

Emília Sičáková-Beblavá
Daniela Zemanovičová
(editorky)

**Korupcia a protikorupčná politika
na Slovensku v roku 2003**
(hodnotiaca správa)

Emília Sičáková-Beblavá
Daniela Zemanovičová
(editorky)

KORUPCIA A PROTIKORUPČNÁ POLITIKA NA SLOVENSKU
(hodnotiaca správa)

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2004
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



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

Pre TIS vydal: Róbert Vico – vydavateľstvo

ISBN 80-89041-74-4



Transparency International Slovensko

Emília Sičáková-Beblavá
Daniela Zemanovičová
(editorky)

**Korupcia a protikorupčná politika
na Slovensku v roku 2003**

(hodnotiaca správa)

Bratislava

január 2004

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička 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	6
I. Prieskumy verejnej mienky a vnímanie korupcie	11
II. Oficiálna politická stratégia boja proti korupcii v SR v roku 2003	31
III. Trestné činy korupcie v SR	45
IV. Medzinárodné dohovory a spolupráca	51
V. Hodnotenie inštitúcií verejného sektora	57
1. Výkonná moc	59
2. Legislatívna moc	76
3. Polícia	87
4. Prokuratúra	96
5. Súdna moc	105
6. Verejnoprávne inštitúcie	117
6.1 Sociálna poisťovňa	119
6.2 Slovenská televízia	126
7. Kontrola	131
7.1 Interná kontrola vo verejnom sektore	132
7.2 Najvyšší kontrolný úrad SR	139
7.3 Verejný ochranca práv	149
8. Regulátori a Úrad pre verejné obstarávanie SR	152
9. Územná samospráva	164
10. Podnikanie štátu a obcí	175
10.1 Podnikanie štátu	176
10.2 Podnikanie obcí	183
VI. Médiá	193
VII. Súkromný sektor	203
VIII. Organizované záujmy	211
1. Učítelia	213
2. Poľnohospodári	217
3. Advokáti	225
IX. Mimovládne organizácie	233
X. Vybrané problémy – financovanie politických strán	241
ZÁVER	259
AUTORI	263

ÚVOD

Korupcia sa na Slovensku stala predmetom značného záujmu občanov, politikov i analytikov. Patrí medzi najväžnejšie spoločenské problémy, ktoré pociťujú občania. Je predmetom diskusií na politickej scéne, kde sa korupcia používa ako politická téma, prijímajú sa protikorupčné deklarácie, pripravujú sa niektoré protikorupčné zákony, ktoré sa však v porovnaní s politickými deklaráciami stretávajú s nízkou politickou zhodou a s nízkou snahou ich presadiť a prijať. Korupcii sa venujú aj médiá, prinášajú kauzy s korupčným pozadím, sledujú postoje relevantných aktérov na protikorupčnom poli. Dokonca sa s protikorupčnými nástrojmi začínajú oboznamovať už študenti v školách. Téma korupcie je zaujímavá aj pre analytikov.

Transparency International Slovensko vydala viacero publikácií o korupcii a o protikorupčných nástrojoch, ako aj štúdií zameraných na konkrétnu oblasť verejného sektora, ktorá je problematická z hľadiska korupcie. Komplexnejší charakter mali publikácie zamerané na protikorupčné nástroje. Pociťovali sme ale potrebu celkovo sa zamerať na hodnotenie stavu korupcie a protikorupčných aktivít v danom roku.

Predkladaná správa je snahou poskytnúť externé (zo strany mimovládnej organizácie), systematické hodnotenie inštitucionálneho rámca v SR, ktorý do značnej miery determinuje potenciál pre korupciu. Pokúsili sme sa pomenovať a analyzovať kľúčové prvky tvoriace rámec pravidiel spoločnosti vo väzbe na korupciu.

Autormi kapitol sú najmä analytici z mimovládneho sektora, ktorí sa dlhodobo venujú jednotlivým protikorupčným nástrojom a oblastiam. Chceme takto poskytnúť odbornej aj laickej verejnosti pohľad odborníkov, ktorí hodnotia kroky a problémy v jednotlivých oblastiach. Domnievame sa, že publikácia môže prispieť k realizovaniu protikorupčných reforiem a vyvíjaniu tlaku na ich presadenie.

Jednotlivé časti obsahujú popis existujúceho stavu v danej oblasti z hľadiska legislatívy, inštitúcií, identifikovanie korupčne problematických oblastí a naznačenie riešení, ktoré by prispeli k obmedzeniu priestoru pre korupciu. Uvádzané príklady slúžia na dokreslenie situácie a problému v kontexte slovenských reálií v roku 2003.

V úvodnej časti sa venujeme vnímaniu korupcie a informáciám, ktoré môžeme čerpať z prieskumov verejnej mienky. Aj keď percepčné metódy nedokážu úplne presne zmerať rozsah korupcie, sú zdrojom dôležitých informácií a odrážajú realitu cez skúsenosti a informácie, ktoré občania dostávajú.

Hodnoteniu oficiálnej stratégie boja proti korupcii sa venuje druhá časť štúdie. Vychádzame zo sľubov politických subjektov pred voľbami, ktoré deklarovali v rámci Protikorupčného minima, programového vyhlásenia vlády a krokov, ktoré smerujú k jeho implementácii. Charakterizujeme aktivity jednotlivých ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, ale aj vlády a parlamentu.

V ďalších častiach je vymedzený legislatívny rámec pre trestné činy korupcie a medzinárodné dohovory, ktoré sa prijali s cieľom poskytnúť a presadiť v jednotlivých signatárskych krajinách

súbor nástrojov na efektívny boj s korupciou a základy pre medzinárodnú spoluprácu pri potláčaní tohto fenoménu.

Jadrom správy je hodnotenie inštitúcií verejného sektora. Sledujeme jednotlivé inštitúcie výkonnej, legislatívnej a súdnej moci. V úvode tejto časti sme sa zamerali na výkonnú moc štátu, ktorú predstavujú ministerstvá, vláda a iné ústredné orgány štátnej správy. Samostatne sa venujeme polícii, vyšetrovateľom a prokuratúre. V ďalších častiach je analyzovaná oblasť legislatívy a súdna moc.

Pretože rámec pravidiel môžu do značnej miery ovplyvniť aj verejnoprávne inštitúcie, charakterizujeme aj tieto inštitúcie, pričom na príklade Sociálnej poisťovne a Slovenskej televízie demonštrujeme problémy a korupčné súvislosti v takomto type inštitúcií.

Veľmi dôležitú úlohu v protikoručnom úsilí môže plniť kontrola. Preto pozornosť zameriavame aj na stav a výsledky inštitúcií, ktoré zabezpečujú internú a externú kontrolu na Slovensku.

Okrem ministerstiev a sektorového riadenia spoločnosti zo strany vlády je potrebné venovať sa aj nezávislým regulátorom. Na príklade Úradu pre verejné obstarávanie naznačujeme, aké sú možnosti a problémy, ktoré súvisia s činnosťou regulačných inštitúcií.

Inštitucionálny rámec sa často redukuje na centrálnu, vládnu úroveň, ale realita je taká, že verejný sektor je stále viac tvorený aj samosprávnymi mechanizmami. Preto sa venujeme územnej, lokálnej a regionálnej samospráve a potenciálu pre korupčné správanie pri ich činnosti.

Korupcia má často väzby na podnikanie štátu či obce, teda služby, ktoré sú priamo zabezpečované štátnymi podnikmi, podnikmi s majetkovou účasťou štátu alebo obecnými podnikmi. V tejto oblasti tiež môže dochádzať ku konfliktu záujmov, korupčným prepojeniam, preto je dôležité analyticky pokryť aj túto oblasť.

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.

V spoločnosti okrem vládneho sektora existuje podnikateľský a mimovládny sektor. Sú to kľúčové sektory aj z hľadiska korupcie a protikorupečného boja. Preto sa v správe orientujeme aj na podnikateľský sektor a prvé protikorupečné aktivity v tomto sektore, ale aj mimovládnym organizáciám, ktoré vyvíjali aktivity v oblasti boja proti korupcii. S korupciou nemôže efektívne bojovať ani samotná vláda, ani samotní podnikatelia, ani samotné mimovládne organizácie. Podľa nášho názoru iba aktivity vo všetkých sektoroch a ich kombinácia môžu priniesť „protikorupečné ovocie“.

Pre boj s korupciou je veľmi dôležitý postoj zvnútra stavu a to, ako sú rozložené záujmy jednotlivých skupín. V tomto roku tento fenomén analyzujeme na príklade učiteľov, poľnohospodárov a advokátov.

Rozhodli sme sa každoročne jednu vybranú kapitolu venovať aktuálnej téme, ktorú budeme podrobnejšie analyzovať. V tomto roku sme sa zamerali na financovanie politických strán. Považujeme túto tému za aktuálnu, súvisiacu s viacerými kauzami a podozreniami z korupcie a klientelizmu. Prieskumy naznačujú, že klientelizmus je vnímaný ako veľmi rozšírená forma korupčného správania a má väzby aj na financovanie politických strán.

Našou ambíciou je každoročne pripraviť takúto správu a vytvoriť tradíciu predkladania hodnotiacej správy. Preto je predkladaná správa prioritne zameraná na aktivity a kroky v roku 2003, ale usiluje sa aj o zasadenie do širšieho časového kontextu. Chceme založiť tradíciu ročného externého monitoringu, ktorý bude realizovaný v rovnakej štruktúre, čo umožní hodnotenie v čase. Vzhľadom na to, že metodika a štruktúra do značnej miery rešpektuje analytické štúdie v zahraničí, domnievame sa, že bude možné využiť ju aj na komparáciu so situáciou v iných krajinách.

V roku 2002 v rámci medzinárodného projektu Open Society Institute *Monitorovanie prístupového procesu do Európskej únie: Korupcia a protikorupčná politika* vznikla monitorovacia správa o desiatich transformujúcich sa krajinách, vrátane Slovenska. Prípravu slovenskej časti mala na starosti Transparency International Slovensko. Túto správu z roku 2002 je možné považovať za východisko, na ktoré nadväzuje predkladaná správa za rok 2003.

Veríme, že správa poslúži analytikom, politikom, pracovníkom vo verejnom sektore, ale aj mimovládny organizáciám a médiám na získanie komplexného pohľadu na inštitucionálne prostredie, ktoré determinuje priestor pre korupciu v SR. Môže byť podkladom aj pre komparatívne štúdie.

Chceme poďakovať autorom jednotlivých príspevkov za ich vklad do tejto správy, ako aj Branislavovi Pavlovičovi, ktorý organizačne zabezpečoval celý proces prípravy predkladanej správy a Miroslavovi Kollárovi za korektúru a úpravu textu.

Editorky a autori jednotlivých častí privítajú názory, doplnenia, námety, resp. kritiku k prezentovaným informáciám. Budú podnetom pri spracovávaní ďalšej správy a jej skvalitňovaní.

Emília Sičáková-Beblavá
Daniela Zemanovičová
editorky

I. PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A VNÍMANIE KORUPCIE

Daniela Zemanovičová

Korupciu by sme mohli veľmi všeobecne definovať ako zneužitie postavenia na osobný prospech. Môže mať množstvo podôb a je ovplyvnená veľkým počtom faktorov. Preto aj otázka jej kvantifikácie či merania rozsahu je veľmi komplikovaná.

Využívajú sa v podstate dva spôsoby určovania jej rozsahu:

- oficiálne údaje vychádzajúce zo štatistík o trestných činoch spojených s korupciou;¹
- percepčné metódy.

Vychádzajúc z oficiálnych čísiel by sme sa fenoménom korupcie na Slovensku nemuseli veľmi znepokojovať, pretože vyznieva ako marginálny problém. Súvisí to však skôr s obmedzenou výpovednou hodnotou týchto čísiel. Korupcia sa ťažko odhaľuje, dokazuje a sankcionuje. Počet vnímaných prípadov preto závisí nielen od jej rozšírenia, ale hlavne od schopnosti represívnych zložiek odhaľovať ju a trestať. Preto sa využívajú aj metódy, ktoré pracujú s percepciou.

1. VNÍMANIE KORUPCIE

Medzi rozšírené percepčné metódy patria napríklad:

- Index vnímania korupcie (CPI)²,
- International Country Guide (ICRG) Index³,
- Global Competitiveness Report (GCR) Corruption Index a World Development Report (WDR) Corruption Index⁴,
- Neumann Index⁵,
- zložené indikátory, napríklad Kaufmann, Kraay a Zoido-Lobaton.

Aj na Slovensku sa v posledných rokoch realizovali viaceré prieskumy zamerané na korupciu, resp. niektoré citlivé segmenty. Pokúsime sa uviesť na základe ich výsledkov kľúčové závery a analyzovať hlavné súvislosti.

¹ Bližšie pozri kapitolu III. Trestné činy korupcie a sankcie.

² Index vnímania korupcie (CPI) vypracováva Transparency International (TI).

³ International Country Guide (ICRG) Index sa vytvára na základe hodnotenia expertov, ktorí posudzujú, do akej miery vysokí štátni úradníci požadujú špeciálne platby, resp. do akej miery sú nelegálne platby akceptované vo forme úplatkov za poskytovanie licencií, výhod v daňovej oblasti, poskytovaní úverov a pod.

⁴ Tieto dva indexy vychádzajú z hodnotení manažérov firiem – napríklad posledný prieskum z roku 1996 vychádzal z názorov manažérov z 2 381 firiem z 58 krajín, ktorí mali hodnotiť mieru rozšírenia korupcie na škále 1 – 7. Dotazník má podrobný zoznam oblastí, kde sa identifikuje rozsah rozšírenia korupcie.

⁵ Neumann Index je založený na hodnotení najmä nemeckých exportérov, sleduje podiel transakcií, ktoré vyžadujú úplatky.

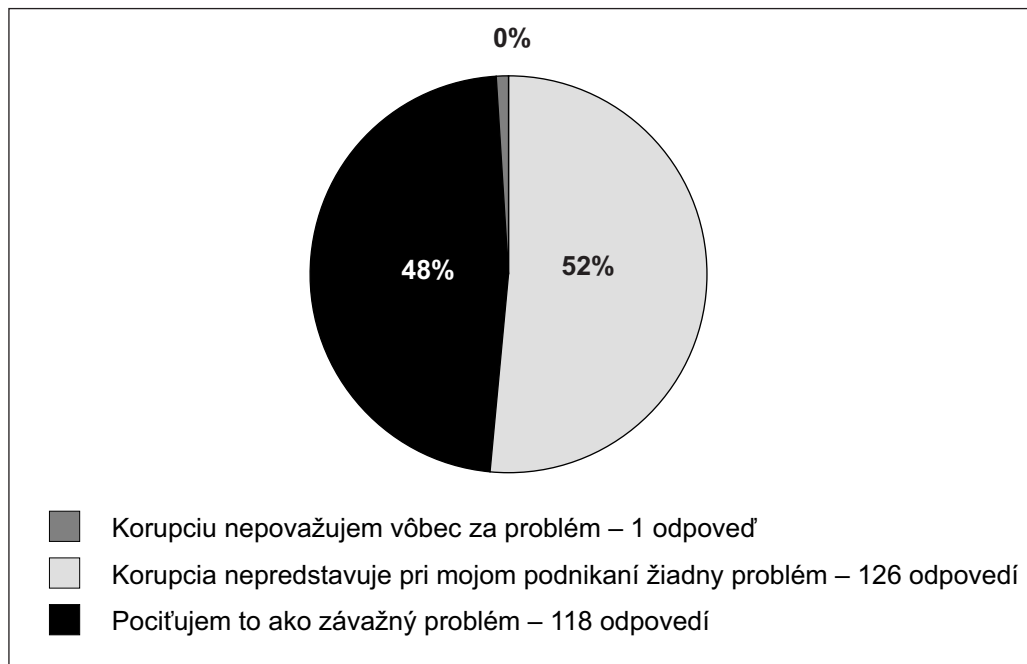
2. VÁŽNOSŤ PROBLÉMU KORUPCIE NA SLOVENSKU A JEJ ROZŠÍRENIE

Korupcia je v posledných rokoch vnímaná ako **jeden z hlavných problémov**, ktoré trápia občana. V septembri 2003 bola korupcia občanmi pociťovaná ako štvrtý najpálčivejší problém – za životnou úrovňou, nezamestnanosťou, zdravotníctvom (Kollár, Mesežnikov, 2003). V roku 1999 označilo korupciu za najpálčivejší problém 15% opýtaných, v roku 2002 to bolo už 31% a v roku 2003 až 28%. Od roku 1999 sa teda zdvojnásobil podiel občanov, ktorí vnímajú problém korupcie ako páľčivý. Korupcia prestala byť tabu, stala sa diskutovanou témou – aj vďaka aktivitám mimovládnych organizácií a médií.

Podnikatelia považujú korupciu tiež za problém. Pokiaľ ide jej o vplyv na ich podnikanie, názor podnikateľov nie je jednoznačný. Približne polovica podnikateľov (48%) korupciu vníma ako závažný podnikateľský problém, druhá polovica (52%) si myslí, že korupcia pri podnikaní nepredstavuje problém.⁶

Graf 1

Vnímanie závažnosti korupcie



Zdroj: Dotazníkový prieskum TIS, máj 2003.

Prieskumy ukazujú, že korupcia je u nás **vnímaná ako rozšírená**,⁷ približne 40% občanov Slovenska priznáva skúsenosť s korupciou v posledných rokoch.

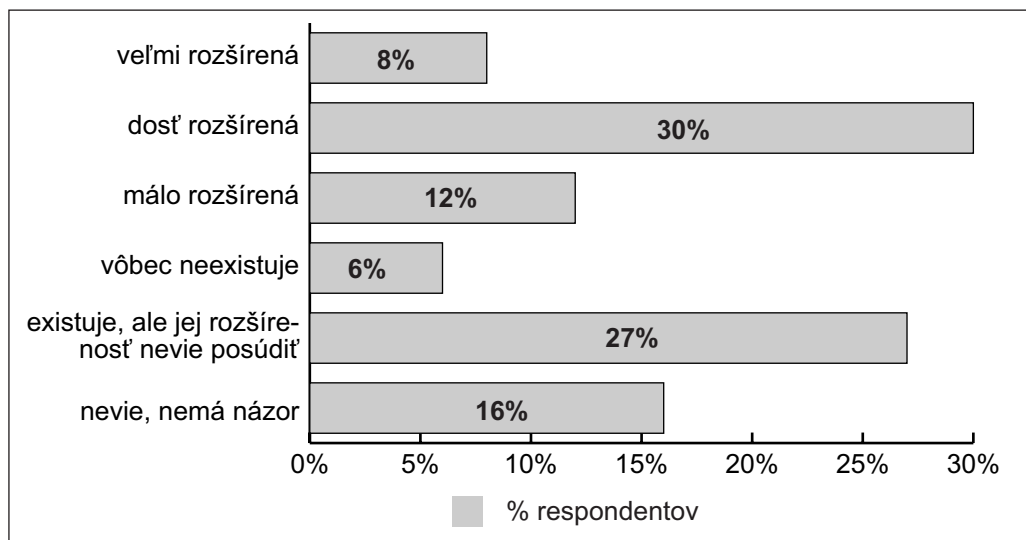
⁶ Dotazníkový prieskum TIS na vzorke 245 podnikateľov z mája 2003.

⁷ Bližšie pozri *Monitorovanie prístupového procesu do EÚ*. OSI, 2002.

Nepotvrdil sa ani názor, že korupcia sa netýka decentralizovanej úrovne. Na decentralizovanej úrovni rovnako prevláda názor, že korupcia je rozšírená – celkovo viac ako 77% respondentov vníma korupciu na tejto úrovni a iba 6% si myslí, že neexistuje.

Graf 2

Do akej miery je rozšírená korupcia v miestnej samospráve Vašej obce/ mesta – teda medzi poslancami miestneho/ mestského zastupiteľstva, starostom/ primátorom a na obecnom/ mestskom úrade?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, júl 2003.

3. MEDZINÁRODNÉ POROVNANIE

Zaujímavé sú aj medzinárodné komparácie jednotlivých krajín. Transparency International vydáva na ročnej báze index vnímania korupcie.⁸ Index je založený na skóre, ktoré sa môže pohybovať od 0 (veľmi korupčná krajina) do 10 (krajina vnímaná ako korupčne čistá).

V roku 2003 bolo Slovensko zaradené do tohto prieskumu už po šiestykrát, dosiahlo skóre 3,7. Porovnanie krajín Vyšehradskej skupiny ukazuje tabuľka 1.

Tabuľka 1

Porovnanie vývoja CPI Slovenskej republiky a ostatných krajín V4

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

Zdroj: Transparency International.

⁸ Pozri www.transparency.sk.

Možno pozorovať tendenciu zblížovania skóre v transformujúcich sa krajinách stredoeurópskeho regiónu. Slovensko patrí medzi krajiny, kde je korupcia vnímaná ako rozšírená, pričom v posledných troch rokoch nedochádza k zmenám vnímania.

4. ZMENY V ČASE

Korupciu je zaujímavé sledovať nie iba ako stav jej vnímania v danom čase, ale aj z hľadiska tendencií.

Občania majú tendenciu spoločenský režim **pred rokom 1989** považovať za menej korupčný. Skôr však možno povedať, že to bola téma, o ktorej sa nehovorilo, resp. občania nevnímali jej všetky podoby. V porovnaní s predchádzajúcim politickým režimom sa zmenili aj oblasti najviac postihnuté korupciou.

Tabuľka 2

Oblasti najviac postihnuté korupciou (v %) – názory občanov v roku 1989

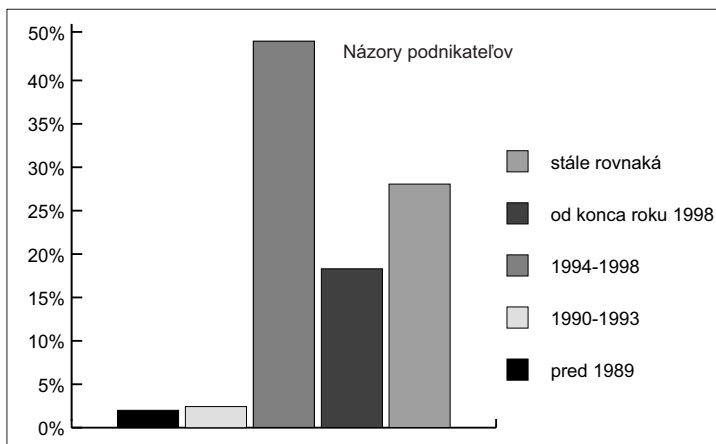
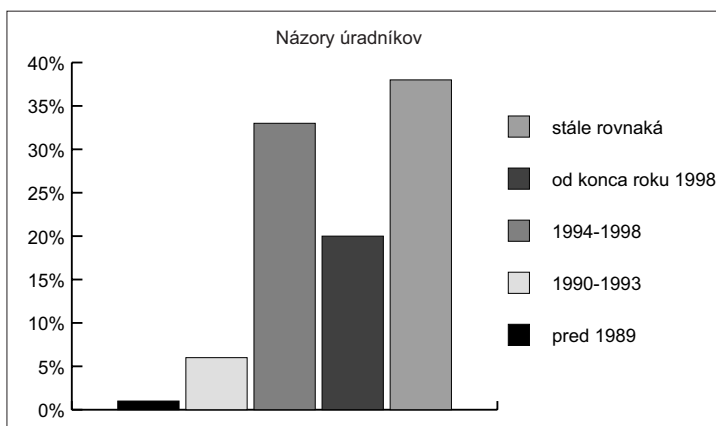
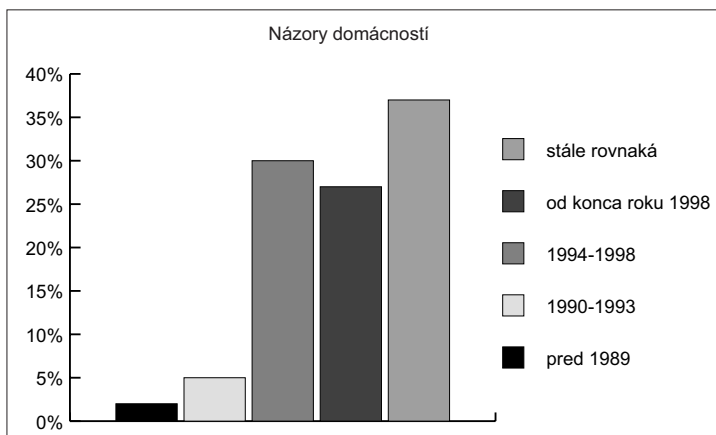
Oblasť	(v %)
Služby	31
Predaj v maloobchode	26
Zdravotníctvo	21
Opravy a predaje	11
Reštaurácie	3
Verejná správa	3
Vzdelávanie	1

Zdroj: Výskumný ústav obchodu, 1989, N = 1964 za Československo. In: Lízal, L. – Kočenda, E.: Corruption and Anticorruption in the Czech Republic, Working paper N.345, Wiliam Davidson Institute, 2000.

Tieto údaje potvrdzujú, že korupcia v podmienkach socialistického modelu riadenia spoločnosti bola spojená s prekonávaním nedostatkovosti a obstaraním nedostatkových tovarov, ktorými sa stali takmer všetky kvalitnejšie výrobky, resp. bežné služby. Nerovnováha medzi ponukou a dopytom sa prejavovala vo všetkých oblastiach a korupčný priestor pre tých, ktorí mali možnosť rozhodovať o použití deficitných zdrojov a tovarov.

Tento názor je možné vidieť aj z výsledkov prieskumu *Svetovej banky z roku 2000*. (Korupcia..., 2000)

Graf 3
Kedy bola korupcia na Slovensku najväčšia?

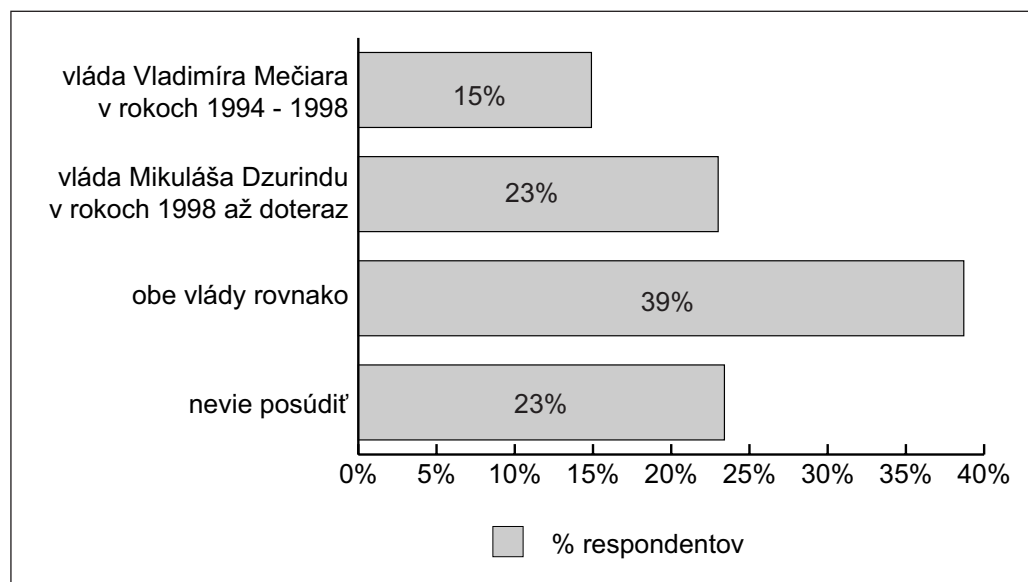


Korupcia pred rokom 1989 je vnímaná ako veľmi nízka, jej vnímanie začalo mierne rásť v rokoch 1990 – 1993. Vo všetkých segmentoch respondentov (domácnosti, podnikatelia, úradníci) došlo k zásadnému nárastu korupcie v rokoch 1994 – 1998. Najmä u podnikateľov je tento nárast dramatický. Ak sa korupcia, klientelizmus začne šíriť v takom rozsahu, generuje to potenciál aj do budúcnosti. Ako sme už viackrát spomínali, korupcia je charakteristická tým, že jej minulé rozšírenie ovplyvňuje aj jej budúci rozsah. To je viditeľné aj na Slovensku. Napriek istým posunom po voľbách v roku 1998, situácia sa zásadne nezmenila. Začína prevládať skôr skepsa.

V súčasnosti možno pozorovať u občanov protikorupčnú skepsu, názor že je reprezentanti verejnej moci sa chovajú podobne. Napr. prieskum verejnej mienky z marca 2002 už ukazuje prevažujúci názor, že proti korupcii bojovala rovnako vláda Vladimíra Mečiara (1994–1998) ako prvá vláda Mikuláša Dzurindu (1998–2002).

Graf 4

Ktorá vláda viac bojovala proti úplatkárstvu (podplácaniu, korupcii)?



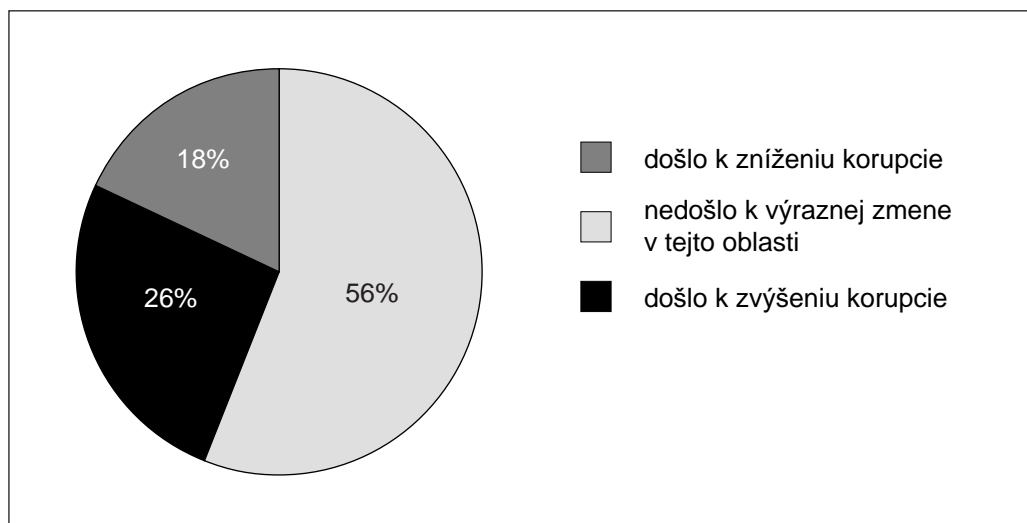
Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2002.

Podľa nášho názoru panuje na Slovensku korupčná skepsa práve v dôsledku nadmerných očakávaní a nenaplnených sľubov na zmenu, aj v oblasti korupcie, po roku 1998. Prevládajú informácie o kauzách s korupčným či klientelistickým pozadím. Na druhej strane je minimum informácií o odhalených, vyšetrených a odsúdených prípadoch korupcie, najmä „veľkých rýb“.

Podnikatelia hodnotia vývoj korupcie v posledných piatich rokoch ako nezmenený, cca polovica z nich si myslí, že sa situácia výrazne nezmenila, druhá polovica sa delí na tých, ktorí si myslia, že došlo k jej zvýšeniu (26%) a 18% že došlo k zníženiu. Pričom sa viac prikláňajú k zvýšeniu.

Graf 5

Názory podnikateľov na vývoj korupcie v posledných piatich rokoch



Zdroj: Dotazníkový prieskum TIS z mája 2003.

Znepokojujúci je poznatok, že občania vnímajú **zvýšenie korupcie v súdnictve, polícii, prokuratúre**, čo sú zložky, ktoré by mali korupciu odhaľovať a sankcionovať.

Prevláda názor, že za posledné štyri roky došlo k zvýšeniu korupcie v súdnictve (39%), resp. ostala rovnaká (32%).⁹

Občania Slovenska spájajú korupciu najmä so systémom, nastoleným po roku 1989. Vnímajú výrazný nárast korupcie v rokoch 1994 –1998 a jej udržanie na vysokej úrovni až doposiaľ. Prieskumy nenaznačujú tendenciu zlepšenia situácie.

5. OBLASTI NAJVIAC ZASIAHNUTÉ KORUPCIOUS

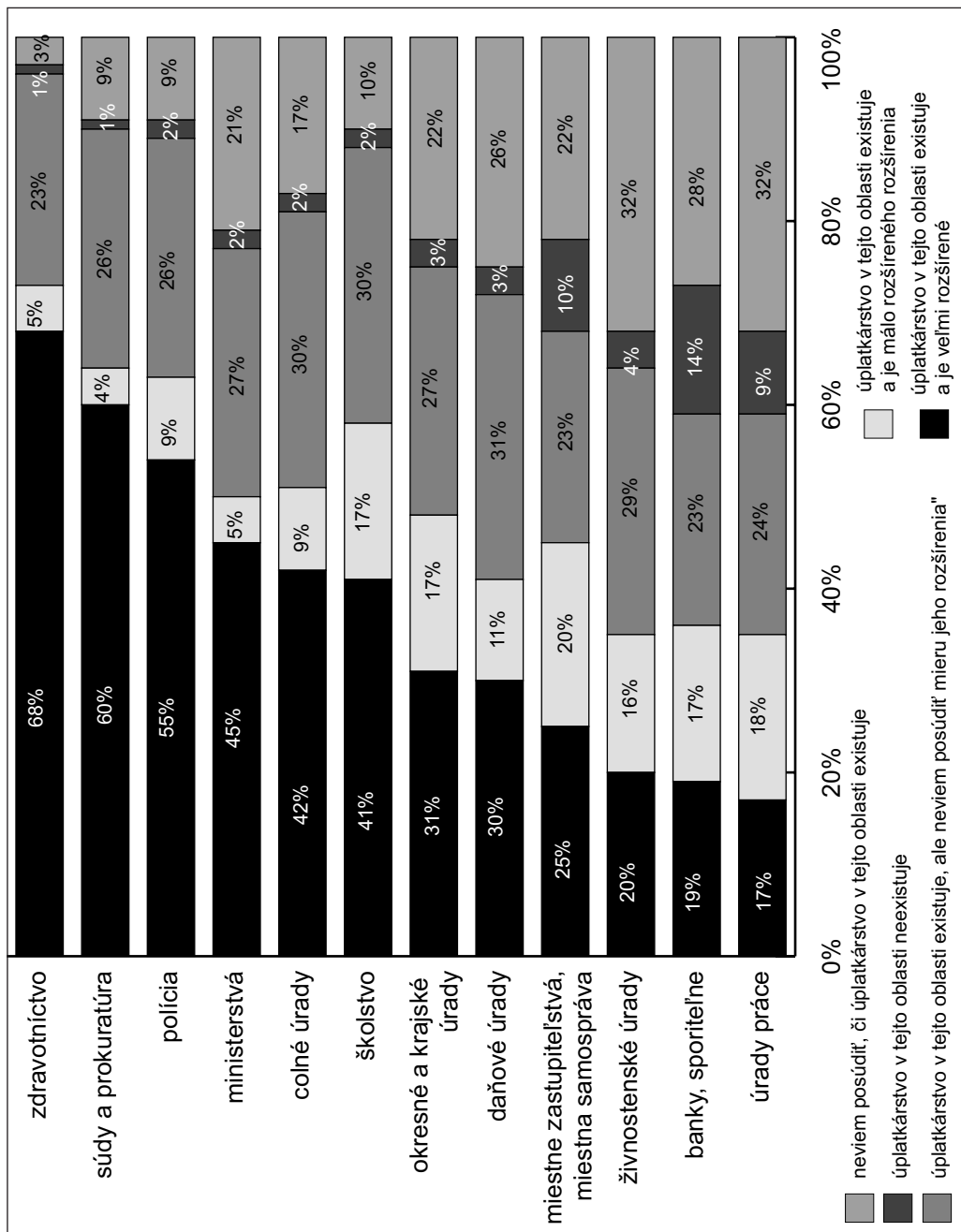
Podľa vnímania občanov je korupcia rozšírená najmä v niektorých oblastiach. Za najproblematickejšie oblasti z hľadiska korupcie občania považujú zdravotníctvo, súdy a prokuratúru, políciu, ministerstvá, colné úrady a školstvo. Možno povedať, že zmeny vo vnímaní najviac zasiahnutých oblastí nie sú výrazné.

⁹ Prieskum agentúry FOCUS pre TIS z augusta 2002.

Výsledky prieskumu agentúry FOCUS z marca 2002 hovoria o týchto oblastiach (graf 6).

Graf 6

Existuje, podľa Vás, v súčasnosti na Slovensku úplatkárstvo (podplácanie, korupcia) v nasledujúcich oblastiach? Ak áno, do akej miery je rozšírené?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2002.

V rokoch 1999 – 2000 pripravila *Svetová banka* na základe diagnostických prieskumov analýzu stavu korupcie na Slovensku.¹⁰ Diagnostické prieskumy sa uskutočnili na troch skupinách respondentov – domácnosti, podnikatelia a pracovníci verejného sektora¹¹. V marci 2002 uskutočnila *Transparency International Slovensko* (TIS) v spolupráci s agentúrou FOCUS ďalší prieskum¹². Niektoré otázky boli totožné alebo veľmi podobné, ako kládla uvedená agentúra v roku 1999 v prieskume pre Svetovú banku, preto je možné urobiť porovnanie v čase.

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

1. V oblastiach, súvisiacich s podnikaním (daňové úrady, živnostenské úrady, banky, sporiteľne, úrady práce) sa **vnímanie korupcie znížilo**. V niektorých oblastiach dokonca výrazne. Možno to považovať za dôsledok reforiem v týchto oblastiach, napríklad privatizácie a reštrukturalizácie bánk.
2. **Nárast vnímania korupcie** v školstve a zdravotníctve môže byť spôsobený neuskutočnením viacerých reforiem. Preto sa neustále otvárajú nožnice medzi dopytom napríklad po kvalitných zdravotníckych službách a ich ponukou.
3. **Represívne zložky**, ktoré majú postihovať korupciu – polícia, sudy, prokuratúra – patria k rezortom, v ktorých sa vnímanie korupcie zhoršilo, resp. sa nezačalo znižovať. Je to preto kritická oblasť, kde bez uskutočnenia zásadných krokov nebude možné efektívne bojovať s korupciou. Riziko korupčného správania je v nich nízke.

V roku 2003 sme zaznamenali viaceré protikorupčné aktivity (v oblasti protikorupčnej legislatívy, ale aj odhaľovania prípadov korupcie), čo môže mať v budúcnosti vplyv na vnímanie korupcie v jednotlivých oblastiach.

Podnikatelia považujú za najproblematickejšie oblasti z hľadiska korupcie privatizáciu, verejné obstarávanie, rozhodovanie súdov.

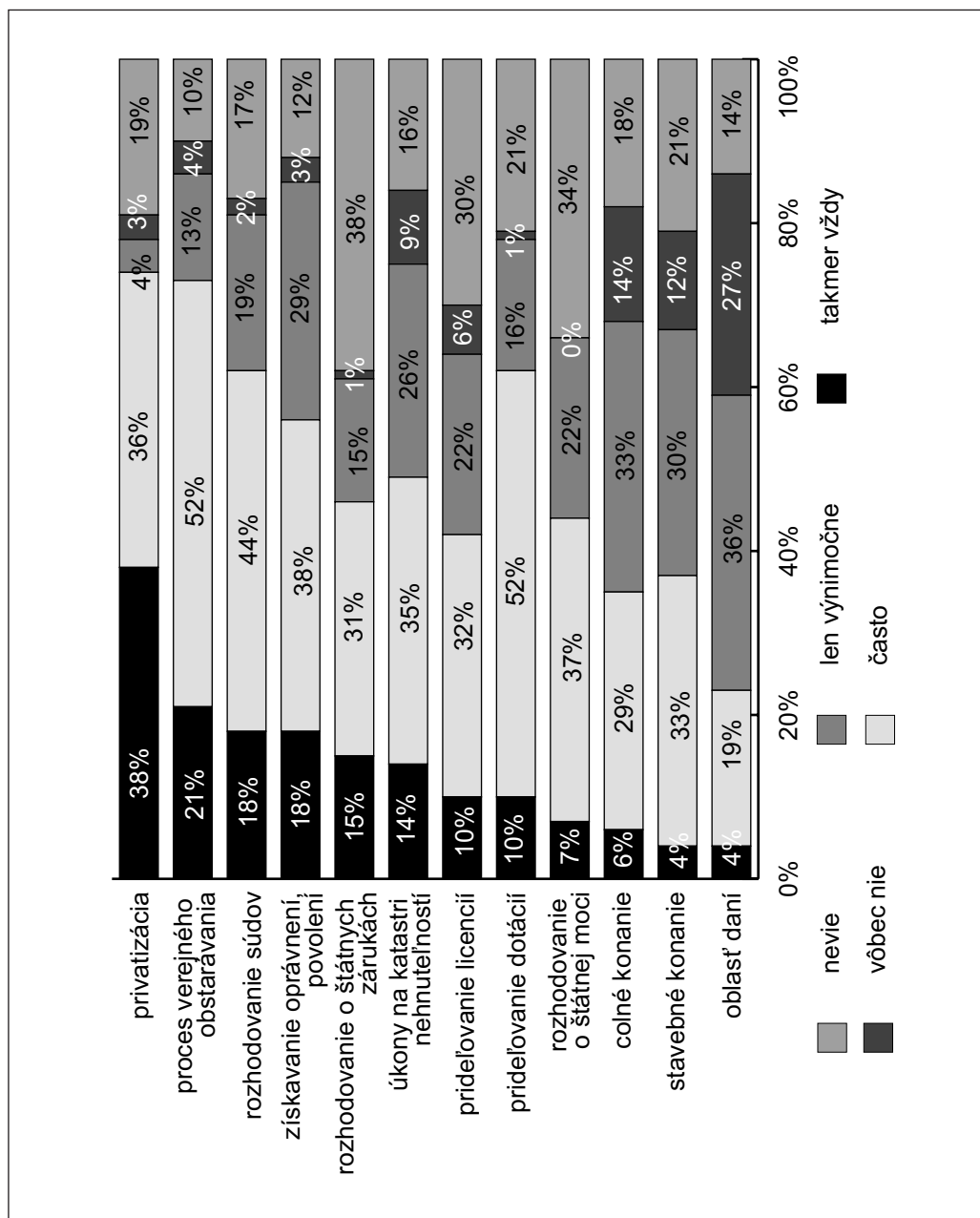
¹⁰ Výsledky sú dostupné na www.government.gov.sk.

¹¹ Prieskum bol uskutočnený na reprezentatívnej vzorke 1 890 respondentov (1 131 domácností, 407 podnikateľov a 352 pracovníkov verejnej správy).

¹² Prieskum bol uskutočnený na reprezentatívnej vzorke 1 035 respondentov z dospeljej populácie SR.

Graf 7

V ktorých oblastiach dnes na Slovensku dochádza ku korupcii?



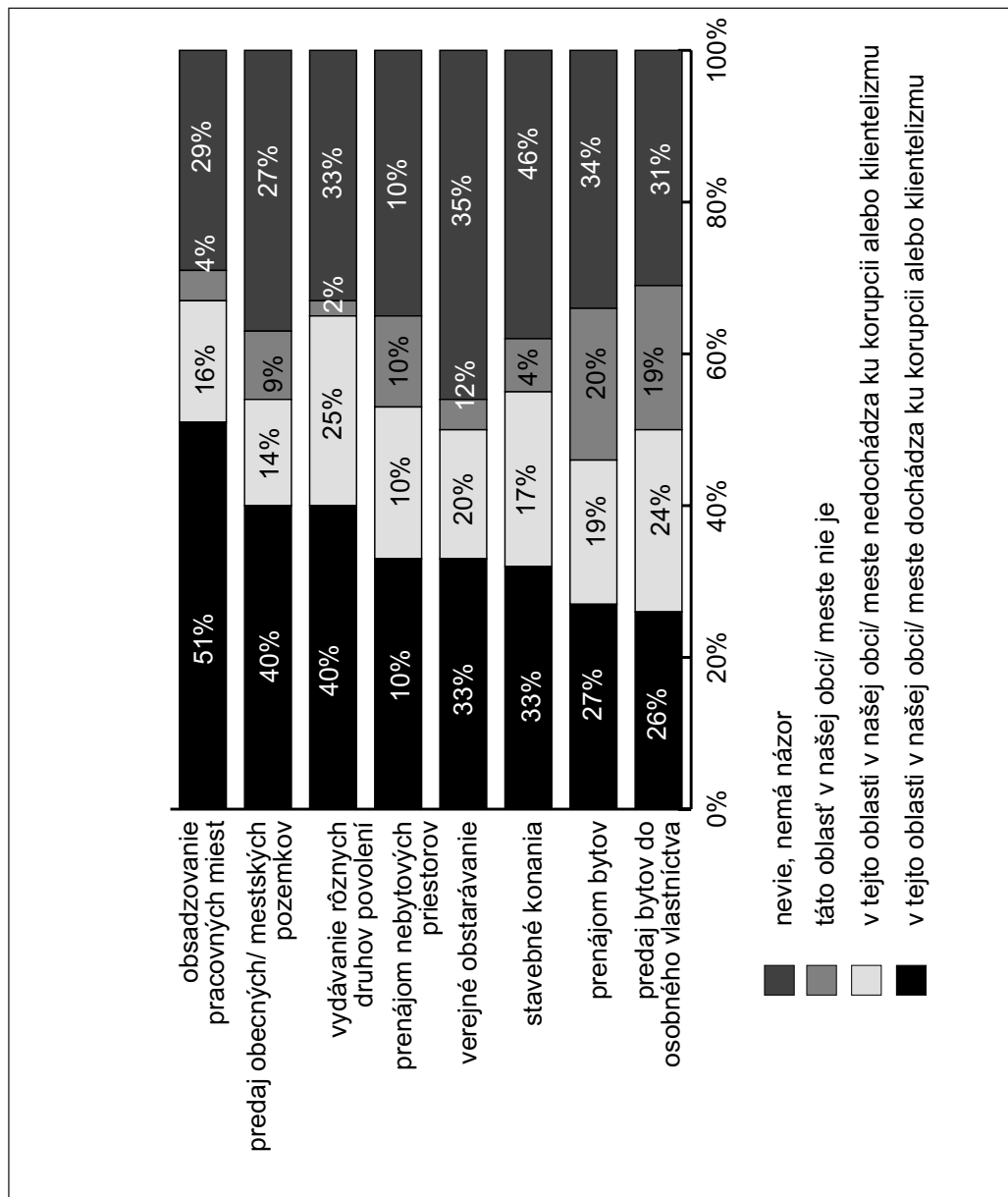
Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2003.

Sú to oblasti spájané s veľkými korupčnými kauzami, v ktorých sa stretáva verejný a súkromný sektor, existuje nerovnováha alebo úzke miesto, voľnosť v rozhodovaní a nízka transparentnosť.

Na decentralizovanej úrovni sú vnímané ako najkorupčnejšie nasledujúce oblasti (graf 8)

Graf 8

V ktorých z nasledujúcich oblastí dochádza, vo Vašej obci, meste ku korupcii alebo klientelizmu?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, júl 2003.

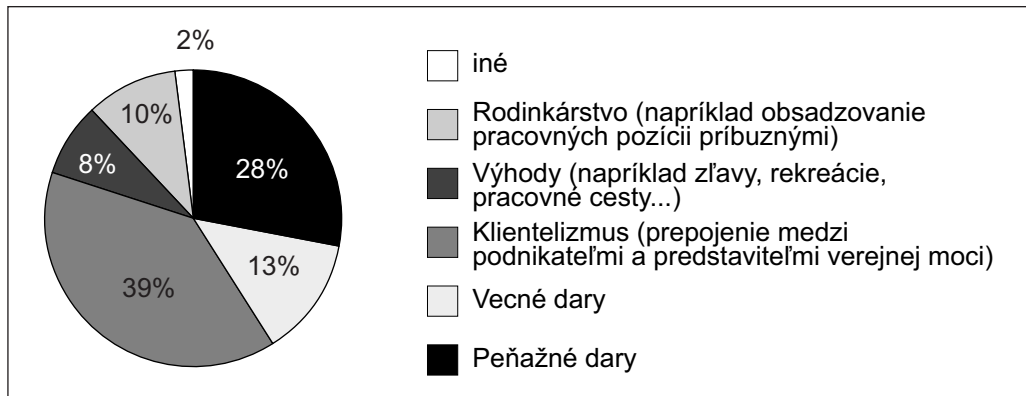
Môžeme povedať, že sú to rovnako oblasti, kde sa stretáva verejný a súkromný sektor a kde sú kompetencie na decentralizovanej úrovni.

6. FORMY A PODOBY KORUPCIE

Podnikatelia na Slovensku považujú za najrozšírenejšiu formu klientelizmus a peňažné dary.

Graf 9

Najrozšírenejšie formy korupčného správania podľa podnikateľov

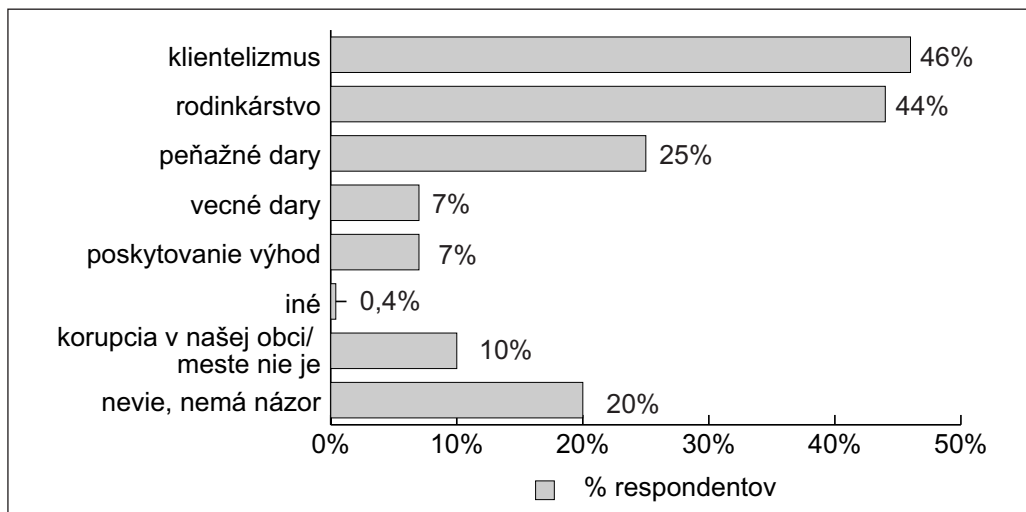


Zdroj: Dotazníkový prieskum TIS, máj 2003.

Na decentralizovanej úrovni prevláda klientelizmus a rodinkárstvo.

Graf 10

Ktoré z nasledujúcich foriem korupčného správania sú najrozšírenejšie v miestnej samospráve Vašej obce, mesta?



Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, júl 2003.

V **zdravotníctve** pri korupcii prevládajú dary (35%), peniaze (21%) a protislužby (8%).¹³

V **školsťve** sú to najmä dary (7%), protislužby (3%) a peniaze (2%).¹⁴

7. MOTÍVY NA KORUPCIU

Zaujímavou otázkou je sledovať, prečo sa dávajú úplatky.

V oblastiach kde pozorujeme výraznú nerovnováhu ponuky a dopytu úplatky slúžia najmä na prekonanie tejto nerovnováhy. Napríklad v:

Zdravotníctve¹⁵

- Štvrtina respondentov (25%) dala v uplynulých dvoch rokoch zdravotníkom nejakú „pozornosť“ z dôvodu **poskytnutia kvalitnejšej lekárskej starostlivosti vo všeobecnosti**;
- 13% respondentov z dôvodu, **aby bol pacient prednostne, rýchlejšie vyšetrený** a 11% respondentov dalo „pozornosť“ preto, **aby lekár predpísal „lepšie lieky“**.

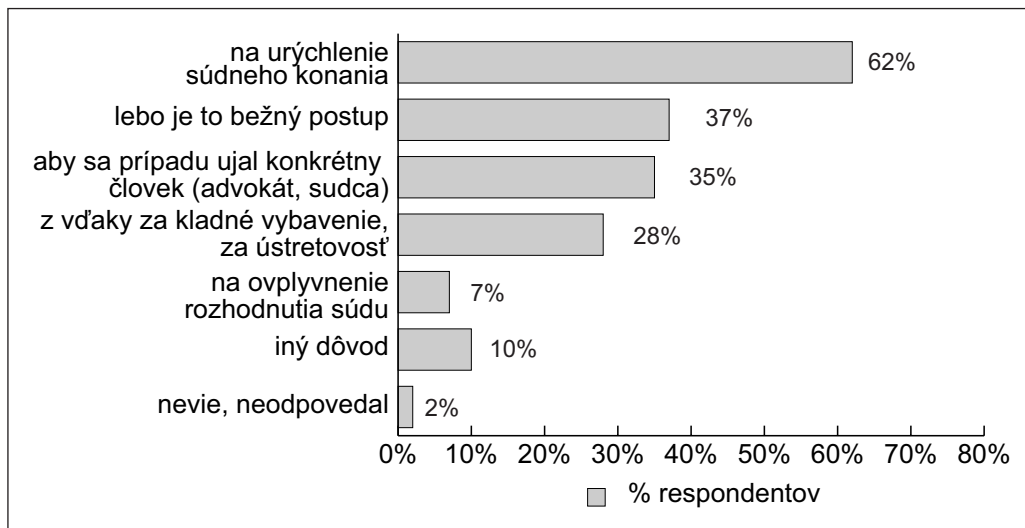
V **školstve**¹⁶ bola motívom najmä:

- snaha dostať žiaka/študenta na školu,
- vyjadrenie vďačnosti,
- je to zvyk, je to bežné,
- aby žiak/študent dostal lepšie známky.

V oblasti **súdnicstva** je hlavným motívom snaha urýchliť súdne konanie.

Graf 11

Mohli by ste povedať prečo, za akým účelom ste vtedy dali túto „pozornosť“?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS z augusta 2002

¹³ Prieskum agentúry FOCUS pre TIS z marca 2002.

¹⁴ Tamtiež.

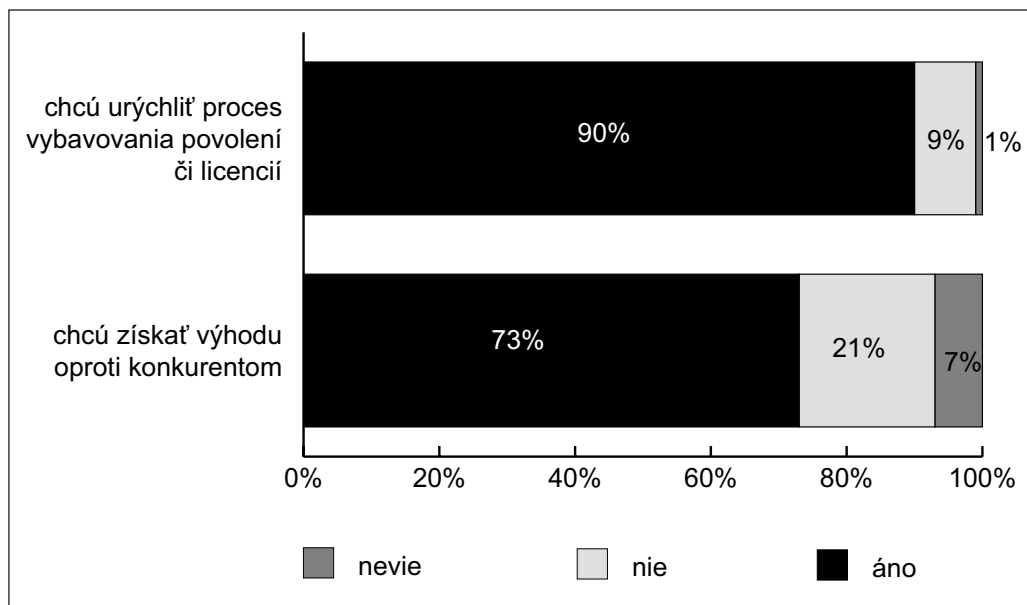
¹⁵ Tamtiež.

¹⁶ Prieskum agentúry FOCUS pre TIS z marca 2002.

Podnikatelia ako dôvody uvádzajú získanie výhody, dosadenie ľudí. Napríklad pri získavaní licencií, chcú získať pre seba výhodu a urýchliť proces.

Graf 12

Na aký účel dávajú firmy úplatky pri získavaní licencií?

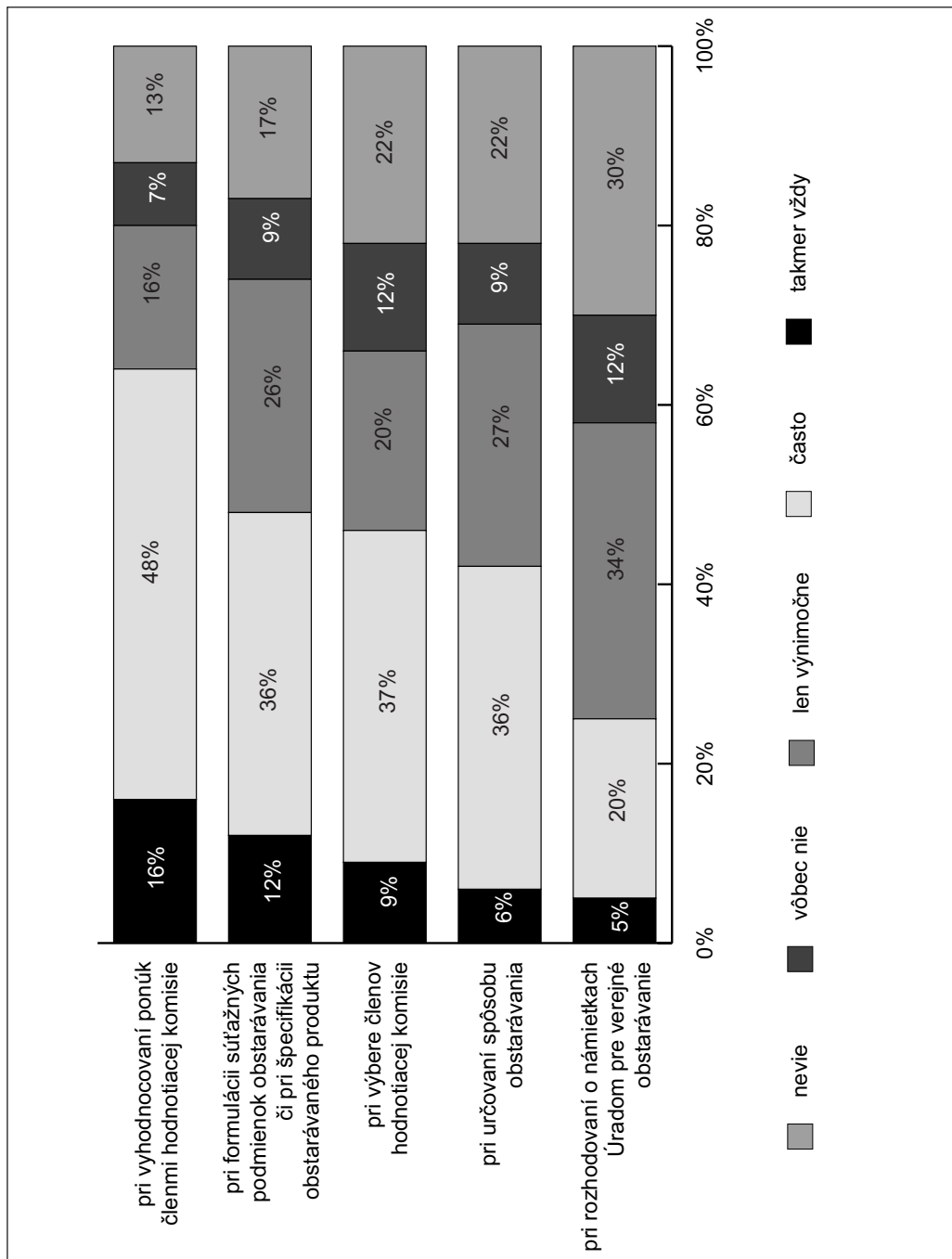


Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2003.

Pri verejnom obstarávaní je snahou získať zákazku. Zaujímavý je názor podnikateľov, v ktorej etape je možné rozhodovanie ovplyvniť.

Graf 13

Kedy dochádza v procese verejného obstarávania ku korupcii?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2003.

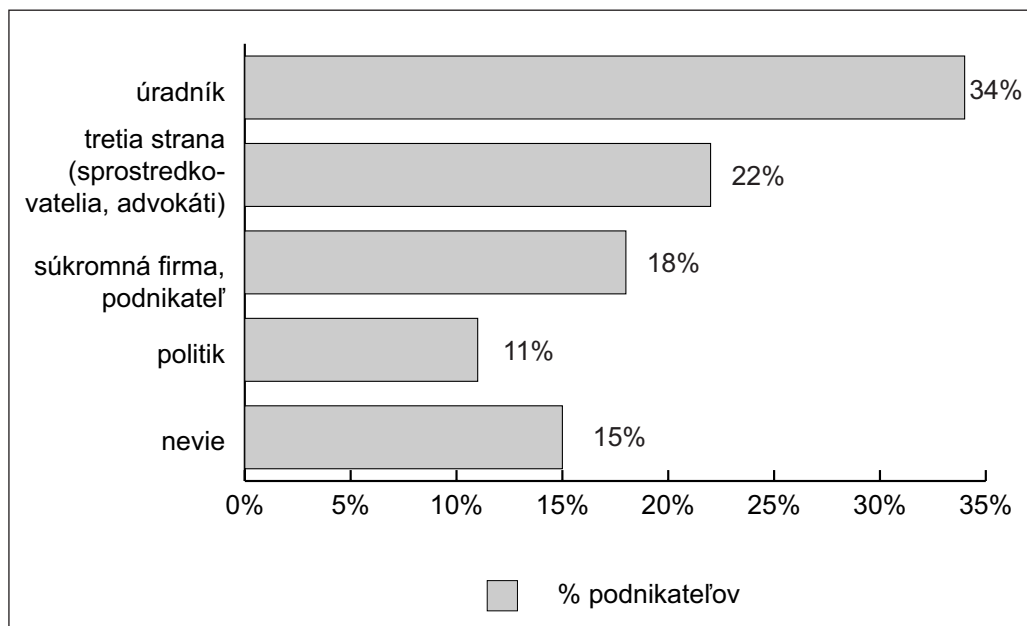
Uvedené výsledky potvrdzujú zistenie, že korupcia slúži na prekonanie nedostatkovosti, nerovnováhy, na urýchlenie získania rozhodnutia a na ovplyvnenie výsledku.

8. KTO JE AKTÉR A KTO OBEŤ

Kto je spúšťačom, iniciátorom korupčnej transakcie? **Podnikatelia** seba vidia skôr ako obeť, za iniciátora korupčnej transakcie považujú najmä úradníkov (34%), sprostredkovateľov (22%). Že sú to podnikatelia si myslí 18% respondentov.

Graf 14

Kto je väčšinou iniciátorom korupčného správania?



Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, marec 2003.

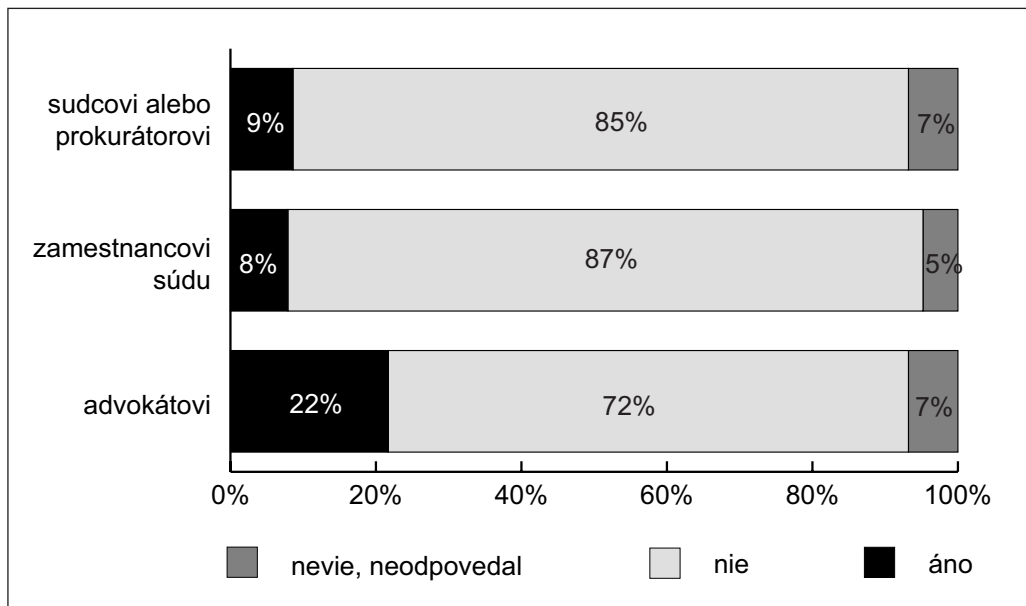
Podnikatelia však vnímajú dve strany korupčnej transakcie. Väčšina podnikateľov¹⁷ zastáva názor, že **na korupciu treba dvoch**, toho kto dáva, a toho, kto prijíma (67%). Šestnásť percent z nich si myslí, že podnikatelia sú často iniciátormi korupcie a 17%, že sú väčšinou obeťami korupcie. To možno považovať za zaujímavé, pretože takýto postoj môže uľahčiť hľadanie protikorupčných a etických mechanizmov v samotnom podnikateľskom sektore. Podnikatelia chápu problém korupcie na oboch stranách.

Podľa prieskumov v oblasti **súdnictva** sú to najmä sprostredkovatelia (advokáti).

¹⁷ Dotazníkový prieskum TIS z mája 2003.

Graf 15

Dali ste (Vy alebo Vaša rodina) pri tomto súdnom konaní okrem oficiálnych platieb aj niečo „pomimo“ – ako dar, protislužbu, či peňažnú pozornosť? Dali ste takéto „všimné“



Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, august 2002.

Korupčná transakcia má stranu dopytu (verejný sektor) a stranu ponuky (podnikatelia, občania). Obidve strany sa často rozchádzajú v názore na to, kto je iniciatívny v takejto transakcii. Možno pozorovať snahu o zapojenie sprostredkovateľov, najmä v uzavretých systémoch.

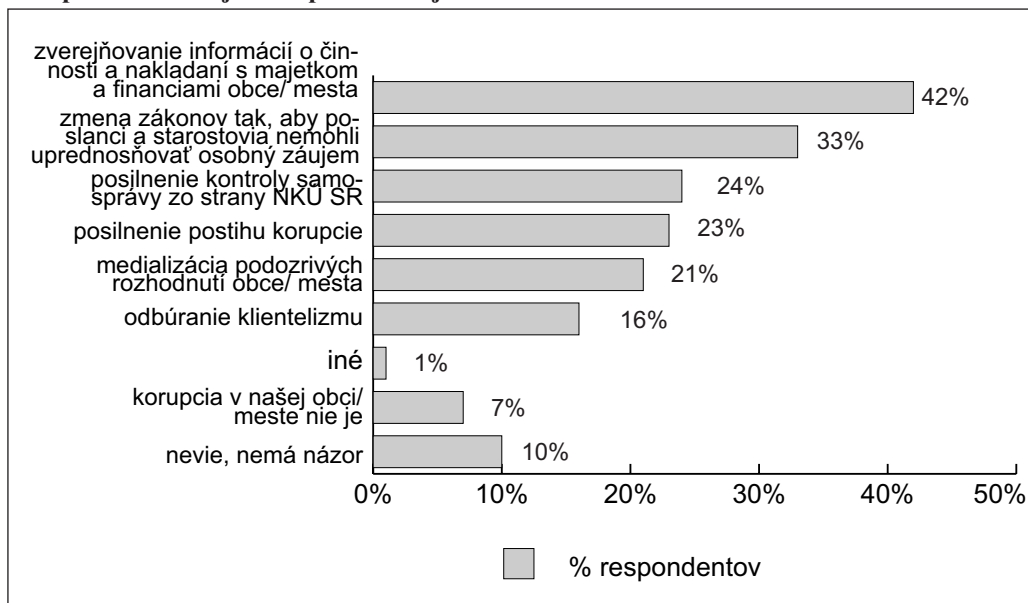
Názor na to, čo by sa malo urobiť, aby sa korupcia v podnikateľskom sektore ¹⁸obmedzila, potvrdzuje, že podnikatelia sa cítia skôr ako obeť, ako pasívny prvok v protikorupčnom úsilí. U podnikateľov prevláda názor, že riešenie korupcie je najmä v jednotlivých zložkách verejnej moci, najmä jej represných zložkách – 52 % podnikateľov je za potrestanie korupčníkov, 51 % za zvýšenie vymáhateľnosti práva. Vyššiu transparentnosť za riešenie považuje 39 podnikateľov, etiku vo verejnom sektore 34 %, obmedzenie voľnosti v rozhodovaní 28 % podnikateľov. Veľkú váhu pri riešení korupcie prisudzujú podnikatelia médiám.

Na **decentralizovanej úrovni** prevláda názor, že korupciu obmedzí transparentnosť, riešenie konfliktu záujmov, posilnenie kontroly.

¹⁸ Bližšie pozri kapitolu VII. *Súkromný sektor*.

Graf 16

Ktoré z nasledujúcich opatrení, by podľa Vášho názoru, najviac pomohli obmedzeniu korupcie v miestnej samospráve Vašej obce/mesta?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS z júla 2003

Možno teda konštatovať, že prevláda názor riešiť problém korupcie cez represívne zložky, ale občania vnímajú aj potrebu prevencie a transparentnosti.

LITERATÚRA

1. Kollár, M., Mesežnikov, G (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003.
2. *Korupcia na Slovensku*. Diagnostický prieskum. Svetová banka, 2000.
3. www.transparency.sk.

II. OFICIÁLNA POLITICKÁ STRATÉGIA BOJA PROTI KORUPCII V SR V ROKU 2003

Emília Sičáková-Beblavá – Daniela Zemanovičová – Pavel Nechala

Protikorupčnú stratégiu tvorí súhrn protikorupčných nástrojov, verejných politík uskutočňovaných s cieľom dosiahnuť pohyb z jednej úrovne korupcie do inej, nižšej. Môže sa orientovať na celkovú úroveň korupcie v krajine alebo na jednotlivé oblasti verejného sektora. Dôležitými otázkami, ktorými je potrebné sa zaoberať pri príprave a presadzovaní protikorupčnej stratégie, je napríklad otázka, čo vyvolá pohyb, zmenu smerom k znižovaniu korupcie, kto budú kľúčoví protikorupční aktéri, aká je ich motivácia. Môžu totiž existovať veľmi silné záujmy, ktoré budú pôsobiť proti protikorupčným zmenám. Toto všetko je potrebné zohľadniť, ak máme posúdiť úspešnosť protikorupčnej stratégie. Ako je to na Slovensku?

Pri hľadaní odpovede na túto otázku poskytneme v úvode tejto kapitoly obraz o politických protikorupčných záväzkoch a protikorupčných aktivitách vlády a parlamentu.

1. PROTİKORUPČNÉ AKTIVITY VLÁDY A PARLAMENTU SR V ROKU 2003

Aktivity vlády a parlamentu Slovenskej republiky v oblasti znižovania korupcie v roku 2003 nadväzujú na skutočnosť, že boj proti korupcii bol jednou z tém septembrových parlamentných volieb v roku 2002.

Základným dokumentom, od ktorého sa odvíjajú protikorupčné aktivity súčasnej vlády, je *Programové vyhlásenie vlády SR*, ktoré bolo prijaté v októbri 2002. Preto v úvode tejto časti kapitoly poskytuje obraz o programovom vyhlásení vlády z hľadiska boja proti korupcii.

1.1. PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY Z HĽADISKA BOJA PROTI KORUPCII

Novo vytvorená vláda si stanovila boj proti korupcii ako svoju prioritu, preto protikorupčné opatrenia tvoria významnú časť jej programového vyhlásenia. Jednotlivé protikorupčné opatrenia sú zaradené vo viacerých kapitolách podľa toho, čo upravujú. Aj keď boj proti hospodárskej korupcii je stručnou kapitolou v rámci Ekonomickej politiky, boj proti korupcii netvorí samostatnú ucelenú časť programového vyhlásenia vlády SR. Domnievame sa, že vzhľadom na rozsah a problematickosť boja s korupciou, by si ako priorita vlády zaslúžila vyjadrenie v samostatnej komplexnej kapitole.

Programové vyhlásenie pomerne presne určuje problematické body boja s korupciou na Slovensku a navrhuje predovšetkým v oblasti represie viacero konkrétnych riešení. Ide predovšetkým o vytvorenie inštitútu špeciálneho prokurátora, špeciálneho vyšetrovacieho tímu a špeciálneho súdu, zavedenie inštitútu korunného svedka, princípu nulovej tolerance a podobne.

V oblasti kontroly a zvýšenia transparentnosti verejnej správy je vyhlásenie už viac všeobecné a nevenuje sa detailnejšiemu riešeniu. Vláda sa zaväzuje zvýšiť transparentnosť

podmienok na trhu s elektrinou, v privatizácii, výstavbe, rekonštrukcii, obnove a údržbe ciest a diaľnic, financovaní kultúrnych a umeleckých aktivít, financovaní mediálneho prostredia a zaviesť kontrolný a monitorovací mechanizmus efektívneho využívania nástrojov podpory regionálneho rozvoja. V uvedených prípadoch však programové vyhlásenie neprináša konkrétne opatrenia na zmenu.

Niektoré vypuklé problémy sa dokonca vláda ani nezaviazala riešiť. Ide predovšetkým o kontrolu na úrovni samosprávy, pokiaľ ide o nakladanie s prostriedkami miest, obcí a vyšších územných celkov, zvýšenie transparentnosti financovania politických strán (napríklad určenie limitov pre dary, členské príspevky).

Najslabšou časťou programového vyhlásenia vlády SR z hľadiska boja proti korupcii je nedostatočná pozornosť venovaná prevencii korupcie a vzdelávaniu. Tejto časti boja proti korupcii sa nevenuje potrebná pozornosť, i keď zmena postojov občanov môže priniesť reálne výsledky. Bojovať proti korupcii znamená aj meniť postoje ľudí a zapojiť ich do aktivít pri kontrole správy vecí verejných.

Jedným zo základných cieľov novej vlády bolo dokončenie decentralizácie správy vecí verejných na územnú samosprávu. Vláda rešpektuje, že samospráva má právo na vlastné finančné zdroje, s ktorými disponuje na základe právomocí a zodpovedností, pričom objem vlastných zdrojov má byť úmerný pôsobnosti. V súvislosti s tým sa vláda zaviazala riešiť postavenie, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanom decentralizáciou verejných financií. Vo väzbe na prechod časti kompetencií na samosprávu dochádza a dôjde aj k prechodu verejných prostriedkov. Kontrola ich používania je podľa súčasného stavu značne obmedzená a vytvára priestor pre korupciu. Je preto potrebné uskutočniť viacero zásadných zmien v oblasti kontroly miestnej samosprávy¹. Programové vyhlásenie neobsahuje žiadne ustanovenia o kontrole na úrovni samosprávy, čo je jeho nedostatkom.

Zásadne sa vláda v programovom vyhlásení postavila k riešeniu niektorých politicky citlivých problémov a navrhla prijatie ústavného zákona o konflikte záujmov, zúženie miery imunity ústavných činiteľov, ako aj zákon upravujúci pravidlá lobingu a zákon o preukazovaní pôvodu majetku. K ďalším záväzkom možno zaradiť sprísnenie pravidiel obstarania a nakladania s majetkom štátu s cieľom uplatniť transparentné kritériá pri obstarávaní, užívaní, aj pri predaji tohto majetku. Najzávažnejšie a doteraz nedošetrené korupčné kauzy boli spojené práve s procesom verejného obstarávania, predajom štátneho majetku a správou majetku štátu.

Vláda sa zaviazala pripraviť legislatívne opatrenia, ktoré zjednodušia sankčný systém v daňovej oblasti. Na zvýšenie účinnosti a disciplíny pri správe daní a s cieľom zvýšiť informovanosť daňových subjektov a zúžiť priestor na korupciu v daňovej správe, má vláda

¹ V článku 3.4. *Stratégie reformy verejnej správy*, ktorá bola pripravená počas minulej vlády, sa nachádzajú viaceré návrhy nových progresívnych inštitútov v oblasti kontroly na úrovni samosprávy. Príkladom je predchádzajúci súhlas kontrolného orgánu v presne vymedzených prípadoch, sistačné právo hlavného kontrolóra, právo prikázať vykonanie opatrení na odstránenie stavu, prikázať vykonanie náhradných opatrení, rozpustenie zastupiteľstva samosprávy v prípade, že nie je možné úlohy obce zabezpečiť iným spôsobom atď. Novelizáciou Ústavy SR je možné rozšíriť právomoc NKÚ kontrolovať hospodárenie samosprávy v plnom rozsahu.

zabezpečiť úpravu daňovej legislatívy v oblasti daňových informácií a daňového poradenstva. Cieľom vlády je zároveň zjednodušiť vstup do podnikania, najmä zjednodušením jeho administratívneho procesu.

Prvýkrát sa v programovom vyhlásení vlády objavuje odhodlanie znížiť mieru korporativizmu a v tejto súvislosti najmä analyzovať opodstatnenosť existencie komôr s povinným členstvom a redukovať ich tak, aby nedochádzalo k obmedzovaniu konkurencie, najmä obmedzovaním vstupu do podnikania. Vznik viacerých profesijných komôr možno hodnotiť v súčasnosti ako brzdu rozvoja niektorých povolani a vytváranie neodôvodneného zdroja prostriedkov pre určité záujmové skupiny. Snaha o zrušenie komôr naráža na silné nátlakové akcie týchto skupín. Vláda stojí pred veľmi zložitou úlohou presadenia týchto potrebných opatrení.

Vláda sa zaväzuje sprehľadniť pravidlá dotačnej politiky a zároveň dokončiť realizáciu schválenej licenčnej politiky. Jej výsledkom má byť sprehľadnenie procesu udeľovania licencií s maximálnym dôrazom na uplatnenie nárokového a aukčného pridelovania licencií, ako aj zavedenie povinností zverejňovať informácie o licenčnom konaní a zavedenie registrov o udelených licenciách.

Vláda chce tiež riešiť vzťah občana k úradom, zjednodušiť a zvýšiť transparentnosť ich rozhodovania. S týmto cieľom sa zaviazala prijať opatrenia, ktoré zabránia možnosti subjektívneho rozhodovania štátneho zamestnanca a zabezpečia nárokovateľnosť rozhodnutia všade tam, kde je to možné.

Vláda sa zaviazala prijať opatrenia na minimalizáciu možnosti vzniku korupcie a dopracovať systém kontroly zameraný na použitie verejných prostriedkov, vrátane prostriedkov plynúcich z EÚ.

V oblasti sociálnej politiky a dôchodkovej reformy prináša programové vyhlásenie viacero konkrétnych opatrení, ktoré popri svojom ekonomickom a sociálnom prínose môžu prispieť aj k potlačeniu korupcie.

Vláda uvádza, že súčasťou problémov v rezorte zdravotníctva a dôvodom nespokojnosti obyvateľstva je vysoká miera korupcie. Preto chce zvýšenú pozornosť venovať opatreniam na znížovanie miery korupcie pri poskytovaní zdravotníckych služieb. Ako antikorupčné opatrenie má svojou adresnosťou pôsobiť aj spoluúčasť občana pri úhrade určitých výkonov alebo spoluúčasť pri úhrade služieb súvisiacich s poskytovanou zdravotnou starostlivosťou.

Vláda si v programovom vyhlásení zároveň za jednu zo svojich priorít stanovila dôslednú reformu súdnictva, posilňovanie vymožitelnosti práva a zásadnú zmenu v trestnej politike štátu. Dôsledná reforma súdnictva má vychádzať zo základného cieľa, ktorým je vytvorenie súdneho systému založeného na rešpektovaní zásad spravodlivého súdneho procesu, nezávislého, nestranného a dôveryhodného súdneho rozhodovania bez zbytočných prietahov.

Programové vyhlásenie vlády hovorí tiež o posilnení boja proti korupcii nielen v súdnictve, ale aj v celej justícii. Vo všetkých právnických profesiách, ako sú napríklad advokáti a exekútori, sa navrhuje zaviesť princíp nulovej tolerance. Nová filozofia trestania sa má opierať najmä o nový trestnoprávny inštitút „trikrát a dosť“, zavedenie trestu absolútneho doživotia, prelomenie

absorpčnej zásady ukladania trestov (zvýšenie hornej hranice trestnej sadzby pri súbehu trestných činov o polovicu).

Vláda sa ďalej v rámci boja proti korupcii zaviazala:

- vytvoriť legislatívne a organizačné podmienky na ochranu sudcov, prokurátorov, pracovníkov bezpečnostných a justičných orgánov a spolupracujúcich osôb podieľajúcich sa na boji proti organizovanému zločinu,
- zriadiť špecializovaný útvar na zabezpečenie konfiškácie majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti alebo nelegálnych zdrojov,
- vytvoriť legislatívne predpoklady na zavedenie trestno-právnej zodpovednosti právnických osôb,
- vytvoriť potrebné legislatívne a organizačné predpoklady na zriadenie a činnosť špeciálneho útvaru zloženého z vyšetrovateľov a kriminalistov Policajného zboru SR, ktorý bude úzko spolupracovať so špeciálnym prokurátorom a špeciálnym súdom v boji proti organizovanému zločinu a korupcii.

Programové vyhlásenie vlády možno z hľadiska boja proti korupcii hodnotiť ako dobrý programový základ na boj proti korupcii vo verejnom sektore Slovenska, avšak s výhradami, ktoré sú vyššie uvedené. Ide predovšetkým o vyjadrenie odhodlania riešiť problém, ktoré však treba hodnotiť v kontexte s jeho realizáciou.

2. NAPŔNANIE PROGRAMOVÉHO VYHLÁSENIA VLÁDY Z HĽADISKA BOJA PROTI KORUPCII V ROKU 2003

Programové vyhlásenie vlády sa z hľadiska boja proti korupcii v niektorých častiach postupne naplňa. Na poskytnutie jasnejšieho obrazu uvádzame v nasledujúcom texte prehľad o prijatých protikorupčných uzneseniach.

Prvýkrát začala vláda realizovať odhodlanie vyjadrené v programovom vyhlásení v decembri 2002, keď prijala uznesenie č. 1359 z 11. decembra 2002. Týmto uznesením bol zriadený Odbor boja proti korupcii Úradu vlády SR. Zároveň sa tým zrušila Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii² a Riadiaci výbor boja proti korupcii. Vláda SR sa zároveň rozhodla pre nového politického lídra a uložila podpredsedovi vlády a ministrovi spravodlivosti Danielovi Lipšicovi predložiť návrhy legislatívnych zámerov zákonov a návrhy zákonov v oblasti boja proti korupcii. Zároveň zaviazala podpredsedov vlády, ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy k spolupráci s D. Lipšicom pri plnení protikorupčných aktivít a k vypracovaniu legislatívnych zámerov zákonov a návrhov zákonov v oblasti boja proti korupcii na úseku ich pôsobnosti, prijatie ktorých vyplýva z Programového vyhlásenia vlády SR. Termín pre plnenie týchto úloh bol stanovený do 31. marca 2003. Ten sa však nepodarilo ministerstvám ani ostatným ústredným orgánom štátnej správy dodržať.

Odbor boja proti korupcii začal svoju činnosť v marci 2003 a vedúcim odborom sa stal Ján Hrubala.

² Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii bola zriadená 22. novembra 2000.

V marci 2003 vystúpila s protikorupčnou iniciatívou na pôde Národnej rady SR politická strana Smer. S podporou opozičnej strany HZDS a časti koalíciej politickej strany Aliancia nového občana (ANO) iniciovala mimoriadnu schôdzu NR SR k vážnym podozreniam o existencii korupcie a klientelistických praktík v politickom systéme SR. Vláda SR navrhované znenie uznesenia skupiny poslancov odmietla. Nakoniec bolo prijaté kompromisné riešenie – parlament zaviazal vládu predložiť k 31. máju 2003 návrhy niektorých zákonov týkajúcich sa napríklad preukazovania pôvodu majetku, konfliktu záujmov či financovania politických strán. Vláda SR prijala pred schôdzou NR SR uznesenie, ktorým zaviazala ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy predložiť podpredsedovi vlády a ministrovi spravodlivosti správu o legislatívnych zámeroch zákonov a návrhoch zákonov v oblasti boja proti korupcii v pôsobnosti jednotlivých úsekov. Uznesenie vlády SR bolo prijaté 4. marca 2003 pod číslom 159 s termínom plnenia do 31. mája 2003. De facto bol v tomto uznesení zopakovaný záväzok z decembrového uznesenia, predĺžil sa však termín plnenia pre ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy do konca mája 2003.

Národná rada po diskusiách prijala kompromisné uznesenie s termínom plnenia do 31. mája 2003 a okrem vyššie spomenutých povinností zaviazala vládu predložiť návrhy niektorých konkrétnych zákonov: návrhy zákonov upravujúcich pravidlá lobingu, obmedzenie trestnoprávnej imunity ústavných činiteľov, návrh zákona o preukazovaní pôvodu majetku, návrh ústavného zákona o konflikte záujmov, návrh zákona o financovaní politických strán. NR SR tiež zaviazala vládu, aby vytvorila legislatívne, administratívne a kontrolné mechanizmy pre transparentný a efektívny systém použitia verejných prostriedkov vrátane zdrojov z fondov Európskej únie.

Vo väzbe na vyššie uvedené povinnosti vláda v máji 2003 prerokovala a schválila Správu o konkrétnych opatreniach pri plnení Programového vyhlásenia vlády SR v oblasti boja proti korupcii. Správa, ktorá je vlastne **vládnym protikorupčným programom**, mala byť pôvodne predložená na májovom zasadnutí parlamentu. Dostala sa tam však až o mesiac neskôr. Na rozdiel od marcovej mimoriadnej schôdzy NR SR, keď poslanci venovali rozprave dva rokovacie dni, vládny materiál o konkrétnych opatreniach v boji proti korupcii im na júnovom zasadnutí nezabral ani 20 minút. Vláda sa v tomto materiáli zaviazala uskutočniť viaceré opatrenia. Ako príklad možno uviesť záväzok prijať zákon o konflikte záujmov, upraviť financovanie politických strán, presadiť nový Trestný poriadok a Trestný zákon či zúžiť imunitu poslancov NR SR.³

Zosumarizovaním pridáme k faktu, že vláde a parlamentu sa v prvých mesiacoch roka 2003 podarilo štyrikrát verejne deklarovať svoje odhodlanie bojovať s korupciou (programové vyhlásenie vlády, dve uznesenia vlády a uznesenie parlamentu).

3. HODNOTENIE PLNENIA VLÁDNEHO PROTIKORUPČNÉHO PROGRAMU V ROKU 2003

Napĺňanie protikorupčného programu je možné posudzovať z viacerých hľadísk. Z hľadiska **kvantity** splnených úloh, ku ktorým sa parlament či vláda zaviazali. Ďalej z hľadiska relevantnosti zmien, ktoré môžu prijaté zmeny priniesť, teda ich **kvalitatívneho** dopadu na znižovanie rozsahu korupčného správania. Hodnotenie sa môže zamerať aj na jednotlivé **oblasti**

³ Bližšie pozri kapitolu *V.1. Výkonná moc*.

verejného sektora a pozrieť sa na to, či sa v nich potrebné protikorupčné zmeny uskutočňujú alebo neuskutočňujú.

Vláda SR pripravila a predložila viacero protikorupčných zákonov a opatrení, najmä z rezortu spravodlivosti. Niektoré boli parlamentom aj prijaté. Môžu mať dopad na rozsah korupcie na Slovensku, avšak s istým časovým odstupom. Prijatie niektorých návrhov zákonov sa zasekáva na hľadani „konsenzu“ politických strán na jeho konkrétnom obsahu, čo môže v praxi znamenať, že sa hľadá spôsob, ako návrh oslabiť (napríklad konflikt záujmov). Vo všeobecnosi možno konštatovať, že je málo ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy, ktoré by sa systematicky venovali korupcii ako jednej z priorit vlády. Viaceré vykazujú skôr formálny odpočet úloh, ktoré považujú za protikorupčné opatrenia. Pri viacerých úlohách sa stanovené termíny nedodrжали.

Na druhej strane sme boli svedkami viacerých káz s klientelistickým pozadím na najvyšších miestach verejného sektora. Domnievame sa, že vládna koalícia na politickú korupciu nereaguje adekvátne vážnosti situácie. Nevedú sa diskusie o zásadnej zmene tých problémových oblastí, ktoré umožňujú klientelizmus a korupciu na vysokých postoch. Korupcia sa skôr využíva ako nástroj politického boja.

Kauzy môžu plniť aj pozitívnu úlohu – ak sú spúšťačom zmeny, vyvolávajú totiž dopyt po zmene. Zatiaľ sa na Slovensku málo hovorí o systémových zmenách – o tom, čo je potrebné zmeniť, aby sa kauzy neopakovali (napríklad v legislatíve o SIS či NBÚ, ale aj verejnom obstarávaní, financovaní politických strán, imunity poslancov, riadení spoločnosti s majetkovou účasťou štátu).

Zároveň chýba líderstvo v oblasti boja proti korupcii zo strany najvyšších predstaviteľov štátu. Charakteristická je naopak nechota politických strán plniť povinnosti vyplývajúce zo zákona o politických stranách a ich financovaní, ktorá nevzbudzuje dôveryhodnosť v ozajstný záujem riešiť tieto citlivé témy. Málo transparentná personálna politika pri obsadzovaní významných pozícií v zahraničí, keď sa odmeňujú bývalí strážcovia straníckych trezorov, tiež nehovorí o principiálnosti v personálnej politike. Po zverejnení alarmujúcich informácií o tom, ako vyzerá riadenie firiem, v ktorých má štát majetkovú účasť, sa neotvorila seriózna diskusia na tému, ako riešiť tento problém. Riešenie vidia politickí reprezentanti iba v dosadení „svojich“ ľudí na kľúčové posty. Podobne pripravované privatizačné akcie nie sú sprevádzané diskusiami o tom, ako proces ošetriť a urobiť verejne kontrolovateľným. Diskusia sa skôr orientuje na dosadenie nominantov jednotlivých strán na dôležité posty.

Veľmi účinným protikorupčným nástrojom sú informácie. Je však potrebné uviesť, že sa neurobili dostatočné kroky na otváranie korupčne citlivých oblastí, ako je financovanie politických strán, verejné obstarávanie, hospodárenie štátnych firiem, privatizácia, ako boli a sú využívané prostriedky zahraničnej pomoci. Pritom pri existencii politickej vôle je toto opatrenie rýchle, účinné a finančne nenáročné.

Nezačala sa ani seriózna diskusia v rámci vládnej koalície o obmedzovaní korupcie na samosprávnej úrovni. Návrhy na riešenie kontroly, konfliktu záujmov narážajú na nesúhlas ZMOS.

Z hľadiska hodnotenia boja proti korupcii počas prvého roku novej vlády možno konštatovať, že išlo predovšetkým o prípravnú fázu. Počas tohto obdobia bolo viackrát verejne deklarované odhodlanie uskutočniť potrebné zmeny a v niektorých prípadoch sa uskutočnili aj konkrétne prípravné kroky na ich prijatie (napríklad zákon o konflikte záujmov, preukazovanie pôvodu majetku). Zatiaľ sa však stále najmä v politicky citlivých oblastiach hľadá „politická vôľa“ na ich prijatie v NR SR.

4. PRÍKLADY KONKRÉTNÝCH PROTİKORUPČNÝCH AKTIVÍT V ROKU 2003

Na pôde Národnej rady SR sa protikorupčné opatrenie objavilo v apríli 2003, keď poslanec Tomáš Galbavý z SDKÚ navrhol ústavný zákon na zúženie poslaneckej imunity. Tento návrh poslanca Galbavého narazil na veľký odpor viacerých politických strán. Po diskusii v poslaneckom klube návrh stiahol s odôvodnením, že by nebolo dôstojné, aby sa ústava menila „každý mesiac“. Ako uviedol denník Nový čas, „s takou ušľachtilou vecou, ako je obmedzenie poslaneckej imunity zástupcovia ľudu určite súhlasia. Zároveň si však dokážu nájsť dôvody, prečo sa takýto krok nedá práve teraz uskutočniť, prečo ho treba urobiť inak, inokedy a podobne... Predseda Smeru Róbert Fico napríklad zrušenie imunity podporuje, nesúhlasí však so spôsobom, akým chcel problém riešiť jeho kolega z SDKÚ T. Galbavý“ (*Nový čas*, 6. 5. 2003).

Ďalším verejne diskutovaným protikorupčným opatrením je novela ústavného zákona o konflikte záujmov. O tejto novele sa diskutuje už druhé funkčné obdobie. Po neúspešnom pokuse o novelu zákona o konflikte záujmov pred voľbami v lete 2002, sa táto politicky citlivá téma dostala do pozornosti širokej verejnosti a politikov hneď po septembrových voľbách. Pracovná skupina zložená zo zástupcov koalície a opozície pripravila ďalšie znenie novely. Politický konsenzus na obsahu konkrétnych ustanovení sa nerodí jednoducho. Pôvodne stanovený termín sa nedodržel a z júna 2003 sa presunul na prvé čítanie do Národnej rady SR v septembri 2003. Tu dochádza k okresávaniu prísnych ustanovení v záujme hľadania „ politickej vôle“. Verejnosť o tomto procese, ktorý možno nazvať aj „čiernou skrinkou“, nemá dostatok informácií. Ide v poradí už o šiesty pokus o presadenie prísnejších pravidiel o konflikte záujmov vo verejnom sektore. Napriek deklaráciám existuje jasná nevôľa prijať takýto zákon – jeho presúvanie, poradie zaradenia na rokovanie parlamentu, vytvorenie skupinky poslancov, ktorá neverejne pripravuje prechodné riešenie, pričom nie sú známi členovia ani návrhy tejto skupinky a pod. Problematickými bodmi sú podľa niektorých poslancov NR SR povinnosti podávať majetkové priznania pre blízke osoby žijúce v spoločnej domácnosti, postzamestnanecké obmedzenia, možnosť odvolania z funkcie ako sankcie za porušenie zákona.

Aj pravidlá pre financovanie politických strán sa stali v tomto roku predmetom diskusie. Existujúci zákon a hlavne jeho uplatňovanie v praxi je problematické. Otázky vyvoláva napríklad fiktívny finančný limit, ktorý sa môže použiť na kampaň, obdobie pre limitáciu výdavkov alebo nedostatočne funkčná kontrola z Ministerstva financií SR (MF SR). MF SR pripravilo novelu uvedeného zákona, ktorým ho ruší, čo napríklad znamená aj zrušenie finančného limitu pre výdavky na kampaň. Volebná kampaň sa tak môže posunúť od súťaže myšlienok a diskusie o verejných politikách smerom k súťaži pokladníc politických strán. Tento návrh MF SR bol prerokovaný v NR SR v prvom čítaní a následne ho vzal navrhovateľ návrh späť. To znamená, že NR SR o ňom zatiaľ ďalej nediskutuje. Návrh MV SR, ktorý napríklad určuje maximálnu výšku členského príspevku, bol do 2. októbra 2003 v pripomienkovom konaní a bude zaradený

na rokovanie vlády SR⁴. Financovanie politických aktivít je kľúčová oblasť z hľadiska obmedzovania politickej korupcie, klientelizmu, preto si podľa nášho názoru vyžaduje oveľa zásadnejšiu reformu.

Pozornosť sa v boji proti korupcii venuje aj represívnym zložkám, konkrétne vytvoreniu úradu špeciálneho prokurátora. Dlhý čas zaznievali odlišné názory na postavenie tohto úradu a jeho právomoci, či už z radov opozičných, ale aj koalíčných politických strán. Aj bez prijatia potrebných legislatívnych zmien bol na Generálnej prokuratúre SR vytvorený samostatný útvar špeciálneho prokurátora SR. Zriadil ho generálny prokurátor s „cieľom prakticky odskúšať fungovanie špeciálnej prokuratúry v praxi“(Sme, 30. 10. 2003). Jeho činnosť je posudzovaná nejednoznačne, napríklad v prípade zastavenia trestného stíhania vo veci bezpečnostného spisu Jána Mojžiša. Ako uviedol komentátor denníka Sme Marián Leško „výsledkom jeho praktického odskúšania je zistenie, že úrad nefunguje. Nefunguje preto, lebo úlohou špeciálnej prokuratúry je odhaľovanie trestnej činnosti ústavných činiteľov a vysokých štátnych úradníkov, no rozhodnutím, ktorým zastavila trestné stíhanie vo veci bezpečnostného spisu Jána Mojžiša, sa tomuto poslaniu spreneverila“(Sme, 30. 10. 2003).

Zákon o špeciálnom súde a špeciálnom prokurátorovi bol prijatý na októbrovej schôdzi parlamentu⁵. Bolo prijaté kompromisné znenie, ktoré minister spravodlivosti D. Lipšic označil za prijateľné. V rozprave vystúpil aj novozvolený predseda Najvyššieho súdu Milan Karabín, ktorý opätovne takýto návrh v záujme zachovania nezávislosti justície odmietol.(Sme, 23. 10. 2003)

Právomoci agenta provokatéra voči verejným činiteľom sa výrazne posilnia, hoci minister spravodlivosti D. Lipšic priznáva, že polícia agentov príliš nevyužíva. Agenti budú môcť ľudí priamo navádzať na spáchanie trestného činu. Ak niekto vie o korupcii a neoznámi to (napríklad, keď mu ktosi ponúkol úplatok), spácha navyše trestný čin. Predseda HZDS Vladimír Mečiar kritizoval prijatie zákonov a povedal, že zákony sú v rozpore s občianskymi právami. Podľa predsedu HZDS agenti provokatéri pôsobili už v 50. rokoch a udávali ľudí.(Sme, 3. 11. 2003). Podľa nášho názoru posilnenie inštitútu agenta môže prispieť k odhaľovaniu korupcie a k získaniu dôkazov o takejto činnosti. Jeho možný dosah na zníženie korupcie a klientelizmu v SR však netreba preceňovať.

Na Slovensku prebehla mediálna protikorupčná kampaň. V rámci projektu Phare, o ktorý požiadal Úrad vlády SR, boli na jar 2003 po Slovensku vyvesené billboardy s podtitulom „Korupcia nám pije krv“. Táto kampaň vyvolala viacero negatívnych reakcií zo strany odbornej verejnosti a médií. Poukazovala totiž na v súčasnosti už zjavný fakt, že korupcia v SR existuje a je negatívna. Neponúkala však riešenia. Slovensko už dávnejšie prešlo fázou spoznávania fenoménu korupcie, v súčasnosti potrebuje konkrétne a jasné riešenia. Vzhľadom na to, že pomoc EÚ pre slovenskú vládu je jednorazová a obmedzená, domnievame sa, že mala byť použitá na aktivity s vyššou pridanou hodnotou v boji proti korupcii.

⁴ Problematike financovania politických strán na Slovensku sa podrobnejšie venujeme v kapitole X. *Vybrané problémy - financovanie politických strán na Slovensku.*

⁵ Problematike špeciálnej prokuratúry sa podrobnejšie venujeme v kapitole V.4 *Prokuratúra.*

5. HODNOTENIE PLNENIA PROTİKORUPČNÉHO MINIMA

Ako sme už uviedli, protikorupčné nástroje, ktoré by pomohli znížiť rozsah korupcie vo verejnom sektore na Slovensku, sú známe. Potrebná je politická vôľa na ich prípravu a presadenie. Transparency International Slovensko (TIS) sa z uvedených dôvodov rozhodla uskutočniť projekt pod názvom *Protikorupčné minimum*, ktorý je zameraný na presadenie systémových protikorupčných zmien. Ide o súbor opatrení, ktorých prijatie a implementovanie v každodennej činnosti verejného sektora môže znížiť mieru korupcie.

Skupina expertov sa pred voľbami zhodla na pätnástich opatreniach, ktoré možno nazvať „protikorupčné minimum“, t. j. súbor potrebných a účinných opatrení v boji proti korupcii. Tieto opatrenia by sa mali stať kostrou boja proti korupcii novej vlády a parlamentu, pričom ide aj o opatrenia nasmerované na zníženie korupcie na decentralizovanej úrovni riadenia správy vecí verejných.

Tabuľka 1

Pätnásť priorít Protikorupčného minima

Číslo	Priorita
1.	Prijat' prísny a vynútitel'ný 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 súdey.
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 predvstupových prostriedkov.
11.	Zjednodušiť správne konanie.
12.	Zefektívniť katastre nehnuteľností.
13.	Zefektívniť kontrolu štátnych podnikov a štátnych akciových spoločností a poskytovať informácie o ich hospodárení.
14.	Uskutočniť potrebné reformy v zdravotníctve a prijat' protikorupčné opatrenia.
15.	Zvyšovať transparentnosť financovania politických strán.

Zdroj: TIS

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).

Po parlamentných voľbách pripravila TIS stretnutie všetkých parlamentných a niektorých mimoparlamentných strán a hnutí, ktoré sa k projektu *Protikorupčné minimum* pripojili.

Stretnutia sa zúčastnili zástupcovia DS, HZDS, KDH, OKS, PSNS, SDA, SDKÚ, SĎĽ, SMER a SNS. Napriek pozvaniu a prisľúbenej účasti sa stretnutia nezúčastnili predstavitelia ANO, KSS a SMK. Politické strany na stretnutí prezentovali ambície svojich politických strán v oblasti boja proti korupcii pre nadchádzajúce obdobie. Z diskusie vyplynulo, že politické strany napriek podpísanému záväzku v podobe *Protikorupčného minima* nemajú jasnú predstavu ani plán jeho realizovania. Zodpovedá tomu aj počet doteraz prijatých riešení v boji proti korupcií.

Politické strany a hnutia v predvolebnom zápase nemali problém prihlásiť sa k presadzovaniu protikorupčnej politiky a viaceré politické programy dokonca obsahovali konkrétne 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 SR a je obsiahnutá vo vládou schválenej *Správe 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*. Ako sme uviedli v 2. časti tejto kapitoly, táto správa je v podstate **protikorupčným programom** súčasnej vlády, ktorý v júni 2003 schválila Národná rada SR. Väčšina plánovaných vládnych opatrení je preto v procese prípravy.

Z pohľadu napĺňania Protikorupčného minima sa vo väčšine z pätnástich priorít postupne uskutočňujú čiastkové zmeny, ktoré však svoju efektívnosť preukážu až s odstupom času. Nedostatočne sa zatiaľ realizujú štyri priority Protikorupčného minima, a to: posilniť kontrolu samosprávy, zverejňovať podrobné informácie o čerpaní predvstupových prostriedkov, zefektívniť činnosť katastrov nehnuteľností a zvyšovať transparentnosť financovania politických strán.

Veľmi účinným protikorupčným nástrojom je otváranie systémov, poskytovanie informácií, čo umožňuje verejnú kontrolu. Doposiaľ sa tento nástroj využil nedostatočne. Aj keď pozitívne možno hodnotiť zákon o slobodnom prístupe k informáciám, postupnú elektronizáciu úradov, informácie v korupčne citlivých oblastiach sa neposkytujú dostatočne (financovanie politických strán, privatizácia, verejné obstarávanie, hospodárenie podnikov s majetkovou účasťou štátu, využívanie prostriedkov zahraničnej pomoci).

Ako príklad uvedieme problém, ako získať informácie o tom, na aké účely bola použitá zahraničná pomoc PHARE na boj proti korupcii. Informácie v členení, ktoré by umožňovalo verejnú kontrolu, sa nám ani po opakovaných žiadostiach nepodarilo získať. Podľa nášho názoru by mali byť k dispozícii a mali by sa zverejňovať informácie o tom, na aký účel (stavbu, štúdiu s pod.) sa prostriedky využili, kto a v akej čiastke ich získal, kto boli subkontraktori, ako prispeli do projektu a kde sa dá dostať k výstupom projektu.

Vláda sa snaží sprístupňovať informácie o tom, ako je organizovaný celý proces riadenia štrukturálnych fondov, čo je veľmi potrebné. (*Koncepcia...*, 2003). Rovnako sa však treba venovať aj otázkam, ako sa budú poskytovať informácie v takej štruktúre, aby bola možná aj verejná kontrola.

6. ZÁVER

Podľa nášho názoru Slovensko aj vďaka silnej medializácii témy korupcie už má aktérov, ktorí rozumejú potrebe prijatia protikorupčných opatrení. Vcelku sa darí aj pripraviť návrhy relevantných protikorupčných zmien. Kľúčová je však ďalšia fáza – presadenie protikorupčných návrhov. Tu však zatiaľ súboj záujmov tých hráčov, ktorým vyhovuje status quo, a tých, ktorí si želajú zmeny, nevyznieva priaznivo.

Záujem na status quo majú subjekty a jednotlivci zapojení do klientelistických reťazcov, podnikatelia, ktorí sa cez tieto siete majú možnosť dostať k lukratívnym zákazkám, tí, čo majú prehršky z minulosti a boja sa ich odhalenia, ale aj novo sa formujúca decentralizovaná moc, ktorá odmieta všetko, čo by znamenalo jej verejnú kontrolu, vrátane externej kontroly a ošetrenia konfliktu záujmov.

Pretože viac menej všetky relevantné politické strany majú podobnú schému svojho „tajomného“ financovania. Nedá sa povedať, že by sa otázky financovania politických strán či zvýšenia transparentnosti hospodárenia monopolov s majetkovou účasťou štátu stali agendou niektorej politickej strany v záujme boja proti klientelizmu.

Opozícia na Slovensku reálne nepožaduje protikorupčné zmeny. Časť opozície tak koná najmä vzhľadom na predchádzajúci spôsob vládnutia a netransparentnú privatizáciu, časť zase pre svoje aktuálne väzby na podnikateľský sektor a pravdepodobne aj pre reálnu neochotu robiť protikorupčnú reformu. Časť z ideologických dôvodov – odmietania participatívneho modelu spravovania vecí verejných.

Preto na politickej scéne nemáme zatiaľ na Slovensku jasného politického lídra, u ktorého by sa iniciatíva prichádzať s návrhmi protikorupčných opatrení, ich podpora a jasné reakcie smerom dovnútra strany – napríklad pri vysporiadavaní sa s podozreniami z korupcie a klientelizmu vo vlastnej politickej strane – zásadne líšila od ostatných politických strán.

Skôr je snaha o protikorupčné mimikry, bez reálnej snahy veci zmeniť. Korupcia je politicky citlivá téma, dajú sa ňou osloviť voliči. V posledných rokoch patrí medzi jeden z najvážnejších problémov, ktoré trápia občanov. Dá sa aj zneužiť v politickom boji. Toho všetkého sme boli na Slovensku svedkami. Boj s korupciou je jednou z priorit programového vyhlásenia vlády, z iniciatívy opozície bola zvolaná schôdza parlamentu, prijali sa rôzne uznesenia. Napriek tomu politické strany nemajú ujasnený postup, ako reálne bojovať a korupciou a najmä s klientelizmom, nehládajú sa protikorupčné aliancie. Skôr sme svedkami rôznych záujmových aliancií.

Výsledky ostatných prieskumov ukazujú, že veľmi vážnym problémom je **klientelizmus**. Tento fenomén je vnímaný ako prepájanie zložiek moci (výkonnej, legislatívnej, súdnej) s podnikateľskými záujmami, médiami, SIS, NBÚ a pod. Deje sa tak nielen na centrálnej úrovni, ale aj na decentralizovanej. Rozmätávanie týchto klientelistických prepojení vyžaduje radikálne kroky zo strany represívnych zložiek, ale aj politickú vôľu na ich presadenie. To sa podľa nás na Slovensku nedeje. Na jednej strane treba pozitívne hodnotiť niektoré systémové zmeny (napríklad prijatie zákona o zriadení špeciálneho súdu a prokuratúry, zmeny v trestnom poriadku, posilnenie inštitútu agenta provokatéra), ale na druhej strane existuje výrazný nepomer medzi počtom korupčných a klientelistických káuz a počtom odsúdených. V tomto roku sa darilo

odhaliť viaceré skupiny korupčníkov (napríklad colníci, policajti), počet odsúdených za trestné činy korupcie je však stále nízky.

Podnikateľský sektor na Slovensku zatiaľ iba začína artikulovať svoje protikorupčné potreby a zmeny. Časť firiem pracuje na protikorupčnej kultúre vo vlastnej firme a nevstupuje do transakcií, kde by bolo potrebné podplácať. Formovanie spoločnej podnikateľskej iniciatívy pri obmedzovaní korupcie je v začiatkoch. Na druhej strane medzi slovenskými podnikateľmi prevláda názor, že byť zapojený do klientelistickej siete je výhodné – najmä v niektorých sektoroch napojených na verejné financie sa to považuje za nevyhnutnosť.

Mimovládne organizácie sa snažia udržiavať tlak na politikov a požadovať protikorupčné kroky. Úspechy na tomto poli sa striedajú s neúspechmi. Ukazuje sa, že citlivejšie možno túto protikorupčnú hru s politikmi rozohrať pred voľbami, keď môže byť ohrozená ich pozícia na politickom trhu. Problémom sa ukazuje byť menej organizovaná občianska spoločnosť na decentralizovanej úrovni.

Médiá ako ďalší silný hráč sú na jednej strane protikorupčným detektívom – odhaľujú kauzy, žiadajú vysvetlenia, skladanie účtov. Na druhej strane treba vidieť aj možné zapojenie samotných žurnalistov do klientelistických sietí a aj spravodajských hier. Investigatívna žurnalistika sa málo objavuje v regionálnych médiách.

LITERATÚRA

1. *Koncepcia systému finančného riadenia štrukturálnych fondov*. Uznesenie vlády SR z 29. 10. 2003.
2. *Protikorupčné minimum: sľuby a realita boja proti korupcii v SR a odporúčanie pre novú vládu*. Bratislava, TIS 2002.

Monitoring dennej tlače.

III. TRESTNÉ ČINY KORUPCIE V SR

Pavel Nechala

Účelom Trestného zákona je ochrana najdôležitejších celospoločenských záujmov, ktoré sú v zákone výslovne uvedené, a ochrana oprávnených záujmov a práv jednotlivcov či iných subjektov práva.

V jeho jednotlivých ustanoveniach sú uvedené konania, ktoré sú zakázané a súčasne je toto konanie v prípade jeho preukázania príslušnými orgánmi potrestané, teda sankcionované. Konanie, ktoré naplňa znaky konania uvedeného v Trestnom zákone (znaky skutkovej podstaty), je trestným činom. Trestný zákon vymedzuje nielen trestné činy, ale ustanovuje tiež za spáchanie trestných činov tresty a ochranné opatrenia.

K trestným činom korupcie zaraďujeme **prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody, podplácanie, nepriame úplatkárstvo**. S uvedenými skutkovými podstatami však tiež úzko súvisia aj ďalšie trestné činy, a to zasahovanie do nezávislosti súdu, zneužívanie právomoci verejného činiteľa, zvýhodňovanie veriteľa, machinácie v súvislosti s konkurzným a vyrovnávacím konaním, zneužívanie informácií v obchodnom styku a machinácie pri verejnej súťaži a verejnej dražbe.

1. VÝVOJ TRESTNÝCH ČINOV KORUPCIE A SANKCIÍ DO ROKU 2002

Postihovanie trestných činov korupcie má na našom území dlhodobú históriu. Už počas I. Československej republiky platil u nás zákon č. 178/1924 Sb. Národného shromáždění o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství. Korupčné správanie bolo trestané aj počas vojnovnej Slovenskej republiky. Snem Slovenskej republiky sa uzniesol na zákone č. 150/1943 Sl. z. zo dňa 11. novembra 1943 **o úplatkářstve a podplácaní**, pričom zákon rozoznával podplácanie a úplatkárstvo. **Trestný zákon**, ktorý bol prijatý po druhej svetovej vojne v roku 1950 (Zákon č. 86/1950 Zb. ...) zrušil dovtedajšie trestno-právne predpisy a zjednotil ich v jednom kódexe. Štvrtý diel tretej hlavy osobitnej časti zákona sa volal Úplatkářstvo a upravoval podplácanie aj úplatkářstvo. Tieto trestné činy vždy museli súvisieť s obstaraním vecí všeobecného záujmu. **Trestný zákon** (Zákon č. 140/1961 Zb. ...) z roku 1961, ktorý nahradil vyššie uvedený právny predpis, platí s viacerými zmenami až dodnes. Úprava úplatkářstva zostala zachovaná v podobnom znení ako podľa Trestného zákona z roku 1950. Takéto znenie postačovalo vtedajšej komunistickej vláde skoro tridsať rokov. Ani prvé roky po novembrovej revolúcii, ktoré boli spojené s veľkými spoločenskými zmenami, sa výraznejšie nedotkli trestnoprávnej úpravy korupcie¹. Výraznú zmenu priniesla až novela Trestného zákona č. 102/1995 Z. z., ktorá na obdobie od 31. mája 1995 do 27. januára 1999, zrušila trestnosť podplácania. Táto zmena bola súčasťou politického programu vlády Vladimíra Mečiara a deklarovaným úmyslom bolo podporiť oznamovanie takejto činnosti orgánom

¹ Zmeny sa týkali napríklad zrušenia nápravných opatrení, rozšírenie možnosti ukladať peňažné tresty a pod.

činným v trestnom konaní. Želaný efekt sa však nedostavil a skutková podstata trestného činu podplácania sa vrátila do trestného zákona novelou č. 10/1999 Z. z. Touto novelou bolo tiež zavedené nepriame podplácanie. Najvýraznejšiu zmenu však priniesla novela č. 183/1999 Z. z., ktorou sa zaviedol trestnoprávny postih aj pre výkon činnosti, ktorá nesúvisí s obstaraním vecí všeobecného záujmu, teda aj súkromné podnikanie. Taktiež sa zaviedol postih pre zahraničných verejných činiteľov. Novela č. 253/2001 Z. z. priniesla sprísnenie trestania trestných činov korupcie a maximálna trestná sadzba sa zvýšila až na osem rokov. Trestná sadzba základnej skutkovej podstaty trestného činu prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody sa zvýšila na tri roky odňatia slobody. Novelu v roku 2002 priniesli spresnenie znenia skutkových podstat.

2. SÚČASNÁ PRÁVNA ÚPRAVA A ZMENY V ROKU 2003

Trestný zákon postihuje prijímanie úplatku a podplácanie v priamej aj nepriamej forme, ako aj úplatky poskytnuté zahraničným a domácim úradníkom, sudcom, súdnym úradníkom a zamestnancom medzinárodných alebo medzivládnych organizácií a orgánov, a taktiež korupciu v súkromnom sektore. Trestné činy korupcie sú súčasťou tretej hlavy osobitnej časti Trestného zákona pod názvom Trestné činy proti poriadku vo veciach verejných. Zákon rozoznáva tri základné skutkové podstaty – prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody, podplácanie a nepriamu korupciu. Zákon taktiež pozná dva prípady, keď trestnosť podplácania a nepriameho podplácania zaniká, alebo je vylúčená – ide predovšetkým o presne definované prípady účinnej ľútosti a použitie tzv. „agenta provokatéra“.

V súvislosti s odhaľovaním trestných činov korupcie boli v roku 2003 prijaté dve novelu Trestného zákona, ktoré vyšli v Zbierke zákonov pod číslom 171/2003 Z. z. a 457/2003 Z. z.. Zákonom č. 457/2003 Z. z. sa menil aj Trestný poriadok. Uvedené novelu priniesli sprísnenie trestnej sadzby a posilnenie inštitútu „agenta provokatéra“, zavedenie inštitútu korunného svedka a zavedenie trestnosti neprekazenia a neoznámnia trestných činov korupcie. Bližšie sa im budeme venovať v nasledujúcom texte.

2.1. SPRÍSNIENIE TRESTNEJ SADZBY

Novela Trestného zákona č. 171/2003 Z. z. sprísnila trestný postih pasívnej korupcie pre verejných činiteľov v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu až na tri roky a teda sa vylúčila možnosť uloženia podmieneného trestu odňatia slobody. Táto zmena bola súčasťou rozsiahlej novelu Trestného zákona a zvýšenie trestnej sadzby nezaznamenalo väčšiu politickú alebo spoločenskú diskusiu.

2.2. POSILNENIE AGENTA „PROVOKATÉRA“

Výraznejší prínos v odhaľovaní trestných činov môže priniesť novela č. 457/2003 Trestného poriadku a Trestného zákona, ktorá umožňuje použitie agenta aj takým spôsobom, že bude navádzať podozrivého na spáchanie trestného činu.

Konanie agenta musí byť v súlade s účelom tohto zákona a musí byť úmerné protiprávnosti konania, na odhaľovaní, zisťovaní alebo usvedčovaní ktorého sa zúčastňuje. Agent nesmie iniciatívne navádzať na spáchanie trestného činu; to neplatí, ak ide o korupciu spáchanú verejným

činiteľom alebo zahraničným verejným činiteľom, ak možno dôvodne predpokladať, že páchatel' by spáchal taký trestný čin aj vtedy, ak by príkaz na použitie agenta nebol vydaný.²

Podľa doterajšej právnej úpravy bolo dôležité na preukázanie trestného činu iniciatívne neponúknuť úplatok ako prvý. Zmena, ktorá bola zavedená touto novelou, však zneistí v korupčnom správaní všetkých verejných činiteľov, ktorí prijímajú úplatky.

Novela však nezaznamenala na pôde parlamentu širokú podporu. Prijatiu tejto novely predchádzala prudká politická diskusia. Poukazuje na to aj nasledovný výsek z diskusie v médiách:

Minister spravodlivosti SR Daniel Lipšic sa musel predovšetkým brániť argumentom z možného zneužitia tohto inštitútu. Zložitost' diskusie dokazuje nasledovný citát z denníka *Sme*:

„Na utajovanú trestnú činnost' je potrebné použiť utajené prostriedky jej odhalenia,“ tvrdí D. Lipšic. Polícia bude môcť vytvárať fiktívne kauzy, aby preverila verejných činiteľov vrátane poslancov a členov vlády. „Majú za úlohu vyskúšať ich integritu,“ povedal.

Predseda HZDS V. Mečiar včera koalíciu za to, že prijala protikorupčné zákony, kritizoval. „Teraz nerozoznám lobistu od agenta,“ povedal v relácii STV O päť minút dvanásť. „Podľa dnešných vládou navrhnutých zákonov je každý poslanec potenciálny zločinec.“ Mečiar tvrdí, že zákony sú v rozpore s občianskymi právami. Podľa predsedu HZDS agenti provokatéri pôsobili už v 50. rokoch a udávali ľudí.

Predseda KDH Pavol Hrušovský Mečiarovi povedal, aby „nestrašil“. Spýtal sa ho, čoho sa bojí. „Ja sa zákonov nebojím,“ povedal Hrušovský. „Nech nasadia na každého z nás provokatéra. Ak podľahneme, tak tam nemáme čo robiť.“

Predseda SMK Béla Bugár povedal, že zákony privítal. Ak Bugárovi niekto ponúkne úplatok, „poletí z druhého poschodia“. (*Sme*, 3. 11. 2003)

Rovnako, ako dobrá legislatíva, je dôležité jej uplatňovanie v praxi. Nasadenie agenta musí povoliť sudca na žiadosť prokuratúry. Ich využitie sa v praxi zvyšuje, napriek tomu boli v roku 2003 úspešní iba v trinástich prípadoch. D. Lipšic priznal, že je to veľmi málo (*Sme*, 26. 11. 2003).

Napriek celkovo malému počtu úspešných prípadov sú verejne známe niektoré príklady úspešného použitia agenta provokatéra v roku 2003:

- Na prijímanie úplatku doplatil riaditeľ domova sociálnych služieb. Za prednostné umiestnenie do domova si vyžiadal 200 000 korún. Po prijatí úplatku ho zadržali.
- Súkromný všeobecný lekár za 100 000 korún prisľúbil vybavenie invalidného dôchodku občanovi, ktorý nemal žiadne vážne zdravotné problémy. Po prijatí úplatku lekára zadržali.
- Občan v mene občianskeho združenia prisľúbil predstaviteľom štátnej správy úplatok 100 000 korún za odsúhlasenie odpredaja štátneho rekreačného zariadenia.

² Návrh novely Trestného poriadku a Trestného zákona bol prerokovaný na 18. schôdzi NR SR, uznesenie číslo 517 z 21. októbra 2003. Zákon vyšiel v Zbierke zákonov 25. novembra 2003 pod číslom 457/2003.

- Trestne stíhaný opakovane ponúkal vyšetrovateľovi úplatok 50 000 korún ako zálohu za to, že zabezpečí, aby sa jeho prípad nedostal pred súd. Bezprostredne po odovzdaní peňazí ho zadržali.
- Bratislavský advokát od trestne stíhaného a jeho matky žiadal úplatok 200 000 korún. Sľuboval, že vybaví prepustenie z vyšetrovacej väzby a iba podmienené odsúdenie. Polícia ho zadržala priamo pri preberaní úplatku.
- Bratislavský sudca Igor Š. požadoval od otca trestne stíhaného občana 100 000 korún, aby sa jeho synovi zlepšili vyhliadky v trestnom konaní. Otec stíhaného dohodol zníženie sumy na 70 000 korún a peniaze sudcovi odovzdal. Preberanie bolo nahrané na záznam (*Sme*, 3. 11. 2003).

2.3. ZAVEDENIE NOVÉHO INŠTITÚTU „KORUNNÝCH SVEDKOV“

Súčasťou novely Trestného poriadku č. 457/2003 Z. z. je aj snaha podporiť odhaľovanie korupcie prostredníctvom tzv. „**korunných svedkov**“. Zavádzajú sa procesné inštitúty, ktoré umožňujú spolupracujúcej osobe uložiť za pomoc pri odhaľovaní niektorých trestných činov miernejší trest. Voči tomuto inštitútu mala výhrady z hľadiska možného zneužitia vládna strana ANO, jej poslanci ho však napokon pri hlasovaní podporili (*Sme*, 22. 10. 2003).

2.4. ZAVEDENIE TRESTNOSTI NEPREKAZENIA A NEOZNÁMENIA TRESTNÝCH ČINOV KORUPCIE

Ďalšou zmenou v roku 2003, ktorá bola tiež súčasťou vyššie uvedenej novely Trestného zákona, je rozšírenie skutkových podstát trestných činov neprekazenia trestného činu a neoznámenia trestného činu o trestné činy prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody (§ 160, 160a, 160b, 160c), podplácania (§ 161, 161a, 161b, 161c), nepriamej korupcie (§ 162). Znamená to, že ten, kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal, pácha alebo pripravuje trestné činy korupcie a neoznámí to orgánom činným v trestnom konaní, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky. Doteraz takáto povinnosť pri trestných činoch korupcie nebola.

3. ÚSPEŠNOSŤ ODHAĽOVANIA TRESTNÝCH ČINOV KORUPCIE

Viacerými opatreniami predovšetkým na Ministerstve spravodlivosti SR, ale aj na Ministerstve vnútra SR dochádza k zvýšeniu počtu odhaľovania trestných činov korupcie. Uplatňovanie väčšiny nových inštitútov, ktoré presadilo Ministerstvo spravodlivosti SR, je úlohou predovšetkým Policajného zboru SR, ktorý patrí pod Ministerstvo vnútra SR.

Vyšetrovatelia pracovali v roku 2002 na 139 trestných činoch korupcie, čo je oproti roku 2001 nárast o 56 prípadov. Z nich bolo objasnených 118, t. j. 84,9 %. Stíhaných bolo 109 osôb. 74 skutkov kvalifikovali ako podplácanie a 65 skutkov ako prijímanie úplatku. (*Správa o stave...*, 2002)

Rastúci trend pokračuje aj v roku 2003. Pri páchaní trestného činu prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody sa podarilo prichytiť aj vysokého štátneho funkcionára – poslanca NR SR.

Za ostatné tri roky je možno zaznamenať rastúci trend odhaľovania trestných činov korupcie. Činnosť polície a vyšetrovateľov sa na základe týchto štatistík teda zlepšuje. Výraznejší posun

však nenastáva v rozhodovaní súdov. Počet odsúdených výrazne zaostáva za počtom stíhaných, čo však samozrejme môže mať viacero príčin (napríklad nedostatočné preukázanie spáchania trestného činu, priet'ahy v konaní a podobne).

Tabuľka 1
Porovnanie vývoja postihovania trestných činov korupcie v rokoch 2000 – 1. polrok 2003

	2000			2001			2002			1. polrok 2003		
	stíhaní	obžalovaní	odsúdení	stíhaní	obžalovaní	odsúdení	stíhaní	obžalovaní	odsúdení	stíhaní	obžalovaní	odsúdení
§160, §160a, §160b, §160c	42	39	24	42	40	21	37	32	18	38	19	6
§161, §161a, §161b, §161c	62	52	43	56	41	30	78	56	37	48	31	20
§162	2	1	0	5	3	0	5	4	2	1	1	2
Spolu	106	92	67	103	84	51	120	92	57	87	51	28

Poznámka:

§ 160, §160a, §160b, §160c – prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody;

§ 161 – podplácanie;

§ 162 – nepriama korupcia.

Zdroj: Generálna prokuratúra SR.

LITERATÚRA

1. Baláž, P.: *Trestné právo hmotné*. Bratislava, IURA Edition 2001.
2. *Správa o stave a úrovni vyšetrovania za rok 2002*. Bratislava, Ministerstvo vnútra SR 2002.
3. Stiffel, H. – Kočica, J.: *Trestný zákon – Stručný komentár*. Bratislava, IURA Edition 2001.
4. Zákon č. 86/1950 Zb. Trestný zákon.
5. Zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon.
6. Zákon č. 141/1961 Zb. Trestný poriadok.

Monitoring denníkov *Sme* a *Pravda*.

IV. MEDZINÁRODNÉ DOHOVORY A SPOLUPRÁCA

Emília Sičákova-Beblavá

Na správu vecí verejných, vrátane prípravy a presadzovania protikorupčnej politiky, má na Slovensku vplyv okrem rôznych domácich hráčov, aj zahraničie. A to jednak bilaterálne, napríklad vo forme pomoci poskytnutej jednotlivými krajinami Slovensku, ako aj vo forme pomoci poskytnutej multilaterálnymi organizáciami. Podoby pomoci sú rôzne. Nebolo to inak ani v roku 2003, na čo poukážeme v nasledujúcom texte.

1. VPLYV MEDZINÁRODNÝCH INŠTITÚCIÍ NA PROTIKORUPČNÉ AKTIVITY SR V ROKU 2003

Medzinárodné inštitúcie vytvárajú štandardy pre jednotlivé členské krajiny pre boj proti korupcii. Jedným z cieľov dohovorov je tak stanoviť štandardy pre vnútroštátnu legislatívnu úpravu jeho zmluvných strán. Dosať politický konsenzus o obsahu jednotlivých nástrojov vo vnútri uvedených medzinárodných inštitúcií je náročný proces. Vo všeobecnosti jednotlivé krajiny po pristúpení k dohovoru následne dohovor implementujú do vlastnej legislatívy. Implementácia štandardov je predpokladom koordinovaného prístupu v boji proti korupcii a účinného fungovania medzištátnej spolupráce.

Slovenská republika ešte pred rokom 2003 pristúpila k protikorupčným pravidlám definovaným OECD a Radou Európy.

OECD je medzinárodná organizácia, ktorá presadila rovnaké pravidlá hry týkajúce sa zákazu podplácania zahraničných verejných činiteľov hlavne pre členov¹ tejto organizácie. Hlavným nástrojom je Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov. V roku 2003 prebiehalo hodnotenie úrovne zapracovania dohodnutých pravidiel do právnych poriadkov krajín, ktoré pristúpili k tomuto dohovoru. Zároveň sa na úrovni OECD začala diskusia o sprísnení existujúceho dohovoru, pričom jeden z návrhov je zameraný na zvýšenie pozornosti venovanej v tejto oblasti politickým stranám. Slovenská republika postupne implementuje uvedený dohovor.

Slovensko v predchádzajúcom období podpísal(27. januára 2000) a ratifikovalo (9. júna 2000) Trestnoprávny dohovor **Rady Európy** o boji proti korupcii. V nadväznosti na záväzky vyplývajúce z tohto dohovoru Slovensko uskutočnilo viaceré zmeny v právnom poriadku, najmä novelizáciou Trestného zákona.

K Občianskoprávnemu dohovoru Rady Európy² Slovensko pristúpilo v roku 2003. Národná rada SR vyslovila s dohovorom súhlas svojím uznesením č. 232 z 9. apríla 2003 a prezident SR ho ratifikoval 5. mája 2003. Dohovor nadobudol platnosť 1. novembra 2003. V praxi to znamená,

¹ K dohovoru pristúpili aj viaceré nečlenské krajiny OECD.

² Rada Európy ho oficiálne prijala 4. novembra 1999.

že by sa malo začať s jeho presadzovaním a zosúladovaním so slovenským právom. Napríklad je potrebné zabezpečiť náhradu škody pre postihnutých korupciou, upraviť neplatnosť zmlúv, tak aby akákoľvek zmluva alebo jej časť o poskytnutí úplatku bola neplatná, ako aj poskytnúť ochranu zamestnancom proti neoprávneným sankciám, v prípade, keď majú zamestnanci podozrenie z korupcie a oznámia ho v dobrej viere zodpovedným osobám alebo príslušným orgánom.

Pristúpením k **Dohode zakladajúcej skupiny štátov proti korupcii – GRECO** sa Slovensko zaviazalo rešpektovať a vo svojej činnosti naplňať obsah dvadsiatich riadiacich princípov boja proti korupcii³. Napríklad prijať účinné opatrenia na prevenciu korupcie, obmedziť imunitu vo vzťahu k vyšetrovaniu, stíhaniu či súdeniu trestných činov korupcie, či podporovať špecializáciu osôb či orgánov, ktoré majú na starosť boj proti korupcii. Slovensko sa stalo členom GRECO v roku 1999. Hodnotenie Slovenska v tejto oblasti bolo uskutočnené v septembri 2000. Ďalšie hodnotenie prebehlo v septembri 2003. Bolo zamerané na plnenie odporúčaní RE a EÚ hlavne v legislatívnej oblasti, ako aj na uplatňovanie týchto pravidiel v praxi⁴. Výsledky monitoringu budú prezentované v Rade Európy na jar 2004.

Svetová banka ako rozvojová medzinárodná inštitúcia uskutočňuje v spolupráci so slovenskou vládou viaceré aktivity. Na Ministerstve spravodlivosti SR sa realizuje grant *Právna a súdna reforma (Legal and Judicial Reform)*, ktorý je o. i. zameraný na zvýšenie výkonu slovenských súdov a zvýšenie prístupu k právnym službám na Slovensku. Analýzy vykonané v rámci tohto grantu, napríklad *Analýza právneho a súdneho sektora na Slovensku* z júna 2003, poukazujú aj na aspekty transparentnosti v jednotlivých právnych profesiách. Ďalším príkladom je projekt Svetovej banky poskytnutý Ministerstvu financií SR pod názvom *Reforma riadenia verejných financií (Public Finance Management Reform)*. Tento projekt je zameraný na zvýšenie efektívneho a transparentného nakladania s verejnými prostriedkami⁵. Svetová banka zároveň na regionálnej úrovni v roku 2003 realizovala prieskum nazvaný *Anti-corruption in Transition*, ktorý je druhou obsiahlou štúdiou o korupcii vnímanej podnikateľskou komunitou v krajinách strednej a východnej Európy a v krajinách bývalého Sovietskeho zväzu. Na tejto aktivite spolupracuje Svetová banka⁶ s EBRD⁷.

Úroveň korupcie na Slovensku ako kandidátskej krajiny na vstup si všima aj **NATO**. Ako uviedol riaditeľ kancelárie NBÚ Juraj Puchý, NATO očakáva, že Slovensko realizuje ďalšie kroky v boji korupcii (*Hospodárske noviny*, 12. 6. 2003).

2. VPLYV EURÓPSKEJ ÚNIE NA PROTIKORUPČNÉ AKTIVITY SR V ROKU 2003

Európska únia (EÚ) venuje pozornosť otázkam transparentnosti a korupcie na Slovensku prostredníctvom viacerých nástrojov. Prijímanie spoločnej legislatívy *acquis communautaire*

³ Dvadsať riadiacich princípov boja proti korupcii bolo schválených Výborom ministrov Radou Európy 6. novembra 1997.

⁴ Za poskytnutú informáciu ďakujeme riaditeľovi Úradu medzinárodnej policajnej spolupráce PPZ Jaroslavovi Paľovi.

⁵ Bližšie pozri www.worldbank.sk.

⁶ Bližšie pozri *tamtiež*.

⁷ Za poskytnuté informácie ďakujeme Ingrid Brockovej so slovenského pracoviska Svetovej banky.

môže mať dopad na zníženie rozsahu možností pre korupčné správanie. Pravidelné správy, ktoré hodnotili pripravenosť Slovenska na vstup do EÚ, sa dotýkali aj tejto problematiky. Tým sa vytváral aj politický tlak na prijatie protikorupčných opatrení na Slovensku. Hoci tieto správy zohrali určitú rolu pri vzniku politickej vôle a pri presadzovaní protikorupčných opatrení na Slovensku, vplyv EÚ na protikorupčnú politiku slovenskej vlády sa po vstupe zmenší. Únia totiž nemá v tejto oblasti jednoznačnú spoločnú politiku, aby mohla vyžadovať od všetkých členov plnenie stanovených štandardov. Slovensko už nebude žiakom, ale partnerom. Z hľadiska boja proti korupcii tak stratí jedného z možných protikorupčných hráčov.

Ďalším nástrojom je poskytovanie finančných prostriedkov na rozvoj Slovenska. Pri alokácii týchto zdrojov môže dochádzať ku korupcii. Ako uvádza týždenník *Formát*, o možnosti netransparentného nakladania s peniazmi z Európskej únie sa počas obdobia terajšej vlády hovorilo vo februári 2003, keď sa zverejnili telefonáty vplyvného slovenského podnikateľa (*Formát*, 16. 6. 2003).

Boj slovenskej vlády proti korupcii sa rozhodla EÚ podporiť projektom Phare. Celkovo na to určila 450 000 EUR, pričom 130 000 EUR bolo určených na mediálnu protikorupčnú kampaň (*Hospodárske noviny*, 21. 2. 2003). Tá na Slovensku v rámci tohto projektu prebehla na jar 2003. Po Slovensku boli vyvesené billboardy s podtitulom „Korupcia nám pije krv“. Aktivity v rámci tohto projektu pokračovali aj na jeseň 2003, napríklad vo forme diskusných relácií v regionálnych televíziách. Uvedená kampaň vyvolala viacero reakcií, aj negatívnych. Poukazovala totiž na v súčasnosti už zjavný fakt, že korupcia v SR existuje a je zlá. Neponúkala však riešenia. Slovensko už dávnejšie prešlo fázou spoznávania fenoménu korupcie, v súčasnosti potrebuje konkrétne a jasné riešenia. Vzhľadom na to, že pomoc EÚ pre slovenskú vládu je jednorazová a obmedzená, domnievame sa, že mala byť použitá na aktivity s vyššou pridanou hodnotou v boji proti korupcii.

Od roku 2002 začal na Slovensku pôsobiť Centrálny kontaktný útvar **OLAF pre SR**. OLAF je Európsky úrad boja proti podvodom. OLAF sa zaoberá prevenciou voči korupcii v rámci európskych štruktúr a je určený na ochranu finančných záujmov a rozpočtu Európskej únie. Má oprávnenie vykonávať dohľad a inšpekcie priamo v teréne. Prestavuje spoločný systém ochrany, na ktorom participujú rovnakým spôsobom (zhodné vyhodnocovacie protokoly, zhodné používané prostriedky a pod.) členské krajiny Európskej únie. Pri jeho činnosti sa uplatňuje spoločná stratégia – koordinácia vyšetrovania, súdnej pomoci a súdnej a policajnej spolupráce. Na internetovej stránke Centrálného kontaktného útvaru OLAF pre SR však nie sú dostupné žiadne informácie o ich konkrétnej činnosti a konkrétnych výsledkoch ich práce za dané obdobie.

3. ĎALŠIE PRÍKLADY BILATERÁLNEJ POMOCI V OBLASTI BOJA PROTI KORUPCII NA SLOVENSKU

Nepriamo na znížovanie korupcie pôsobili v roku 2003 viaceré zahraničné veľvyslanectvá (najmä USA, Veľkej Británie a Holandska) pôsobiace na Slovensku, napríklad vo forme poskytovania grantov pre slovenské mimovládne organizácie.

Medzi ďalšie organizácie s medzinárodným prvkom, ktoré pôsobia v oblasti boja proti korupcii na Slovensku, patrí americká mimovládna organizácia združujúca právne profesie

ABA CEELI. V roku 2003 napríklad zamerali svoju pozornosť na činnosť Úradu pre verejné obstarávanie a pokračovali v aktivitách zameraných na reformu súdnictva.

4. ZÁVER

Nájsť konsenzus ohľadne vhodných verejných politík v takých politicky citlivých otázkach akou je aj boj proti korupcii, je v medzinárodných organizáciách náročný proces. Jedným z dôvodov je skutočnosť, že na nástrojoch medzinárodných organizácií sa musia dohodnúť vlády jednotlivých krajín. Slovensko postupne pristúpilo a zavádza do slovenského právneho poriadku základné protikorupčné dohovory prijaté Radou Európy a OECD. Vážnejšie výzvy pre SR sú spojené so zavedením pravidiel stanovených v Občianskoprávnom dohovore Rady Európy, napríklad pravidlo o neplatnosti zmlúv. Výzvy sú spojené aj s implementáciou dohovorov, ku ktorým sme pristúpili, do praxe.

Medzinárodná komunita pokračuje v príprave ďalších dohovorov. V roku 2003 bola podpísaná tzv. *Parížska deklarácia* a prijatý Protikorupčný dohovor OSN. Parížsku deklaráciu predstavila v júni na parížskej Sorbonne Eva Joly, bývalá vyšetrojúca sudkyňa, ktorá vyšetrovala prípad korupcie vo Francúzsku. Sudkyňa o. i. žiada zrušenie diplomatickej, poslaneckej a súdnej imunity v čase, keď sa budú vyšetrovať finančné otázky a navrhla, aby sa zaviedla kontrola bankových účtov politicky významne exponovaných osôb a ich blízkeho okolia (*Formát*, 6. 10. 2003). Rokovania o Protikorupčnom dohovore OSN boli úspešne ukončené 1. októbra 2003 vo Viedni. Následne bol predložený Valnému zhromaždeniu OSN a jeho podpis sa uskutočnil na decembrovom stretnutí Valného zhromaždenia OSN v Mexiku. Do platnosti vstúpi potom, čo ho ratifikuje minimálne 30 štátov. Pre Slovensko nepredstavuje podpísanie tohto dohovoru výrazný problém, keďže požiadavky v ňom stanovené nevyžadujú mnoho úprav v slovenskom právnom poriadku.

Slovensko získalo rozvojovú pomoc, ktorá je sčasti zameraná na znižovanie korupcie – či už zo strany Európskej únie, Svetovej banky alebo ABA CEELI. Granty prichádzajú vo forme jednorazovej pomoci, ktorá by pri ich efektívnom využití a správnej alokácii mohla mať dopad na rozsah korupcie na Slovensku. Nie všetky príklady použitia poskytnutej pomoci však tomu nasvedčujú. Okrem grantov má pomoc Svetovej banky aj formu pôžičiek. Tie bude musieť Slovensko v budúcnosti splatiť. Pre nakladanie s nimi platia často iné pravidlá, ako pre nakladanie s prostriedkami štátneho rozpočtu. Pôžičkám, ktoré tečú na Slovensko zo Svetovej banky, sa venuje minimálna verejná pozornosť. Meranie ich úspešnosti a dopadov sa stáva ťažko realizovateľným. Bolo by však vhodné zamerať pozornosť aj týmto smerom.

LITERATÚRA

1. Ivanová, D. – Hrubala, J.: *Právne nástroje boja proti korupcii*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2001.
2. Ivanová, D. – Hrubala, J. – Nechala, P.: *Právne nástroje boja proti korupcii*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Protikorupčné nástroje*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
3. *Monitorovanie prístupového procesu: Korupcia a protikorupčná politika 2002*. Budapešť, Open Society Institute 2002 .

Monitoring dennej tlače.

V. HODNOTENIE INŠTITÚCII VEREJNÉHO SEKTORA

Emília Sičáková–Beblavá

V reprezentatívnej demokracii je verejný sektor poverený vykonávaním zverených úloh a funkcií. Platí to aj pre slovenský verejný sektor. Pre vysvetlenie tejto situácie si pomôžeme teóriou *principal – agent*.

Principal, v tomto prípade voliči, si najíma *agenta*, aby vykonal určité úlohy v jeho prospech. Zamestnanci vo verejnom sektore patria do skupiny poverených osôb, *agentov*. Rovnako ako aj politici. Často sú tak definovaní ako reprezentanti verejného záujmu, občanov, ktorí ich volili. Majú záväzky voči verejnosti, ktorá im zverila výkon istých úloh. Avšak kontrakt voličov, verejnosti s politikmi je neúplný. Nie je dostatočne jasne špecifikovaný, ťažko monitorovateľný a nedá sa úplne vymáhať. Chýba totiž konkrétny „majiteľ“, *principál* s jasným okom“ (*Rose-Ackerman*, 1999). Voliči sú totiž veľkou skupinou, ktorá sa pomerne ťažko organizuje do kolektívneho konania. Aj v prípade, že sa mnohí jednotlivci danej skupiny pokúšajú dohodnúť na poskytovaní spoločného verejného statku, kde môžeme zaradiť aj dobrú správu vecí verejných, sú demotivovaní čiernymi pasažiermi. Teda tými, ktorí získajú rovnaké výhody z poskytovania verejného statku, ale neprispievajú k jeho zabezpečeniu. Ako uvádza Mancur Olson, každý má vo veľkej skupine motiváciu pokúsiť sa byť čiernym pasažierom. Výsledkom dobrovoľnej interakcie vo veľkej skupine, ktorá by mala výhody z poskytnutia kolektívneho statku, je často jeho nesposkytnutie. (*Olson*, 2000). Preto predpoklad, že veľké skupiny, v našom prípade voliči, stále konajú v spoločnom záujme, v tomto prípade verejnom, neplatí.

Z uvedených vzťahov medzi verejným sektorom a voličmi vyplývajú viaceré ďalšie charakteristiky a motivácie týkajúce sa správania verejného sektora. Politici a zamestnanci vo verejnom sektore disponujú istou voľnosťou v rozhodovaní, možnosťou uprednostniť osobný či profesijný záujem pred záujmom verejným, vrátane korupčného správania.

V nasledujúcej časti sa preto bližšie pozrieme na jednotlivé inštitúcie verejného sektora pôsobiace na Slovensku a pokúsime sa poukázať na to, do akej miery sa existujúci potenciál pre korupčné správanie jednotlivých verejných inštitúcií premietol do praktickej podoby v roku 2003. Zároveň poukážeme na prípadné zmeny formálnych pravidiel, ktoré boli prijaté alebo pripravené v roku 2003 s cieľom znížiť možnosti korupčného správania. Po formálnom prijatí zmeny, napr. vo forme zákona, nastáva interaktívny proces jej implementácie do praxe. V tomto texte sa zameriame aj na prípadné úspechy či neúspechy implementácie zmien.

Predmetom nášho skúmania v tejto časti Národnej správy o korupcii a protikorupčnej politike na Slovensku v roku 2003 sú orgány výkonnej moci, vrátane ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, ďalej činnosť Národnej rady SR – ako legislatívneho orgánu, súdna moc, verejno-právne inštitúcie a regulátori. Pozrieme sa aj na činnosť kontroly a polície. V neposlednom rade sa venujeme aj samospráve, a to jednak miestnej a regionálnej ako aj záujmovej, ako aj podnikaniu štátu a obce.

LITERATÚRA

1. Olson, M.: *Power and Prosperity*. New York, Basic Books 2000.
2. Rose-Ackerman, S.: *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press 1999.

V.1. VÝKONNÁ MOC

Pavel Nechala

Podľa Ústavy Slovenskej republiky do výkonnej moci zaraďujeme prezidenta Slovenskej republiky a vládu Slovenskej republiky. Vláda Slovenskej republiky 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 následovných podkapitolách sa budeme práve zaoberať presadzovaním protikorupčných opatrení vo vláde, na ministerstvách a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

1.1. VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vláda Slovenskej republiky je najvyšší orgán výkonnej moci. Skladá sa z predsedu, podpredsedov a ministrov. Vládu vymenúva prezident Slovenskej republiky na návrh predsedu vlády. Za výkon svojej funkcie vláda zodpovedá Národnej rade Slovenskej republiky.

Vláda spoločne rozhoduje o návrhoch zákonov, o nariadeniach vlády, o programe vlády a jeho plnení, o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR, o návrhoch štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu, o medzinárodných zmluvách SR, o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky, o podaní návrhu zákona NR SR alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu, o tom, že požiadala o vyslovenie dôvery, o udelení amnestie vo veciach priestupkov, o výmene a odvolávaní štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom, o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon. (www.vlada.sk)

1.1.1. Činnosť vlád SR do roku 2002

Za pomerne krátke obdobie zažilo Slovensko celkovo osem vlád, pričom prvé vlády pôsobili ako republikové v rámci bývalej Českej a Slovenskej federatívnej republiky.

V prvých rokoch existencie Slovenskej republiky sa striedali vlády pomerne často. Od roku 1998 dochádza z tohto pohľadu k stabilizácii politickej scény a vlády pôsobili celé volebné obdobie iba s malými zmenami na ministerských postoch.

Z pohľadu boja proti korupcii sa zaviazala vláda SR pod vedením Vladimíra Mečiara v roku 1995 v Programovom vyhlásení vlády k programu *Čisté ruky*:

„Vláda pripraví a bude dôsledne presadzovať komplexný program ‚čistých rúk‘. V tomto smere je nevyhnutné eliminovať korupciu, ako aj všetky formy nestatočného nadobúdania majetku, nech sa ho dopúšťa ktokoľvek. V prvom rade pôjde o zvýšenie morálky a disciplíny, o bezúhonnosť a nepodplatiteľnosť v štátnych orgánoch. To umožní aj pozitívne ovplyvňovanie disciplíny, morálky a statočnosti občanov. V tejto súvislosti sa stane prínosom aj urýchléné prerokovanie a prijatie zákona o strete záujmov.“ (*Programové ..., 1995*)

Jedným z najvýraznejších krokov tohto obdobia bolo zrušenie trestnosti trestných činov podplácania. Motívom bolo podporiť záujem občanov o odhaľovanie trestných činov korupcie prostredníctvom zabezpečenia ich beztrestnosti. Tento krok bol však vnímaný opačne a skôr nabádal na schvaľovanie takeéhoto konania. Zákon č. 10/1999 Z. z., ktorý vstúpil do platnosti 27. januára 1999, opätovne zaradil do právneho poriadku podplácanie ako trestný čin. Zákon č. 183/1999 Z. z. (s platnosťou od 1. septembra 1999) zaviedol aj ostatné skutkové podstaty týkajúce sa poskytovania a prijímania úplatkov.

Vo voľbách v septembri 1998 zvíťazila dovtedajšia opozícia, pričom boj proti korupcii bol jednou zo základných otázok, na ktoré občania vo voľbách odpovedali. Opozičné strany kritizovali vládu V. Mečiara a vyčítali jej klientelistické praktiky, predovšetkým počas privatizácie. Výsledky volieb teda dali aj jasný odmietavý postoj k štýlu dovtedajšej vlády a vzbudili očakávania na výraznú zmenu do budúcnosti.

Nová vláda, ktorá vzišla z volieb v roku 1998, sa rozhodla zmeniť tieto praktiky a začať razantný boj proti korupcii. Dňa 21. júna 2000 schválila slovenská vláda *Národný program boja proti korupcii*. (*Uznesenie...*, 2000) Program bol spracovaný na základe návrhu pripraveného mimovládnu organizáciou Transparency International Slovensko.

Program sa zameriaval na boj s korupciou okrem iného aj prostredníctvom zvýšenia transparentnosti, obmedzovania priestoru pre zneužívanie výhradných právomocí, identifikovania zlyhaní trhu týkajúcich sa štátnych podnikov a privatizácie, presadzovania mechanizmov kontroly a auditu, zlepšovania kvality a nestrannosti verejnej služby, a posilňovania vynutiteľnosti práva, napríklad zavedením inštitútu špeciálneho verejného prokurátora na boj proti korupcii.

V júli 2000 bol na Úrade vlády SR s cieľom implementácie národného programu vytvorený Riadiaci výbor boja proti korupcii, ktorý zahŕňal zástupcov ministerstiev a ostatnej štátnej správy, mimovládnych organizácií, a zahraničných donorov. Ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy mali za úlohu navrhnuť akčné plány do októbra 2000. Vláda schválila 22. novembra 2000 celkový akčný plán (www.government.gov.sk, 2000), ktorý je zložený z jednotlivých akčných plánov ústredných vládnych orgánov, ako aj mimovládnych organizácií. Plán obsahuje celkovo 1 600 konkrétnych úloh, ktoré majú plniť ústredné orgány štátnej správy.

Vláda tiež v auguste 2000 schválila **Audit ústredných orgánov štátnej správy**, ktorý analyzuje zdroje korupcie v štátnej správe a obsahuje súbor navrhnutých opatrení. Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii bola založená v decembri 2000 na prípravu a koordinovanie plánov implementácie programu, a na sledovanie sťažností a návrhov od občanov.

Činnosť vlády napriek určitému pokroku v porovnaní s predchádzajúcimi vládami bola verejnosťou vnímaná ako sklamanie. Deklarovaná razantnosť pri vyšetrowaní protikorupčných káuz sa nedostavila. Naopak sa objavilo viacero škandálov a svoje funkcie museli opustiť viacerí ministri, ktorí nedokázali vyvrátiť podozrenia z korupčného správania.

1.1.2. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky v roku 2002

Aktivity vlády a parlamentu Slovenskej republiky v oblasti znižovania korupcie v roku 2003 nadväzujú na skutočnosť, že boj proti korupcii bol jednou z tém septembrových parlamentných volieb v roku 2002.

Novovytvorená vláda stanovila boj proti korupcii ako svoju prioritu, preto protikorupčné opatrenia tvoria významnú časť jej programového vyhlásenia.

Programové vyhlásenie pomerne presne určuje problematické body boja s korupciou. Niektoré vypuklé problémy sa však vláda ani nezaviazala riešiť. Ide predovšetkým o kontrolu na úrovni samosprávy, pokiaľ ide o nakladanie s prostriedkami miest, obcí a vyšších územných celkov, stransparentnenie financovania politických strán (napríklad určenie limitov pre dary, členské príspevky) a sprísnenie zodpovednosti štátu za škodu.⁵

1.1.3. Napĺňanie programového vyhlásenia v prvom roku činnosti vlády

Prvým konkrétnym krokom novej vlády v oblasti boja proti korupcii 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 SR sa zriadil Odbor boja proti korupcii. Zároveň gescia nad bojom proti korupcii prešla z rúk podpredsedu vlády a ministra financií do rúk podpredsedu vlády a ministra spravodlivosti. Súčasne vláda SR zaviazala podpredsedov vlády, ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy spolupracovať s podpredsedom 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 SR. Termín pre plnenie úloh bol stanovený do 31. marca 2003. Ten sa však nepodarilo ministerstvám ani ostatným ústredným orgánom štátnej správy dodržať.

Vláda SR prijala 4. marca 2003 uznesenie pod číslom 159 s termínom plnenia do 31. mája 2003, ktorým zaviazala ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy predložiť podpredsedovi vlády a ministrovi spravodlivosti správu o legislatívnych zámeroch zákonov a návrhoch zákonov v oblasti boja proti korupcii v pôsobnosti jednotlivých úsekov.¹

Na základe uvedených uznesení podpredseda vlády SR a minister spravodlivosti 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 Slovenskej republiky. Uvedenú správu vláda SR prerokovala a schválila na svojom zasadnutí dňa 7. mája 2003. Táto správa bola predložená na rokovanie májovej schôdze NR SR a tá ju schválila. Správa je rozdelená na dve časti, pričom prvá – *Návrhy a opatrenia v oblasti boja proti korupcii, ktoré nie sú v pôsobnosti žiadneho rezortu, prípadne sú iniciatívnym návrhom Odboru boja proti korupcii Úradu vlády SR* – obsahuje napríklad záväzok predložiť návrh ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, návrh novely Ústavy Slovenskej republiky – zúženie imunity poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zákon o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu (o lobingu v legislatívnom procese), zákon o postihovaní osôb, ktoré nadobudli majetok nezákonným spôsobom a novelu Zákona č. 71/1967 Zb. – správneho poriadku. Druhá časť – *Legislatívne návrhy a opatrenia v oblasti boja proti korupcii v pôsobnosti jednotlivých rezortov* – obsahuje následne konkrétne záväzky jednotlivých rezortov na predloženie návrhov zákonov alebo iných opatrení v boji proti korupcii. Správa tiež obsahuje

¹ Blížšie pozri kapitolu II. *Oficiálna politická stratégia.*

termíny, kedy majú byť návrhy predložené vláde. Splnením tohto termínu je však zabezpečené iba prerokovanie vo vláde a nie realizácia opatrenia, pretože pri zákonoch je potrebné ešte schválenie parlamentom. Teda záväzok z tejto správy je možné splniť bez toho, aby došlo k jeho skutočnej realizácii.

Z časového hľadiska vláda SR vo vyššie uvedenej správe zaviazala ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy predložiť opatrenia na rokovanie vlády SR do presne stanovených termínov. Realizácia týchto opatrení je však ešte časovo posunutá a nie úplne istá, pretože ide predovšetkým o novely zákonov a teda ich ešte následne schvaľuje NR SR.

Z obsahového hľadiska možno konštatovať, že správa zosumarizovala už pripravené alebo pripravované zámery ministerstiev alebo ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Tieto opatrenia a ich realizácia majú rôznu kvalitatívnu úroveň – od systémových reformných zmien, až po malé zmeny v iných rezortoch. Koncepcnosťou a prepracovanosťou sa vyznačujú predovšetkým materiály Ministerstva spravodlivosti SR, Ministerstva zdravotníctva SR a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Väčšina dôležitých opatrení sa však nachádza iba v legislatívnom procese, preto je ťažké hodnotiť ich účinnosť a nie je ani jasné, či dôjde k ich presadeniu. Takáto situácia je napríklad s návrhom ústavného zákona o konflikte záujmov, návrhom zákona o preukazovaní pôvodu majetku.

Vládny protikorupčný program by mal presadzovať predovšetkým na Úrade vlády SR zriadený **Odbor boja proti korupcii Úradu vlády SR**, ktorý pokračuje v niektorých projektoch, ktoré začala bývalá CKJ BPK. Pripravil napríklad návrh zákona o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu a podieľal sa na príprave zákona o preukazovaní pôvodu majetku. Spolupodieľal sa na presadení možnosti považovať právnu úpravu ochrany osôb v pracovnoprávných vzťahoch, ktoré podajú sťažnosti na iných zamestnancov a zamestnávateľov pre podozrenie z korupcie a iných nekalých praktík (novela Zákonníka práce je účinná od 1. júla 2003). Odbor sa ďalej zaoberá pripomienkovaním návrhov zákonov z hľadiska ich dopadu na boj proti korupcii, pripomienkovali napríklad novelu správneho poriadku, novelu zákona o ochrane utajovaných skutočností, novelu zákona o správe daní a poplatkov, nový Trestný zákon a Trestný poriadok, návrh zákona o zhromažďovaní, uchovávaní a sprístupňovaní informácií o životnom prostredí. V júli 2003 odbor spracoval časť návrhu novely ústavy, ktorá sa má týkať zúženia rozsahu imunity poslancov NR SR. Odbor tiež navrhol posilnenie pozície agenta najmä v smere zefektívnenia jeho operatívnych a kriminalistických možností pôsobenia. Venuje sa aj otázkam kontroly v samospráve. Hlavnú úlohu by mal zohrať v koordinácii jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

1.2. MINISTERSTVÁ

Činnosť ministerstiev v boji proti korupcii možno sledovať predovšetkým z pohľadu plnenia záväzkov, ktoré si ministerstvá dali a boli predstavené v Správe 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.

Z návrhov zákonov, ktoré majú vplyv na boj proti korupcii boli na **Ministerstve hospodárstva Slovenskej republiky** (MH SR) pripravené a v NR SR schválené:

- a) novela zákona o štátnom podniku – zavádza pre riaditeľov a členov dozorných rád štátnych podnikov povinnosť predložiť vyhlásenie o svojich podnikateľských aktivitách a majetkové priznania²;
- b) novela zákona o podmienkach premeny niektorých rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby (transformačný zákon) v § 4 ods. 1 a v § 5 ods. 3 sa upresňuje predmet vkladu záujemcu a hodnota majetku, ktorý štát vkladá do neziskovej organizácie. Navrhované úpravy zohľadňujú aj výsledky kontroly Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky z decembra 2002;
- c) novela zákona o puncovníctve a skúšaní drahých kovov (puncový zákon). Zavádza register výrobcov a obchodníkov s drahými kovmi a tiež sprísnenie kontrol nad dodržiavaním povinností vyplývajúcich z puncového zákona.

V júni 2003 porada vedenia MH SR s pripomienkami schválila materiál nazvaný *Stratégia prevencie kriminality Ministerstva hospodárstva SR na roky 2003 – 2004*, ktorý obsahuje aj opatrenia týkajúce sa boja proti korupcii. Dokument je postavený ako stratégia, z čoho aj vyplýva, že je pomerne stručný, pokiaľ ide o charakteristiku opatrení. Nedostatkom je príliš všeobecné určenie termínov plnenia, a to v rokoch, napríklad rok 2003 a 2004.

Ministerstvo financií SR pripravilo viacero opatrení, ktoré svojím uplatňovaním môžu prispieť k zníženiu korupcie. V parlamente boli v roku 2003 schválené nasledovné zákony:

- a) novela zákona o dani z nehnuteľnosti. Ide najmä o ustanovenia, ktoré doteraz umožňujú individuálne riešenie konkrétnych situácií daňovníkov prostredníctvom subjektívneho rozhodnutia;
- b) novela zákona o správe daní a poplatkov, ktorá sa týka individuálneho rozhodovania správcu dane a mala by znamenať minimalizáciu subjektivismu pri rozhodovaní;
- c) novela zákona o štátnej službe colníkov zavádza povinnosť predkladať majetkové priznanie aj ich detí a manželiek;
- d) novela zákona o správe majetku štátu. Účelom novely je sprísniť postup správcov majetku vo vlastníctve štátu pri nakladaní s týmto majetkom v osobitnom ponukovom konaní, transparentnosť vyhodnocovania ponukového konania, ako aj zavedenie jednej ceny, a to trhovej.

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

Na druhej strane negatívne možno vnímať nedávny prípad obsadzovania pozície „Asistent generálneho riaditeľa konštituencie ČR – Maďarsko – SR – Chorvátsko v Európskej banke pre obnovu a rozvoj (EBOR)“.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky v súvislosti s problematikou boja proti korupcii navrhlo nasledovné zmeny v zákonoch, ktoré boli následne prijaté:

- a) novela zákona o vnútrozemskej plavbe. Upravuje sa nárokovateľnosť udeľovanie licencií na vykonávanie verejnej vodnej dopravy;

² Bližšie pozri časť *Štátne podniky* v kapitole *V. 10 Podnikanie štátu a obcí*.

- b) zákon o elektronických komunikáciách, ktorý pri poskytovaní elektronických komunikačných sietí a služieb zavádza väčšiu transparentnosť a nárokovateľnosť udelenia oprávnení. Telekomunikačný úrad bude povinný všetky svoje dôležité rozhodnutia zverejňovať na internete alebo vo vestníku.

Ministerstvo taktiež vydalo vyhlášku, podľa ktorej dopravca pri splnení podmienok dostane 80% prepravných povolení z minulého roka.

Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky pripravilo a NR SR schválila návrh zákona o pôdohospodárstve a o zriadení Pôdohospodárskej platobnej agentúry. Tento návrh prispôsobuje poskytovanie podpory do pôdohospodárstva systému krajín Európskeho spoločenstva a Európskej únie. Podpory sú nárokovateľné za predpokladu splnenia stanovených kritérií pre jednotlivé podporné schémy a existencie efektívneho mechanizmu, ktorý by mal zabezpečiť:

- kontrolu prípustnosti žiadostí a súlad s právom Európskeho spoločenstva pred poukázaním úhrad,
- správne zúčtovanie uskutočňovaných platieb, vrátenie neoprávnených platieb,
- predkladanie pravidelných správ a podkladov príslušným orgánom Európskej komisie.

Ministerstvo pripravuje tiež návrh zákona o lesoch. Navrhuje sa zavedenie predaja dreva formou verejných búrz a vykonávanie dozoru pri preukazovaní pôvodu dreva na obchodných akciách.

Nevyhlo sa však podobne ako v minulosti rôznym škandálom, pričom posledným prípadom bolo odhalenie korupcie priamo na pôde ministerstva. Pracovník ministerstva žiadal úplatok od podnikateľa za to, že ministerstvo nebude konať v súdnom spore³.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky zaviedlo v rámci rezortu do praxe viacero opatrení, ktorých zámerom je brániť vzniku možných korupčných situácií. Na úseku bytovej výstavby bol v Štátnom fonde rozvoja bývania zavedený informačný systém, ktorý po zaevidovaní žiadosti o pôžičku na výstavbu alebo opravu bytu nedovoľuje manipulovať s poradím. Pri poskytovaní dotácií na výstavbu nájomných bytov pre obce, pri dotáciách na infraštruktúru a odstraňovanie statických porúch obytných budov ministerstvo na svojej stránke zverejňuje poskytnuté dotácie. Kto spĺňa podmienky poskytnutia dostáva dotáciu automaticky až do vyčerpania limitu. Na ministerstve je tiež zavedený systém, podľa ktorého každý materiál, ktorý je prerokovaný na porade vedenia ministerstva musí byť zverejnený na internetovej stránke. Ministerstvo pripravilo a NR SR schválila návrh zákona o zákone o Štátnom fonde rozvoja bývania, v ktorom sa uzákoňujú všetky podmienky pridelovania pôžičiek pre fyzické aj právnické osoby pri výstavbe a opravách bytového fondu.

Ministerstvo vnútra SR (MV SR) realizovalo viacero opatrení, predovšetkým v Policajnom zbore, ktoré prinášajú prvé výsledky v podobe odhalených prípadov korupcie. Z legislatívnych návrhov je to predovšetkým novela zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov. Novelou je právne upravená povinnosť podávania majetkového priznania policajtov a ich rodinných príslušníkov. Zákon vyšiel v Zbierke zákonov v júni 2003.

Boli prijaté a realizované aj ďalšie opatrenia v oblasti boja proti korupcii:

- jednotná štruktúra justičnej polície a kriminálnej polície na operatívny systém,
- analýza doterajšej činnosti úradu inšpekčnej služby PZ, vrátane prehodnotenia účinnosti organizačnej zmeny vykonanej k 1. aprílu 2002.

MV SR tiež pripravilo novelu zákona o združovaní v politických stranách a hnutiach, ktorou sa určuje maximálny limit pre členský príspevok na 80 000 Sk.

Pozitívne možno hodnotiť odhaľovanie trestných činov korupcie, pričom sa v poslednom období podarilo odhaliť aj korupciu na vyšších miestach (prípád poslanca NR SR, pracovníka Ministerstva pôdohospodárstva SR) a vo vlastných radoch (inšpektor poriadkovej služby polície v Nových Zámkoch).

Agenda súvisiaca s bojom proti korupcii v pôsobnosti **Ministerstva obrany SR (MO SR)** bola rozhodnutím ministra zverená Inšpekcii ministerstva obrany. Úlohy boja proti korupcii sú v období od 1. januára 2002 do súčasnosti realizované podľa Akčného plánu. Akčný plán a vyhodnotenie jeho plnenia sú verejne prístupné na internetovej stránke ministerstva. Zo zákonov, ktoré ministerstvo pripravilo a NR SR schválila, môže mať vplyv na boj proti korupcii novela zákona o civilnej službe. Predmetom úpravy je skvalitnenie kontroly výkonu civilnej služby. Návrh zákona bol schválený a vyšiel v Zbierke zákonov v júni 2003.

Ďalším protikorupčným opatrením MO SR je návrh zákona o prevode vlastníctva niektorého majetku štátu obciam a vyšším územným celkom. Cieľom pripravovaného 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. Návrh zákona bol prerokovaný vládou SR v decembri 2003.

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 ustanovenie povinnosti profesionálnemu vojakovi 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 má byť predložený na rokovanie vlády v júni 2004.

MO SR pravidelne vyhodnocuje plnenie Akčného plánu a dopĺňa ho. Akčný plán a jeho hodnotenia sú zverejnené aj na stránke ministerstva, je však pomerne zložitý prístup k týmto informáciám. Pozitívne možno napríklad hodnotiť zaradenie v rámci etickej a vlasteneckej výchovy tematického bloku „Etika, morálka a boj proti korupcii“, ako aj v rámci učebných programov vojenských škôl „Etika, morálka a boj proti korupcii“.

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (MS SR). Podpredseda vlády SR a minister spravodlivosti SR Daniel Lipšic je zároveň poverený a zodpovedný za riešenie problematiky korupcie v slovenskej spoločnosti. Ministerstvo pripravilo a NR SR schválila viacero návrhov zákonov, ktoré majú vplyv na boj proti korupcii:

³ Bližšie pozri časť Poľnohospodári v kapitole VIII. *Organizované záujmy*.

- a) novela Trestného poriadku zavádza nový inštitút tzv. spolupracujúceho (korunného) svedka;⁴
- b) novela Občianskeho súdneho poriadku – jej zámerom je zrýchlenie a zefektívnenie občianskeho súdneho konania, bez ujmy na ústavnosti a zákonnosti jeho priebehu;
- c) novela zákona o sudcoch a prísediaciach, ktorej cieľom je posilnenie zodpovednosti sudcov;
- d) návrh zákona o Úrade špeciálnej prokuratúry a Špeciálnom súde. Návrh zákona predpokladá špecializovaný úrad prokuratúry ako aj špeciálny súd, čo by malo priniesť vyššiu efektívnosť boja proti korupcii. Zároveň sa odstráni možnosť osobných prepojení na orgány činné v trestnom konaní a na sudcov na miestnej úrovni;⁵
- e) novela zákona o advokácii; Novela zákona o notároch a notárskej činnosti; Novela zákona o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti. Súčasťou všetkých návrhov zákonov je aj zavedenie princípu nulovej tolerancie v právnických profesiách;
- f) návrh zákona o obchodnom registri bol schválený NR SR a nadobudne účinnosť vo februári 2004.

MS SR ďalej realizovalo opatrenia v oblasti súdneho manažmentu. V súčasnosti prebiehajú školenia na používanie nových pracovných postupov. Cieľom je, aby sudca vykonával iba rozhodovaciu činnosť a úkony s tým spojené, a ostatní zamestnanci by pripravovali pre neho spis po administratívnej stránke. Ministerstvo pripravuje podmienky pre rozšírenie publikovania súdnych rozhodnutí vrátane publikovania súdnych rozhodnutí na internete.

Z ďalších protikorupčných zákonov sa v legislatívnom procese nachádzajú:

- a) návrh zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. Predkladaný návrh zákona upravuje zodpovednosť štátu za činnosť súdu, orgánu štátnej správy, orgánu územnej samosprávy, upravuje aj zodpovednosť štátu za činnosť fyzických a právnických osôb v niektorých prípadoch pri výkone štátnej správy a zodpovednosť orgánu územnej samosprávy pri výkone samosprávnych funkcií v samostatnej pôsobnosti orgánu územnej samosprávy. Návrh zákona bol koncom roka 2003 v NR SR;
- b) návrh zákona o opatreniach voči osobám, ktoré nadobudli majetok z nelegálnych príjmov. Tento návrh vláda schválila 30. septembra 2003 a je na rokovaní v NR SR;
- c) návrh nového Trestného zákona a návrh Trestného poriadku. Z hľadiska korupcie je potrebné prijatie dvoch základných opatrení – 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, nepodarilo sa ho však dodržať.

MS SR presadzuje prijatie ústavného zákona o konflikte záujmov a navrhuje novú ústavnoprávnu úpravu, ktorá by mala zabezpečiť, aby v prípade trestného stíhania sudcov nebol potrebný súhlas Ústavného súdu SR.

Ministerstvo zahraničných vecí SR (MZV SR) podľa vlastného vyjadrenia neprijalo žiadne nové opatrenia v boji proti korupcii vzhľadom k tomu, že neboli identifikované žiadne nové oblasti možnej korupcie. Vzhľadom na rozsiahlu agendu a rozpočet tohto ministerstva, takéto konštatovanie nepôsobí presvedčivo.

⁴ Bližšie pozri kapitolu III. *Trestné činy korupcie v SR.*

⁵ Bližšie pozri kapitolu V.4. *Prokuratúra.*

MZV SR v oblasti znižovania korupcie uskutočňuje napríklad nasledovné opatrenia:

- a) na internetovej stránke ministerstva sú zverejňované podmienky verejných súťaží;
- b) podmienky udeľovania víz sú zverejňované na internetovej stránke ministerstva a prehľadne aj v priestoroch vízových oddelení jednotlivých zastupiteľských úradov;
- c) o vydávaní víz sa vedie podrobná evidencia. Pripravuje sa zavedenie on-line systému udeľovania víz, ktorý umožní konzulárnemu odboru ministerstva vstupovať v ľubovoľnom čase do databázy vízových oddelení veľvyslanectiev, čím sa ďalej zvýši ich kontrola;
- d) vedúci zastupiteľských úradov vykonávajú nehlásené kontroly vízových pracovísk.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) pripravilo a NR SR schválila novelu Zákonníka práce, ktorá zavádza ochranu a motivovanie osôb, ktoré sa rozhodnú oznámiť podozrivé skutočnosti: „Nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávných vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania.“

Ďalej ministerstvo pripravilo a NR SR schválila:

- a) návrh zákona o službách zamestnanosti. Návrh zákona zruší niektoré nástroje aktívnej politiky trhu práce a naopak ponechané príspevky budú nárokovateľné zo zákona;
- b) návrh zákona o sociálnom poistení, ktorého cieľom je znížiť zneužívanie systému sociálneho poistenia. Návrh zákona tiež rieši problematiku konfliktu záujmov v rámci novej organizačnej štruktúry Sociálnej poisťovne;
- c) návrh zákona o výkone práce vo verejnom záujme. Účelom vládneho návrhu zákona o výkone práce vo verejnom záujme je ustanoviť práva, povinnosti a obmedzenia zamestnancov a zamestnávateľov, ktoré budú povinní dodržiavať pri výkone práce vo verejnom záujme v súlade s navrhnutým zákonom. Zavádza sa taktiež princíp nulovej tolerancie korupcie.

Na MPSVR SR bola 19. februára 2003 vytvorená represívna pracovná skupina zameraná na zníženie zneužívania sociálneho systému.

V oblasti sociálnej pomoci pripravuje MPSVR SR nové zákony: zákon o dávke pomoci v hmotnej núdzi, zákon o kompenzácii ťažkého zdravotného postihnutia, zákon o sociálno-právnej ochrane, zákon o sociálnych službách, zákon o životnom minime a zákon o prídavku na dieťa s cieľom znížiť zneužívanie v oblasti hmotnej a sociálnej núdze, sociálnoprávnej ochrany, sociálnych služieb a sociálnych dávok.

Ďalším ministerstvom, ktoré sa zapojilo do aktivít nasmerovaných na znižovanie korupcie, je **Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR)**. Ako opatrenie na minimalizáciu možnosti korupcie bol za rezort MŽP SR novelizovaný v januári 2003 Akčný plán MŽP SR v oblasti boja proti korupcii na roky 2002 – 2006. MŽP SR prijíma opatrenia podľa plánu kontrolnej činnosti. MŽP SR na príslušný polrok vykonáva finančné kontroly hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu SR a nakladania s majetkom štátu, vrátane prostriedkov EÚ na financovanie projektov, pokynov pre hospodárenie s finančnými prostriedkami pri realizácii programu PHARE a ISPA a iných prostriedkov zo zahraničia, na základe schválených finančných memoránd jednotlivých rokov a vydaných predpisov. Spätná väzba o úspešnosti vykonaných kontrol však chýba.

Ministerstvo školstva SR (MŠ SR) pripravilo a NR SR schválila návrh novely zákona o vysokých školách. Zavádza sa 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 ich stanoviska, obmedzujú možnosti prípadnej korupcie pri prijímaní na vysoké školy.

MŠ SR pripravilo návrh novely vyhlášky, ktorou riaditeľ strednej školy „určí jednotné kritériá na úspešné vykonanie skúšky a kritériá prijatia na štúdium pre oba termíny prijímacieho konania“. Nadobudnutím účinnosti tohto ustanovenia sa predovšetkým zvýši transparentnosť prijímacieho procesu tým, že kritériá na prijatie musia byť zverejnené mesiac pred podávaním prihlášky.

Ďalšími účinným opatrením je objektivizácia prijímacieho konania pri stanovení kritérií na prijatie na strednú školu využívaním výsledkov previerok žiakov základných škôl prostredníctvom MONITORU 2003, ktorý sa uskutočnil v marci 2003.

Ministerstvo kultúry SR (MK SR) patrí pravidelne medzi orgány štátnej správy, ktorým Najvyšší kontrolný úrad SR vyčíta nehospodárne a netransparentné nakladanie s majetkom štátu. Pri riešení protikorupčnej problematiky vychádza ministerstvo z Akčného plánu boja proti korupcii na Ministerstve kultúry SR s účinnosťou od 18. apríla 2001, ktorý nebol novelizovaný, a je každoročne k 31. januáru vyhodnocovaný. Ministerstvo predložilo na

- a) návrh zákona o Slovenskej televízii. V návrhu zákona sa predpokladá najmä zvýšenie kontroly na hospodárne vynakladanie prostriedkov získaných z koncesionárskych poplatkov, obchodnej činnosti a štátnych transferov, a to vytvorením dozornej komisie, zákonnými obmedzeniami pre členov rady, dozornej komisie, generálneho riaditeľa a ich rodinných príslušníkov, spôsobom schvaľovania rozpočtu, ako aj kontrolou plnenia schváleného rozpočtu týchto inštitúcií;⁶
- b) návrh zákona o Slovenskom rozhlase. V návrhu zákona sa predpokladá najmä zvýšenie kontroly na hospodárne vynakladanie prostriedkov získaných z koncesionárskych poplatkov, obchodnej činnosti a štátnych transferov, a to vytvorením dozornej komisie, zákonnými obmedzeniami pre členov rady, dozornej komisie, generálneho riaditeľa a ich rodinných príslušníkov, spôsobom schvaľovania rozpočtu, ako aj kontrolou plnenia schváleného rozpočtu týchto inštitúcií.

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (MZ SR) patrí medzi oblasti s najvyššou mierou vnímania korupcie. Ministerstvo preto má v tejto oblasti pomerne zložitú úlohu. Prípravované návrhy zákonov s vplyvom na boj proti korupcii:

- a) návrh zákona o zdravotných poisťovniach a o dohľade nad zdravotnou starostlivosťou. Zriaďuje a upravuje činnosť Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou;
- b) 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 VŠZP, ale osobitný orgán úradu – prerozdeľovacia pokladňa;
- c) 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

⁶ Bližšie pozri časť *Slovenská televízia* v kapitole *V.6. Verejnoprávne inštitúcie*.

k vydaniu povolenia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ak boli stanovené podmienky splnené;

Návrh zákona o zdravotnej starostlivosti a návrh zákona o Liečebnom poriadku bol schválený NR SR v apríli 2003. Podľa MZ SR k zníženiu možnosti korupčného správania by mala prispieť väčšia spoluúčasť pacienta na úhrade určitých zdravotných výkonov, stanovenie jasných kritérií, a tým zamedzenie možnosti subjektívneho rozhodovania.

1.3. OSTATNÉ ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY

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 aj ich činnosť v tejto oblasti.

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (PMÚ SR) v súčasnosti nerealizuje a ani nepripravuje návrhy zákonov a legislatívnych zámerov zákonov zameraných na boj proti korupcii. Úrad sa snaží o elimináciu subjektivismu v rozhodovacom procese PMÚ SR. Napríklad podľa PMÚ SR pri rokovaní sú prítomní minimálne dvaja zamestnanci a zamestnanci majú povinnosť informovať o pokuse ovplyvňovať rozhodovanie.

Štatistický úrad SR podľa vyjadrenia kancelárie predsedu realizuje Akčný plán boja proti korupcii. Z prijatých opatrení sa riešenia korupcie dotýkajú nasledovné:

- v oblasti riadenia a kontroly bol prijatý nový kontrolný poriadok, ktorý zohľadňuje požiadavky na vykonávanie predbežnej a priebežnej kontroly a vnútorného auditu,
- v oblasti verejného obstarávania sa zmenila špecifikácia podmienok a metodika verejného obstarávania a vo výberových a hodnotiacich komisiách pôsobili aj mimorezortní špecialisti,
- v oblasti nájomných vzťahov sa zvýšila transparentnosť prenájmania majetku štátu vystavením zoznamu nájomcov na webovej stránke úradu.
- V pôsobnosti rezortu Štatistického úradu Slovenskej republiky neboli v pláne legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2003 plánované návrhy zákonov a legislatívnych zámerov zákonov zameraných na boj proti korupcii.

Úrad pre štátnu službu Slovenskej republiky priamo vo svojej kompetencii nepripravuje žiadny návrh zákonov a legislatívnych zámerov zákonov zameraných na boj proti korupcii. Dôležitým opatrením v oblasti boja proti korupcii je podľa predsedu Úradu pre štátnu službu vydanie Vyhlášky č. 93/2003 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti výberového konania na štátnozamestnanecké miesta. Protikorupčnou aktivitou, ktorú úrad realizuje, je kontrola dodržiavania Etického kódexu.

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky pokračoval v plnení opatrení Akčného plánu. Súčasne bol pripravený návrh na zavedenie expresných príplatkov za zrýchlené rozhodovanie správy katastra o návrhu na vklad vlastníckeho alebo iného práva do katastra nehnuteľností. Návrh zákona bol schválený v NR SR.

Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky nepripravuje v roku 2003 osobitné návrhy zákonov a legislatívne zámery zákonov zamerané na boj proti korupcii.

Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky pri plnení úloh v oblasti technickej normalizácie, metrológie, kvality a posudzovania zhody pripravil novelizáciu svojho základného zákona, ktorá by mala prispieť aj v boji proti korupcii. Novelizácia zákona o technických požiadavkách na výrobky a o posudzovaní zhody priniesla zjednotenie kritérií a požiadaviek uplatňovaných a definovaných v tejto oblasti zabezpečí prehľadnosť tohto procesu a tým by sa mal zmenšiť priestor pre korupčné správanie. Zákon bol schválený a vyšiel v Zbierke zákonov v júli 2003.

Úrad priemyselného vlastníctva SR nepripravuje v dohľadnej dobe žiadne návrhy zákonov ani legislatívne zámery zákonov zameraných na boj proti korupcii.

Podľa vyjadrenia podpredsedu **Správy štátnych hmotných rezerv** sa pripravujú dve vyhlášky, ktoré môžu mať vplyv aj na boj proti korupcii: návrh vyhlášky SŠHR SR, ktorou sa upravujú podrobnosti o tvorbe a hospodárení s mobilizačnými rezervami a návrh vyhlášky SŠHR SR, ktorou sa upravujú podrobnosti o tvorbe a hospodárení s hmotnými rezervami. Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky nepripravuje žiadny návrh zákona zameraný na boj proti korupcii.

Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky pripravil návrh nového zákona o ochrane utajovaných skutočností, kde je korupcia definovaná ako jedno z bezpečnostných rizík. Návrh zákona je na rokovaní vlády.

Úradu pre verejné obstarávanie Slovenskej republiky venujeme samostatnú časť v tejto správe.⁷

1.4. NIEKTORÉ PROBLÉMOVÉ OBLASTI ČINNOSTI VLÁDY SR, MINISTERSTIEV A OSTATNÝCH ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY V ROKU 2003

Rok 2003 bol aj prvým rokom činnosti novej vlády. Uskutočnilo sa pomerne veľa zmien, ktorých dopad sa ukáže v nasledujúcom období. Pri uskutočňovaní zmien sa však vláda nevyhla niektorým krokom, ktoré možno označiť za negatívne z hľadiska korupcie.

1.4.1. Reforma verejnej správy

V súvislosti s prebiehajúcou reformou verejnej správy dochádza od 1. januára 2004 k zániku doterajšej štruktúry okresných a krajských úradov a vytvára sa nový systém špecializovanej miestnej štátnej správy.

Škvrnou na týchto zmenách je však spôsob, akým budú do funkcií vymenovaní šéfovia novo vzniknutých úradov. Na základe návrhov zákonov, ktoré schválila vláda a posunula ich do NR SR, mali byť títo pracovníci vyberaní na základe výberového konania podľa zákona o štátnej službe, pričom ten sa mal na nich vzťahovať v celej šírke. Výnimkou mali byť len prednostovia

⁷ Bližšie pozri kapitolu *V.8. Regulátori a Úrad pre verejné obstarávanie SR*.

krajských úradov ministerstva vnútra, ktorí budú mať aj niektoré koordinačné funkcie; títo ôsmi prednostovia mali byť vymenovaní vládou SR. Na základe koalíčných dohôd a poslaneckých pozmeňujúcich návrhov sú všetci šéfovia úradov miestnej štátnej správy vymenovaní vládou. Okrem toho, že ide o systémový problém⁸, zakladá sa priestor pre legálny konflikt záujmov vo veľkej miere. Na vládou vymenovaných štátnych zamestnancov sa zákon o štátnej službe vzťahuje len v niektorých svojich ustanoveniach (odmeňovanie, dovolenka na zotavenie, nemocenské poistenie), pričom sa na nich nevzťahujú žiadne obmedzenia. Takto vymenovaní šéfovia úradov budú mať okrem politickej podpory aj možnosť podnikat', vlastniť a spravovať svoje súkromné firmy atď. Kritériom na takúto pozíciu bude výsledok parlamentných volieb a koalíčná dohoda, čomu sa hovorí partokracia. (Pilát, 2003) Predmetom politického záujmu pri obsadzovaní miest sú viaceré úrovne príslušného úradu miestnej štátnej správy. Tým sa naruša aj manažérska autonómia, keďže časť pracovníkov bude mať za sebou svojho patróna, politickú stranu a do istej miery bude „imúnna“.

Aj štát či samospráva potrebuje manažérov. Prijatie zákonov nie je cieľom reforiem, aby mali prijaté reformné zákony vplyv na zlepšenie života na Slovensku, treba ich implementovať. A tu je kvalita ľudského kapitálu rozhodujúca. Neexistujú totiž žiadne zázračné nástroje na rozvoj regiónov, miest či obcí, ktoré vytiahnu delegovaní zástupcovia politických strán zo šuflíkov. Existujú iba každodenné rozhodnutia manažérov vo verejnom sektore, ktoré ovplyvnia kvalitu prostredia, v ktorom žijeme. (Sičáková-Beblavá, 2004)

1.4.2. Oznamovanie trestných činov korupcie

Do 1. decembra 2003 nebolo podľa Trestného zákona sankcionované neoznámenie alebo neprekazenie trestných činov korupcie. Viacerí politici v tomto smere v roku 2003 nešli príkladom. Napríklad bývalý riaditeľ Národného bezpečnostného úradu po odvolaní z funkcie oznámil, že sa ho pokúsili pred niekoľkými mesiacmi v súvislosti s bezpečnostnými previerkami podplatiť. Vzhľadom na dlhší časový odstup výrazne klesá možnosť objasnenia takéhoto trestného činu a tiež to spochybňuje hodnovernosť výroku verejného funkcionára.

Odvolaný šéf Národného bezpečnostného úradu SR (NBÚ SR) Ján Mojžiš vyhlásil, že problém medzi ním a premiérom vznikol, keď ho M. Dzurinda medzi štyrmi očami požiadal, aby NBÚ SR zmenil stanovisko v kauze Govnet. Úrad vláde odporučil, aby projekt Govnet neschválila a odstúpila od zmluvy s firmou Kiss. J. Mojžiš Dzurindovu žiadosť odmietol. O dva týždne J. Mojžiša kontaktoval človek, ktorý mu ponúkal 150-miliónový úplatok. J. Mojžiš tvrdí, že úplatok odmietol a prípad nahlásil riaditeľovi SIS a ministromi vnútra. Premiér Mojžišove tvrdenia odmieta. (Sme, 6. 10. 2003)

Ďalším príkladom je konanie a výroky ministra hospodárstva SR. Pavol Rusko (ANO) bol vo funkcii ministra hospodárstva len mesiac a už sa ho pokúsili podplatiť! Denníku Nový Čas to potvrdil samotný minister. P. Rusko tvrdí, že išlo o niekoľko desiatok miliónov korún. Minister povedal, že ponuke odolal. Ako ho chceli korumpovať? „Boli to nezáväzné náznaky a odkazy

⁸ Ide o systémový problém: orgány štátnej správy sú hierarchicky usporiadané, na čele je ústredný orgán – ministerstvo; vláda koordinuje činnosť ministerstiev a ukladá im úlohy a nemala by tak zasahovať do personálnych záležitostí orgánov miestnej štátnej správy.

cez niekoľko osôb. Dostali sa ku mne reči, že keby som bol ochotný diskutovať, aby ten či onen zostal na svojom mieste, tak by sme sa mohli k niečomu dopracovať,“ hovorí P. Rusko. Odmietla prezradiť, kto sa chcel za úplatok udržať na svojom poste, ako aj to, kto mu nepriamo peniaze ponúkal. „Padli rôzne sumy. Išlo o niekoľko desiatok miliónov korún. Nie som odkázaný na úplatky! Vnútorne som stotožnený s myšlienkou, že si na seba budem zarábať sám. Nepodal som trestné oznámenie, pretože takéto nepriame reči sú ťažko dokázateľné. Netreba si ich všimáť, časom prestanú,“ myslí si P. Rusko. (Nový Čas. 29. 10. 2003)

Zmenu v tejto oblasti by mala priniesť novela Trestného zákona, ktorá rozšírila skutkové podstaty trestných činov neprekazenia trestného činu a neoznámenia trestného činu o trestné činy prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody (§ 160, 160a, 160b, 160c), podplácania (§ 161, 161a, 161b, 161c), nepriamej korupcie (§ 162). Znamená to, že ten kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal, pácha alebo pripravuje trestné činy korupcie a neoznámí to orgánom činným v trestnom konaní, potresce sa odňatím slobody až na tri roky. Okrem viacerých pozitívnych dopadov môže mať toto opatrenie aj negatívny účinok vo forme kriminalizácie spoločnosti.⁹

1.4.3. Vzťahy k podnikateľom a financovanie politických strán

Problémom, ktorý trápi nielen slovenskú spoločnosť, je väzba skupín podnikateľov na rôzne politické strany a hnutia. S touto problematikou úzko nadväzne súvisí financovanie politických strán a hnutí. Jednou z viacerých káuz v uplynulom roku boli zverejnené rozhovory podnikateľa J. Badžgoňa.

Zo zverejnených prepisov telefonátov podnikateľa J. Badžgoňa vyplývajú jeho nadštandardné vzťahy s politikmi SDKÚ a vysokými štátnymi úradníkmi. J. Badžgoň sa obchodne rozprával s generálnym riaditeľom Národného úradu práce J. Šumným o plánovanom nákupe budovy v Komárne. Šumný tieto rozhovory potvrdil. O plánovanom nákupe s J. Badžgoňom hovoril, hoci vraj veci ešte nedospeli ani do toho štádia, že na by sa nákup budovy vyhlásila verejná súťaž. Podľa Šumného to boli len nezáväzné rozhovory. J. Badžgoň a SDKÚ akékoľvek prepojenia odmietajú. „Jednou zo základných zásad štátnej a verejnej služby je zásada, že pracovníci vo verejnom sektore nebudú akýmkoľvek spôsobom zvyhodňovať niektorú stranu, napríklad niektorého podnikateľa. Týka sa to aj informácií, ktoré niekomu poskytujú vopred, a tým ho môžu zvyhodniť oproti konkurentom,“ vysvetlila D. Zemanovičová z TIS. Upozornila, že v niektorých krajinách existuje povinnosť informovať o stretnutiach podnikateľov a pracovníkov vo verejnom sektore a deklaroval konflikt záujmov. „A najmä, etika a kultúra verejného sektora sú už v týchto krajinách natoľko usadené, že niektoré veci sa rešpektujú aj bez striktných pravidiel. To zjavne nie je prípad Slovenska,“ vysvetlila D. Zemanovičová. Viceprezident Policajného zboru Jaroslav Spišiak nevyhlásil možnosť, že v prípade podnikateľa J. Badžgoňa sa odpočúvalo legálne. (Pravda, 20. 2. 2003)

1.4.4. Rozhodovanie o nakladaní s finančnými prostriedkami a verejné obstarávanie¹⁰

Efektívne a hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov by sa mala najlepšie

⁹ Pozri aj kapitolu III. *Trestné činy korupcie v SR*.

zabezpečiť uskutočňovaním verejných súťaží na obstarávanie tovaru a služieb. V činnosti vlády a ministerstiev sa však stále objavujú kauzy, ktoré indikujú neetické správanie. Jednou z takýchto kauz bolo vydanie publikácie pod hlavičkou Úradu vlády SR.

Niekoľko publikácií, ktoré financoval Úrad vlády SR, spracovávalo grafické štúdio Clara Design Studium, ktoré patrí Clare Miklósi. Tá je manželkou Pétera Miklósiho, bývalého hovorca Pála Csákyho. Publikácie vyšli pod hlavičkou Úradu vlády – Kancelárie podpredsedu vlády Pála Csákyho. Štúdio graficky spracovalo a vydalo vládnu brožúrku Vec spoločná – Príspevky z medzinárodného seminára z novembra 2000. V nasledujúcom roku vyšla ďalšia vládna brožúrka z príspevkov, ktoré odznali v roku 2001 na medzinárodnej konferencii v Bratislave, pod názvom Identita národnostných menšín. Clara Design Studio publikáciu nielen graficky upravilo, ale ju aj vydalo. V roku 2002 toto grafické štúdio spracovalo 10 000 kusov učebníc Výchova k tolerancii. Financoval to Úrad vlády SR z peňazí určených na riešenie problémov rómskej komunity. (Sme, 30. 5. 2003) Péter Miklósi akékoľvek podozrenia z klientelizmu vylúčil, avšak z postu hovorca vicepremiéra Pála Csákyho na vlastnú žiadosť odišiel. Vicepremiér zároveň odvolal aj riaditeľku odboru komunikačnej stratégie a vzdelávania Danielu Kolibovú. (Sme, 30. 5. 2003)

1.4.5. Obsadzovanie miest v štátnej správe

Napriek existencii Úradu pre štátnu službu a nového zákona o štátnej službe sa zatiaľ nepodarilo uspokojivo vyriešiť obsadzovanie miest v štátnej správe. Výber pracovníkov ministerstiev bol aj v roku 2003 spojený s viacerými kauzami.

Negatívne možno napríklad vnímať prípad bývalého ministra dopravy, pôšt a telekomunikácií Gabriela Palacku, ktorý bol prijatý do zamestnania na nižšiu pozíciu na Ministerstve financií SR. Následne MF SR vyhlásilo výberové konanie a požiadavkám a kritériám výberovej komisie na pozíciu „Asistent generálneho riaditeľa konštituencie ČR – Maďarsko – SR – Chorvátsko v Európskej banke pre obnovu a rozvoj (EBOR)“ najlepšie vyhoveli štyroch kandidátov G. Palacka. G. Palacka bol v prvej Dzurindovej vláde ministrom dopravy pôšt a telekomunikácií. Demisiu podal v auguste 1999. G. Palacka podľa niektorých vtedajších verejných činiteľov síce z právneho hľadiska neporušil žiadne predpisy, ale niektoré jeho kroky vyvolali pochybnosti o ich etike a transparentnosti.

Pavol Rusko si na Ministerstvo hospodárstva SR priviedol viac nových ľudí, iných dosadil na významné úradnícke miesta pod svojou právomocou. Mnohí zo spomínaných s ním spolupracovali už pri jeho súkromných aktivitách. Na ministerstvo prišli Viera Kudličková, Radovan Stretavský, František Vizváry, Conchita Spišiaková, Ján Mital' či Zuzana Bollová. Sú zaradení do dočasnej štátnej služby, pokiaľ bude minister vo funkcii. „Všetci sú zaradení ako odborníci, plniaci úlohy pre člena vlády,“ povedala Dagmar Hlavatá z ministerstva. Do kancelárie ministra prišiel aj Milan Cigáň, ktorý bol predtým na ministerstve zahraničných vecí. Riadi kanceláriu, kým sa neskončí konkurz na jej riaditeľa. Cigáň podľa informácií denníka Sme neprešiel bezpečnostnou previerkou NBÚ. Hlavatá hovorí, že z ministerstva odišli iba poradcovia bývalého ministra hospodárstva Roberta Nemcsicsa. S ministrom odišli Zsolt Nyitrai, Jaroslav Živica a Henrich Herceg. Rusko tiež dočasne poveril vedením vládnej agentúry SARIO Jána Bajánka, ktorý ho

¹⁰ Blížšie pozri kapitolu V.8. Regulátori a Úrad pre verejné obstarávanie SR.

učil po anglicky. A šéfom dozornej rady Slovenských elektrární sa stal Gabriel Fischer, ktorý bol pôvodne jeho kandidátom na ministra hospodárstva. Na názory na menovanie Gabriela Fischera za šéfa dozornej rady elektrární sme sa opýtali aj koaličných partnerov. Minister vnútra a podpredseda KDH Vladimír Palko povedal, že nerád komentuje nič, čo nie je v jeho kompetencii. „Zdá sa, že čas niektorých osôb z minulosti ešte neprešiel, ale raz prejde.“ Roman Vavrik z SDKÚ hovorí, že prípad nepozná. „My sme ho tam nedali, ja v tom prsty nemám.“ Podľa predsedu SMK Bélu Bugára by mal byť Pavol Rusko opatrnejší: „Zdá sa, že v poslednom čase robí plošné výmeny a nie je dobré, ak to vzbudzuje pozornosť novinárov aj politikov.“ (Sme, 20. 11. 2003)

Výberom štátnych zamestnancov sa úloha Úradu pre štátnu službu nekončí, mal by sa zasadzovať za zvýšenie úrovne štátnej správy. Jedným z takých krokov bolo vypracovanie *Etického kódexu štátneho zamestnanca*, ktorý nadobudol účinnosť 31. júla 2002. Nestal sa však tým, čo sa od takéhoto predpisu očakávalo – a to predovšetkým návodom pre štátnych zamestnancov pri riešení zložitých etických problémov a predpisom pre vyvodzovanie zodpovednosti v prípade porušenia týchto záväzkov. Naopak, objavili sa závažné prípady korupcie na najvyšších miestach.

Na príkaz sudcu Okresného súdu Bratislava I skončil vo väzbe hlavný radca Ministerstva pôdohospodárstva SR Ľubomír P., ktorého polícia zadržala priamo pri preberaní dvestotísícového úplatku. Ministerský úradník proti rozhodnutiu podal sťažnosť, o ktorej rozhodne Krajský súd v Bratislave. Podľa polície úradník prisľúbil za úplatok nečinnosť jeho rezortu v súdnom spore s iným poľovníckym združením. Požiadavku „nenásytného“ úradníka však predstaviteľ poľovníčieho združenia Jozef Pribilinec (olympijský víťaz na 20 km chôdze zo Soulu v roku 1988), oznámil polícii. Za protislužbu radca údajne požadoval aj ďalšie výhody, ako 10% z vysúdenej sumy, zľavu na terénne vozidlo a členstvo v poľovníckom združení. Policajný vyšetrovateľ podozrivého úradníka obvinil z trestného činu prijímania úplatku a spracoval návrh na jeho väzbu. V prípade uznania viny súdom mu hrozí až päťročné väzenie. (Národná obroda, 19. 9. 2003)

LITERATÚRA

1. *Hodnotenie prvého roku činnosti vlády SR a NR SR z hľadiska boja proti korupcii*. Bratislava, TIS, október 2003.
2. *Národný program boja proti korupcii*. Bratislava, Vláda SR 2000.
3. Pilát, J.: *K Projektu decentralizácie verejnej správy – čo sa zatiaľ splnilo*. Hospodárske noviny, 3. 12. 2003.
4. *Programové vyhlásenie vlády*, 1995.
5. *Programové vyhlásenie vlády*, 1998.
6. *Programové vyhlásenie vlády*, 2002.
7. Sičáková-Beblavá, E.: *Strany – personalisti štátu*. Sme, 3. 1. 2004.
8. *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*, máj 2002.
9. Uznesenie vlády č. 461, 21. jún 2000.
10. www.government.gov.sk/bojprotikorupcii.
11. www.konfliktzaujmov.sk.

12. www.nrsr.sk.
13. www.transparency.sk/pkm.
14. www.upss.sk.
15. www.vlada.sk.

Monitoring denníkov Hospodárske noviny, Národná obroda, Nový Čas, Pravda a Sme a internetových stránok jednotlivých ministerstiev.

V.2. LEGISLATÍVNA MOC

Vladimír Pirošík

Stav a mieru korupcie v Slovenskej republike (SR), rovnako ako opatrenia prijaté na jej potlačenie v roku 2003, nie je možné analyzovať mimo jedného zo základných referenčných rámcov skúmanej problematiky – t. j. zákonodarnej činnosti štátu. Nasledujúca kapitola má preto dve hlavné časti: v prvej z nich, procesnej, identifikujeme vybrané „vnútorné“ problémy fungovania Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) ako orgánu s rozhodujúcim vplyvom na definitívnu podobu najdôležitejších protikorupčných opatrení. Dôkladné poznanie týchto problematických okruhov, vrátane popísania priestoru na (potenciálne) korupčné správanie decízorov – poslancov je totiž dôležité nielen vzhľadom na kľúčovú rolu parlamentu v procese tvorby verejnej politiky, ale aj s ohľadom na vysokú mieru nedôveryhodnosti NR SR v očiach verejnosti¹ a spoločenskú objednávku po transparentnom pôsobení najvyšších ústavných činiteľov a ich inštitúcií. Okrem identifikácie možných korupčných rizík v tejto oblasti preto vo viacerých prípadoch pripájame aj základný náčrt ich potenciálneho riešenia.

Zatiaľ čo prvá časť kapitoly v zásade mapuje „príspevok“ zákonodarnej moci k (vysokému) stavu korupcie na Slovensku, v druhej, substantívnej časti rekapitulujeme príspevok parlamentu k jej inštitucionálnemu potlačaniu, keď poskytujeme prehľad najdôležitejších právnych predpisov z oblasti boja proti korupcii prijatých v roku 2003. V centre pozornosti tejto časti je teda kľúčový „vonkajší“ prejav fungovania zákonodarného zboru, t. j. samotná protikorupčná normotvorná činnosť parlamentu. Tá má pritom v roku 2003 – ešte viac ako v predchádzajúcich obdobiach – najmä podobu „echa vlády“, čiže politického a často zároveň nekritického odobrovania protikorupčných opatrení pripravených výkonnou mocou štátu.

2.1. VYBRANÉ PROBLÉMY FUNGOVANIA NR SR S KORUPČNÝM POTENCIÁLOM

Pri pokuse identifikovať kľúčové oblasti, v ktorých v roku 2003 dochádzalo, resp. mohlo dochádzať na úrovni zákonodarnej moci ku korupcii, resp. netransparentnosti, nemožno obísť minimálne nasledujúce problémy:

2.1.1. Vplyv záujmových skupín

Možnosť jednotlivých záujmových skupín ovplyvňovať legislatívu na úrovni NR SR je plne legitímna, je v súlade so slovenským právnym poriadkom a často je aj veľmi žiadaná. „Úspech“ presadzovania niektorých organizovaných záujmov na pôde parlamentu v roku 2003 však oprávňuje verejne zapochybovať, či výsledná podoba viacerých právnych predpisov, resp. zamietnutie iných dlho očakávaných právnych predpisov v NR SR, boli len priesečníkom

¹ NR SR sa v posledných rokoch opakovane umiestňuje v prieskumoch verejnej mienky na prvom mieste nedôveryhodnosti inštitúcií pôsobiacich v Slovenskej republike, pričom miera nedôvery občanov voči parlamentu dosahuje v priemere 75 – 80 %.

slobodného výkonu poslaneckého mandátu a výsledku transparentného lobingu alebo brali na seba aj prvky klasického korupčného správania.

I keď komplexná analýza vyššie uvedeného presahuje možnosti tejto kapitoly², za jeden z prejavov pokračovania trendu podliehania rôznym skupinovým (najmä ekonomickým) záujmom možno považovať napríklad opätovné neprijatie **novely zákona o telekomunikáciách** v júli 2003. Novela mala okrem iného upraviť možnosť prenájmu tzv. poslednej míle, ktorá by priniesla užívateľom lacnejšie pripojenie na internetu, posilniť kompetencie Telekomunikačného úradu SR, či zaviesť prísnejšie sankcie za porušenie zákona voči *de facto* monopolnému telekomunikačnému subjektu na slovenskom trhu. Po predchádzajúcom prezidentskom vete však návrh novely zákona – rovnako ako už v roku 2002 – nenašiel v radoch najvýznamnejších subjektov parlamentnej koalície ani opozície dostatočnú nevyhnutnú podporu, čo priviedlo viacerých analytikov opätovne k vysloveniu verejných domniek, že za fixovaním neliberálneho telekomunikačného prostredia je jeden konkrétny skupinový záujem.³

Iným príkladom môže byť prijatie tzv. **Malchárkovej novely**, čiže novely zákona o premávke na pozemných komunikáciách. Podstatou rozsahovo drobnej, avšak široko kritizovanej zmeny zákona navrhutej poslancom Jirkom Malchárkom (ANO), bývalým automobilovým pretekárom a prevádzkovateľom predajní a servisov áut, bolo stanovenie paušálnej povinnosti pre idúce motorové vozidlá s výnimkou motocyklov a zvláštnych motorových vozidiel používať v období od 15. novembra do 15. marca pneumatiky so zimným druhom dezénu. V reakcii na skutočnosť, že povinné „prezutie“ zimných pneumatík by s najväčšou pravdepodobnosťou ekonomicky zruinovalo napríklad mnohé podniky Slovenskej autobusovej dopravy (*Sme*, 15. 7. 2003), ale tiež v reakcii na podozrenie, že novela mala „pomôcť“ najmä predajcom preumiatk, poslanec Malchárek nakoniec doručil v polovici augusta 2003 do parlamentu ďalšiu novelu tohto zákona, ktorá mala ešte do začiatku zimného obdobia povinné zimné pneumatiky zrušiť.

Okrem toho boli v roku 2003 zaznamenané aj **ďalšie prejavy** „pretavovania“ osobných a skupinových záujmov do legislatívy, resp. minimálne pokusy oň. Tieto síce nie vždy mali zásadnejší negatívny ekonomický dopad, ich obsah však často zostáva vzhľadom na blaho celej spoločnosti diskutabilný. Do tejto kategórie možno zaradiť napríklad poslanecké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktorých výsledkom bolo „náhodné“ prekryvanie sídiel viacerých nových (často excentricky situovaných) úradov vznikajúcich od 1. januára 2004 v rámci reformy verejnej správy s trvalým bydliskom, resp. pôsobiskom jednotlivých poslancov či členov vlády⁴, ale

² K teoretickým východiskám fungovania záujmových skupín v SR pozri napríklad Sopóci, 2002, ďalej Kol.: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku...* 2001; Beblavý, 2002, ale aj kapitoly *Organizované záujmy*, ktoré sú súčasťou rozsiahlej publikácie Slovensko: Súhrnná správa o stave spoločnosti vydávanej každoročne Inštitútom pre verejné otázky a podobne.

³ Rozsiahly analytický priestor tomuto problému venoval v sledovanom období napríklad ekonomický týždenník *Trend*.

⁴ Išlo napríklad o „kauzu“ Kežmarok, kde sa sídlom nového obvodného úradu z iniciatívy Márie Sabolovej, poslankyne KDĽP pôsobiacej v Košiciach, stalo práve toto malé mesto. Na úrovni exekutívy bol v tejto súvislosti zaznamenaný tiež „regionálny lobing“ ministra dopravy Pavla Prokopoviča (SDKÚ), a to v prospech umiestnenia nového úradu v Stropkove, resp. angažovanie sa ministra práce Ludovíta Kanika v presadzovaní Banskej Štiavnice ako sídla novozriadeného úradu sociálnych služieb na úkor Žiaru nad Hronom. Obaja ministri pritom z vyššie uvedených miest priamo pochádzajú.

povedzme aj snaha Združenia miest a obcí Slovenska vylúčiť spod pôsobnosti pripravovaného zákona o konflikte záujmov orgány územnej samosprávy.

V súvislosti s vplyvom záujmových skupín na legislatívu možno záverom povedať, že určité očakávania boli v tomto smere v skúmanom období vkladané do schválenia **špecializovanej legislatívy**, najmä vládneho zákona o účasti verejnosti v legislatívnom procese (viď aj časť 2.3.3.), prípadne aj do osobitného zákona o regulácii lobingu. Zaznamenané zároveň boli aj názory na potrebu zrušenia zákona o tripartite.

2.1.2. Prezidentský aktivizmus

V súvislosti s mapovaním vplyvu záujmových skupín na normotvorbu v roku 2003 nemožno obísť ani jeden úzko súvisiaci fenomén, ktorý je aj z pohľadu medzinárodnej komparatistiky obzvlášť **typický pre SR**. Ide o problém tzv. „prezidentského aktivizmu“, teda o pretrvávajúcu tendenciu prezidenta SR Rudolfa Schustera často vstupovať do legislatívneho procesu prostredníctvom využívania (nadužívania) kompetencie vracat' zákony na opätovné prerokovanie parlamentu. V období 1. január – 10. december 2003 vrátil prezident parlamentu s pripomienkami presne dvadsať zákonov, pričom celkový počet vetovaných zákonov od nástupu R. Schustera do funkcie (15. jún 1999) tak dosiahol číslo 85.⁵ Hoci využívanie práva veta je v krajine s absentujúcou druhou komorou parlamentu nespochybniteľnou súčasťou legislatívneho procesu, a hoci veľké množstvo zákonov bolo prezidentom vrátených z legitímnych dôvodov, v priebehu roka sa objavili aj prípady, keď hlava štátu namietala vecný obsah prijatého zákona (novela zákona o telekomunikáciách, zákon o obchodných reťazcoch) či prílišnú reštriktivnosť právnej úpravy (novela zákona o sociálnej pomoci, novela zákona o zdravotnej starostlivosti). Viacerí nezávislí pozorovatelia upozornili, že prezident pri využití práva veta niekoľkokrát tiež podľahol tlaku určitých záujmových skupín (novela zákona o zvýšení dôchodkov), čo sa dávalo do súvislosti s možnou snahou „kupovať si hlasy penzistov“ pred blížiacimi sa prezidentskými voľbami v roku 2004 (*Sme*, 13. 6. 2003). Ústavný právnik Peter Kresák sa na margo „legislatívneho aktivizmu“ hlavy štátu vyjadril, že „naš prezident si osobuje rozhodovať o vecných otázkach, čo nepokladám za správne ani šťastné“ (Stupňan, 2003).

2.1.3. Legislatívna smršť

Skutočnosť, že Slovenská republika je tranzitívnou krajinou transformujúcou sa na podmienky trhovej ekonomiky a zanedlho rozširujúcou rady štátov združených v Európskej únii (EÚ), priniesla so sebou v poslednej dekáde aj potrebu rýchlej aproximácie množstva právnych predpisov a nevyhnutnosť prijatia ďalších právnych noriem v NR SR. Tento proces často mal a stále ešte mnohokrát má podobu tzv. „legislatívnej smršte“, kde dominuje legislatívna **kvantita na úkor kvality**. Výsledkom potom býva vzájomná nepreviazanosť jednotlivých právnych predpisov, s tým súvisiace oslabovanie princípu právnej istoty a nezriedka aj vytvorenie priestoru pre korupciu.

⁵ Napríklad predchádzajúci prezident SR Michal Kováč počas svojho päťročného funkčného obdobia vetoval 36 zákonov.

Tabuľka 1

Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v I. volebnom období (1994 – 1998)

Celkový počet podaných návrhov zákonov	455
Celkový počet schválených návrhov zákonov	313 (69%)
Celkový počet návrhov zákonov podaných vládou	287 (63%)
Celkový počet podaných poslaneckých návrhov zákonov	168 (37%)
• z toho podaných poslancami vládnej koalície	78 (47%)
• z toho podaných poslancami opozície	64 (38%)
• z toho podaných poslancami koalície i opozície (vrátane výborov Národnej rady SR)	26 (15%)
Celkový počet schválených vládnych návrhov zákonov	258 (82%)
Celkový počet schválených poslaneckých návrhov zákonov	55 (18%)
• z toho podaných poslancami vládnej koalície	36 (65%)
• z toho podaných poslancami opozície	7 (13%)
• z toho podaných poslancami koalície i opozície (vrátane výborov Národnej rady SR)	12 (22%)
Celkový počet neschválených vládnych návrhov zákonov (% k počtu podaných)	29 (10%)*
Celkový počet neschválených poslaneckých návrhov (% k počtu podaných)	113 (67%)
Celkový počet neschválených návrhov poslancov koalície (% k počtu podaných)	42 (54%)
Celkový počet neschválených návrhov poslancov opozície (% k počtu podaných)	57 (89%)
Celkový počet neschválených návrhov poslancov koalície i opozície, vrátane návrhov výborov (% k počtu podaných)	14 (54%)
Počet zákonov vrátených na opätovné prerokovanie (v zátvorke % podiel k počtu schválených zákonov)	32 (10%)
• z toho opätovne schválených v pôvodnom znení	22 (69%)
• z toho opätovne schválených so všetkými pripomienkami prezidenta	5 (16%)
• z toho opätovne schválených s niektorými pripomienkami prezidenta	2 (6%)
• z toho opätovne neschválených	3 (9%)

Zdroj: Orosz, 2003.

Tabuľka 2

Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v II. volebnom období (1998 – 2002)

Celkový počet podaných návrhov zákonov	784
Celkový počet schválených návrhov	532 (68%)
Celkový počet návrhov zákonov podaných vládou	43 (54%)
Celkový počet podaných poslaneckých návrhov zákonov	341 (44%)
• z toho podaných poslancami vládnej koalície	235 (69%)
• z toho podaných poslancami opozície	59 (17%)
• z toho podaných poslancami koalície i opozície (vrátane výborov Národnej rady SR)	47 (14%)
Celkový počet schválených vládnych návrhov zákonov	406 (76%)
Celkový počet schválených poslaneckých návrhov zákonov	126 (24%)
• z toho podaných poslancami vládnej koalície	89 (70,5%)
• z toho podaných poslancami opozície	11 (9%)
• z toho podaných poslancami koalície i opozície (vrátane výborov Národnej rady SR)	26 (20,5%)
Celkový počet neschválených vládnych návrhov zákonov (% k počtu podaných)	37 (8%)
Celkový počet neschválených poslaneckých návrhov (k počtu podaných)	215 (63%)

Celkový počet neschválených návrhov poslancov koalície (% k počtu podaných)	146 (62%)
Celkový počet neschválených poslaneckých návrhov opozície (% k počtu podaných)	37 (63%)
Celkový počet neschválených návrhov poslancov koalície i opozície (vrátane výborov Národnej rady SR)	5 (19%)
Počet zákonov vrátených na opätovné prerokovanie (v zátvorke % podiel k počtu schválených zákonov)	72 (13,5%)
• z toho opätovne schválených v pôvodnom znení	11 (15%)
• z toho opätovne schválených so všetkými pripomienkami prezidenta	26 (36%)
• z toho opätovne schválených s niektorými pripomienkami prezidenta	15 (21%)
• z toho opätovne neschválených	20 (28%)

Zdroj: Orosz, 2003.

Tabuľka 3

Legislatívna činnosť NR SR v III. volebnom období (október 2002 – november 2003)

III. volebné obdobie	Počet všetkých schválen. zákonov	Počet schválených vládnych návrhov zákonov		Počet schvál. návrhov zákonov		Počet zákonov schválených v skrátrenom legislat. konaní		Počet zákonov vrátených prezidentom (veto)
			(%)		(%)		(%)	
2002 (1. – 4. schôdza)	22	22	(100%)	0	(0%)	20	(91%)	2
2003 (5. – 18. schôdza)	122	104	(85%)	18	(15%)	3	(2%)	16
Celkom	144	126	(87%)	18	(13%)	23	(16%)	18

Zdroj: www.nrsr.sk

Aj keď rok 2003 je z tohto pohľadu najmä v porovnaní s 1. volebným obdobím (t. j. s rokmi 1994 – 1998) rokom „**návratu k normalite**“ (porovnaj aj jednotlivé kritériá v tabuľkách 1 až 3), fenomén nekvalitnej rýchlej prípravy a následného rovnako rýchleho prerokovania právnych predpisov v parlamente aj v sledovanom období do istej miery determinoval výslednú podobu a stabilitu právneho prostredia v SR.⁶ Zvládnutie najväčšej časti legislatívnej práce v minulých rokoch a postupné spomaľovanie a skvalitňovanie prípravy jednotlivých zákonov v nasledujúcom období by preto podľa očakávaní malo priniesť nielen prepracovanejšie právne normy upravujúce boj proti korupcii, ale aj celkovo stabilizovať spoločenské a ekonomické pomery v SR.

2.1.4. Poslanecké iniciatívy

Viacere konkrétne prípady poslaneckých legislatívnych iniciatív zo sledovaného obdobia, v ktorých možno nájsť aj stopy potenciálneho presadzovania súkromného/skupinového záujmu, už boli naznačené v časti 2.2.1. Napriek tomu, v súvislosti so všeobecnejším mapovaním vybraných problémov fungovania NR SR považujeme za potrebné venovať vzt'ahu inštitútu poslaneckých legislatívnych iniciatív a možnej korupcie aj osobitný priestor. Podľa expertov

⁶ Symptomatikým je povedzme príklad nového zákona o sociálnom poistení, ktorý odštartoval dlho očakávanú reformu dôchodkového systému. Zákon musel byť v dôsledku svojej nízkej kvality bezprostredne po schválení opätovne predložený parlamentu, ktorý do jeho znenia následne zapracoval vyše 60 ďalších pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov.

a praktikov z tejto oblasti by totiž transparentnosti legislatívnej činnosti prospela aj výraznejšia „samoregulácia“ nositeľov zákonodarnej iniciatívy (a to hlavne z koalície a obzvlášť v predvolebnom roku) a najmä koordinovanosť ich pôsobenia, ktorá je v politickej rovine reálne dosiahnuteľná len po línii vláda – vládni poslanci. Zvýrazňovaný je v tejto súvislosti najmä fakt, že okrem individuálnych aktivít poslancov (viď napríklad prezentovaná a následne stiahnutá iniciatíva poslanca Tomáša Galbavého z SDKÚ na zúženie poslaneckej imunity v novele Ústavy SR) či snahy skrátiť často niekoľko mesiacov trvajúci legislatívny proces o časovo zdĺhavé obdobie vnútrorezortného a najmä medzirezortného pripomienkovania vládnych návrhov zákonov (problém bol vypuklý hlavne v priebehu rokov 1998 – 2002), je jedným z častých dôvodov využívania tohto inštitútu poslancami (koalície) práve „presadzovanie skupinových resp. osobných záujmov predkladateľov, ako jeden z prejavov politického klientelizmu, ktoré by pravdepodobne nenašli podporu na úrovni vlády“ (Orosz, 2003). Výzvou preto zostáva nájdanie mechanizmu „dešifrácie záujmov“, pričom jedným z čiastkových riešení môže byť napr. inštitút tzv. „oznámenia osobného záujmu“, v zmysle ktorého by v rámci nového ústavného zákona o konflikte záujmov (pozri aj 2.3.3) musel poslanec v takýchto situáciách verejne deklarovať svoj záujem alebo prospech na veci ešte pred samotným hlasovaním a prípadné nedodržanie takejto povinnosti by zároveň bolo dôvodom na sankciu.

2.1.5. Rokovací poriadok NR SR

Vzhľadom na osobitosť skúmaného obdobia je potrebné zastaviť sa aj pri pripravovanej zmene legislatívneho procesu súvisiacej so vstupom Slovenskej republiky do EÚ a s očakávaným prijatím tzv. ústavnej zmluvy EÚ. Prejavom tejto zmeny, ktorá môže mať v dôsledku oslabenia kontrolnej funkcie NR SR voči vláde aj nie nepodstatný dopad na mieru korupcie v SR, bude aj veľká novela zákona o rokovanom poriadku NR SR, pripravovaná skupinou koalíčných aj opozičných poslancov pod vedením Alexeja Ivanka (SDKÚ). Tá by mala prísť na rokovanie pléna NR SR v závere roka 2003. Hoci sa nedá vylúčiť, že návrh novely sa v priebehu legislatívneho procesu ešte významnejšie zmení, na základe jeho podoby k decembru 2003 je možné konštatovať, že z modelov vplyvu európskych parlamentov na rozhodovací proces v európskych záležitostiach – od dánskeho či fínskeho modelu „silného“ parlamentu s právom veta voči vláde, po „slabý“ a v EÚ väčšinový parlament, bez možnosti zamietnuť či akokoľvek ovplyvňovať vládne euronávrhy (porovnaj tiež Kičinová, 2002, s. 149) – si slovenský zákonodarný zbor dobrovoľne vyberie zrejme druhú možnosť. Keď sa k tomu pridá skutočnosť, že kľúčový novozriadený parlamentný výbor, výbor pre Európsku úniu, má v zmysle novely rokovať **neverejne**, zníženie stupňa transparentnosti legislatívneho procesu na úrovni NR SR v budúcnosti nemožno vylúčiť.

2.1.6. Poslanecké kancelárie a asistenti

Napriek všeobecným očakávaniam i verejným prísľubom predstaviteľov väčšiny parlamentných strán v období pred parlamentnými voľbami v roku 2002, že okrem iného dôjde i k transparentneniu činnosti parlamentu, vrátane transparentnejšieho fungovania tzv. poslaneckých kancelárií a poslaneckých asistentov, koniec roku 2002 a rok 2003 bol v zásade pokračovaním praxe založenej v predchádzajúcom volebnom období, keď obidva spomínané nástroje zefektívnenia a skvalitnenia poslaneckej práce boli často používané len ako prostriedok finančného prilepšenia domovskej strane alebo hnutiu či ekonomickej výpomoci bývalému politickému súputníkovi, priateľovi alebo známemu. V sledovanom období boli zaznamenané

aj viaceré prípady s prvkami politického klientelizmu, a to rovnako v tábore **koalície aj opozície**. Išlo napríklad o prenájmy kancelárií vo firmách blízkyh tej ktorej politickej strane, podozrivo vysokú výšku nájomného vyplácanú prenajímateľom hlavne v niektorých odľahlých lokalitách Slovenska, ale aj pokračovanie využívania poslaneckého asistenta (nezriedka zároveň praktikujúceho novinára) namiesto analytických a administratívnych prác skôr ako poslancovho PR manažéra či pracovníka tlačového oddelenia stranického sekretariátu (porovnaj tiež Pirošík, 2001). Výzvou do budúcnosti v tejto oblasti preto zostáva nielen obmedzovanie množstva finančných prostriedkov určených na prevádzku poslaneckých kancelárií mimo oficiálnych kancelárií na bratislavskom Hrade, ale aj tlak na **profesionalizáciu** práce poslaneckých asistentov, vrátane prijímania politiky eliminácie konfliktu záujmov či asistentského etického kódexu.

2.1.7. Prístup verejnosti k zákonodarcom a informáciám

Z pohľadu prístupu verejnosti k zákonodarstvu, poslancom a informáciám o činnosti parlamentu, je rok 2003 rokom **mierneho pokroku**. Hoci v platnosti stále zostáva kritizovaná reštriktívna smernica vedúceho kancelárie NR SR č. 1756/2001 prijatá v nadväznosti na udalosti z 11. septembra 2001 v USA, ktorá výrazne limituje možnosť pohybu verejnosti v NR SR a tým aj možnosť efektívnej verejnej kontroly parlamentnej práce či lobingu prostredníctvom návštevy poslaneckých výborov alebo zasadaní pléna NR SR, v septembri 2003 bolo zároveň otvorené nové informačné stredisko vo foyeri parlamentu, svoje úlohy v priebehu roka dobre plnilo aj Informačné centrum pre verejnosť Kancelária NR SR (ICPV)⁷ a v neposlednom rade boli priebežne počas sledovaného obdobia dopĺňané a skvalitňované aj oficiálne internetové stránky parlamentu www.nrsr.sk. Zásadnejšieho zlepšenia pracovných podmienok zo strany vedenia NR SR sa však zatiaľ stále nedočkali **novinári**, ktorí okrem problému neverejnosti tzv. poslaneckého salónu dlhodobo upozorňujú aj na potrebu prijatia koncepcnej stratégie vzťahov NR SR s verejnosťou.

2.2. NORMOTVORNÁ ČINNOSŤ NR SR V OBLASTI BOJA PROTI KORUPCII

Ako už bolo načrtnuté v úvode kapitoly, pre komplexné poznanie úlohy NR SR pri stave korupcie v SR, ale zároveň pri jej potlačaní je potrebné aspoň stručne predstaviť aj najdôležitejšie právne predpisy z tejto oblasti za rok 2003⁸.

2.2.1. Poslanecké protikorupčné iniciatívy

V skúmanom období⁹ nebol v NR SR prijatý **ani jeden** zásadný protikorupčný právny predpis iniciovaný samotnými poslancami. Tento jav súvisí jednak so širším problémom legislatívnej pasivity poslancov nového, III. volebného obdobia (pozri aj Procházka a kol., 2003), jednak s fenoménom „spolitizovanosti“ parlamentnej opozície, ktorej deklarovaná

⁷ Dôkazom môže byť aj fakt, že ICPV obsadilo v septembri 2003 druhé miesto v celoslovenskej súťaži organizovanej mimovládnyh organizáciami „Najväčší priateľ informácií“. Vyzdvihnutá bola v tejto súvislosti hlavne ochota a rýchlosť, s akou ICPV poskytuje informácie o činnosti parlamentu (SITA, 28. 9. 2003).

⁸ Ich podrobnejší výpočet je najmä súčasťou kapitoly *II. Oficiálna politická stratégia a V.I. Výkonná moc*.

⁹ Stav ku dňu odovzdania kapitoly, t. j. k 10. 12. 2003.

snaha o väčšiu transparentnosť verejného života sa vyčerpávala najmä opakovanými pokusmi o odvolanie niektorých členov vlády, ďalej tiež tzv. „koaličnocentrickým“ prístupom vládnych parlamentných strán, ktoré dlhodobo jednotne odmietali v legislatívnom procese podporovať aj to minimum „opozičných“ opatrení, s ktorými zástupcovia strán Smer, HZDS-ĽS a KSS prichádzali (viď napríklad odmietnutie návrhu tzv. zákona o preukazovaní pôvodu majetku z dielne predsedu strany Smer Roberta Fica), a v neposlednom rade aj s vedomým uvoľnením priestoru na prípravu kľúčových protikorupčných predpisov zo strany (koaličných) zákonodarcov v prospech vlády. Podstatu pôvodnej protikorupčnej práce zo strany zákonodarcov preto možno v roku 2003 zhrnúť do **troch** základných oblastí:

- politické gestá (verbalizmus, t. j. rýdzo formálna – slovná – podpora boju proti korupcii, za ktorou však nenasledovali činy, spomínaný problém odvolávania ministrov opozičnými subjektami, prijatie marcového uznesenia NR SR zaväzujúceho vládu do konca mája 2003 predložiť návrhy zákonov upravujúcich pravidlá lobingu, obmedzenie trestnoprávnej imunity ústavných činiteľov, preukazovanie pôvodu majetku, konflikt záujmov, financovanie politických strán a zároveň vytvoriť efektívny systém použitia a kontroly verejných prostriedkov vrátane zdrojov z fondov EÚ¹⁰),
- práca v parlamentných výboroch na zlepšovaní vládnych protikorupčných návrhov,
- (politické) presadzovanie vládnych návrhov zákonov v pléne.

2.2.2. Vládne protikorupčné iniciatívy¹¹

Subjektom, ktorý v roku 2003 jednoznačne **dominoval** pri príprave protikorupčných legislatívnych opatrení, bola vláda SR, a v rámci nej **najmä ministerstvo spravodlivosti, ministerstvo zdravotníctva a ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny** (Kernová, 2003). Medzi najvýznamnejšie vládne protikorupčné zákony, ktoré boli v roku 2003 zároveň schválené v parlamente, patrí napríklad novela Trestného zákona (sprísnenie sankcií za trestné činy korupcie), novela Trestného poriadku (inštitút spolupracujúceho/korunného svedka), novely notárskeho poriadku, exekučného poriadku a zákona o advokácii (princíp nulovej tolerancie), ďalej najmä v odbornej verejnosti kontroverzne prijatý nový zákon o Úrade špeciálnej prokuratúry a Špeciálnom súde¹² (pozri aj kapitolu venovanú súdnictvu), novela zákona o sudcoch a prisediacich (rozšírenie možností iniciovania disciplinárneho konania proti sudcom), novela Občianskeho súdneho poriadku (posilnenie kontradiktórnosti a skrátenie konania) a nový zákon o obchodnom registri (skrátenie lehoty na registráciu spoločností na päť dní). Protikorupčné prvky má aj nový zákon o zamestnanosti (zníženie miery voľnosti v rozhodovaní stanovením nárokovateľnosti príspevkov zo zákona), novela zákona o sociálnej pomoci (zvýšenie adresnosti a efektívnosti sociálnych dávok), nový zákon o sociálnom poistení (zníženie možností zneužívať prostriedky nemocenského poistenia) a podľa viacerých analytikov aj novela zákona o zdravotnej starostlivosti (obmedzenie možnosti zneužívania systému spolplatnením niektorých úkonov). Zníženie miery korupcie ako sprievodného efektu sprehľadnenia daňového systému

¹⁰ Uznesenie nakoniec nebolo zo strany vlády dodržané, v NR SR však táto skutočnosť nevyvolala žiadne zásadnejšie diskusie (viac pozri v kapitole II.).

¹¹ Problematike vládnych protikorupčných iniciatív sa podrobnejšie venujeme v kapitolách II. *Oficiálna politická stratégia* a V. *Hodnotenie inštitúcií verejného sektora*, najmä v jej časti V.1 *Výkonná moc*.

¹² Napríklad Súdna rada SR sa na margo tohto zákona vyjadrila, že nie je konzistentný s demokratickou formou vlády a neustanovuje primerane spoľahlivé záruky nezneužitia právomoci špeciálneho súdu na presadzovanie politických záujmov. Obdobné výhrady vyslovili i viacerí právni praktici, ale aj ústavní právnici (porovnaj napríklad Drgonec, 2003).

nemožno vylúčiť ani v súvislosti s prijatím nového zákona o daniach z príjmu, ktorý zavádza tzv. rovnú daň.

2.2.3. Návrhy protikorupčných právnych predpisov

V sledovanom období (1. január 2003 – 10. december 2003) bolo zároveň mnoho protikorupčných predpisov **prípravených**, samotné (ne)schválenie takýchto zákonov v NR SR sa však očakávalo až po uzávierke kapitoly, t. j. tesne pred koncom roka 2003, resp. v priebehu roka 2004. Aj v prípade návrhov zákonov platí konštatovanie uvedené v častiach 2.3.1. a 2.3.2., a síce, že ich absolútnu väčšinu pripravila, resp. pripraví **vláda** a nie parlament.

V každom prípade, či už ide o novelu zákona o ochrane utajovaných skutočností, novelu správneho poriadku, nový zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, nový zákon o preukazovaní pôvodu majetku, nový zákon o kontrole samosprávy, ale v neposlednom rade aj o nový ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákona o konflikte záujmov)¹³, nové pravidlá financovania predvolebných kampaní či nový zákon o účasti verejnosti v legislatívnom procese, to znamená o právne predpisy so zásadným protikorupčným potenciálom, ktoré sú v rozličnom stupni rozpracovania a ktoré sa s najväčšou pravdepodobnosťou stanú v dohľadnej dobe aj súčasťou právneho poriadku SR, úloha samotného zákonodarného zboru na ich príprave je v zásade **marginálna** a obmedzuje, resp. obmedzí sa len na príležitostné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy (v drvivej väčšine však nenarúšajúce celkovú filozofiu predložených návrhov) a hlavne politické presadenie týchto zákonov v pléne NR SR.

Výnimkou z vyššie uvedenej protikorupčnej poslaneckej „pasivity“, ktorej príčinami sme sa už zaoberali, je azda len pripravovaná novela rokovacieho poriadku NR SR vypracovaná skupinou koaličných a opozičných poslancov, jej vplyv na zvýšenie transparentnosti legislatívneho procesu však zatiaľ zostáva viac ako diskutabilný. Okrem toho, začiatkom roka 2004 by podľa všeobecných očakávaní mali zástupcovia zákonodarného zboru iniciovať novelu Ústavy SR, ktorá bude zrejme upravovať aj zúženie poslaneckej imunity a rozšírenie právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR pri kontrole majetku a hospodárenia obcí a vyšších územných celkov. Či sa však pre tento zámer podarí nakoniec získať aj podporu 90 poslancov zostáva zatiaľ nejasné.

2.3. ZÁVER

Rok 2003 v NR SR bol z jedného uhla pohľadu rokom prijatia viacerých zásadných protikorupčných zákonov, ale aj významných ďalekosiahlych reforiem, rokom prehlbovania niektorých pozitívnych trendov vo vzťahu k väčšej transparentnosti zákonodarstva (ústup od kvantitatívne orientovanej normotvorby, zlepšovanie prístupu verejnosti k zákonodarstvu a k informáciám), skrátka obyčajným rokom krajiny, ktorá už je „za vodou“.

¹³ Záujemcov o tému konfliktu záujmov (nielen) v roku 2003 odkazujeme napríklad na nasledujúce zdroje: Nechala, – Pirošík, 2003b; Pirošík, 2003; Nechala – Pirošík, 2003a; Pirošík, 2002; www.konfliktzaujmov.sk a pod.

Pre iných bol rok 2003 skôr rokom jedného z najväčších korupčných škandálov v histórii slovenského parlamentarizmu (kauza Karlin), rokom zmätočných zákonov, rokom „skupiniek“ a nezrozumiteľných politických káz s klientelistickým pozadím, rokom pretrvávajúcej nedôvery voči poslancom či všetkým politikom, jednoducho rokom tzv. *muddling through* – „pomalého posunu po zablatenej ceste, kde to ide pomaly a pod nohami to čvachtá“ (Ondrušek, 2001).

Bez ohľadu na to, ktorá interpretácia roka 2003 vyhovuje čitateľovi viac, sledované obdobie bolo z hľadiska boja proti korupcii v parlamente obdobím relatívnej čínorodosti, zameranej však v zásade len na schvaľovanie návrhov pripravovaných exekutívou. Uplynulý rok však bol aj rokom nedodrzaných predvolebných sľubov a premárnených šanci: či už ide o záväzok prijať čo najskôr zákon o konflikte záujmov, transparentné pravidlá financovania politických strán a predvolebných kampaní, dlhodobo sľubované obmedzenie poslaneckej imunity... Rok 2003 je preto pre zákonodarcov v neposlednom rade aj rokom výzvy. Výzvy na zosúladienie slov a činov, výzvy zrieknuť sa časti svojich privilégií, výzvy dokázať verejnosti, že volanie po transparentnosti z ich úst je úprimné a na znak toho začnú v nasledujúcom období boj proti korupcii od seba samých.

LITERATÚRA

1. Beblavý, M. (ed.): *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava, SGI 2002.
2. Dali málo času, hovorí odborník z praxe. *Sme*, 15. 7. 2003.
3. Drgonec, J.: Špeciálny súd možno zneužiť. *Sme*, 13. 10. 2003.
4. *Füle tvrdí, že Schuster si hlasy penzistov nekupuje*. *Sme*, 13. 6. 2003.
5. Kernová, M.: Boj s korupciou: iba veľké sľuby. *Sme*, 8. 10. 2003.
6. Kičinová, E.: *Národná rada Slovenskej republiky v procese integrácie*. In.: Čorba, J. (ed.): *Európske právo na Slovensku*. Bratislava, Nadácia Kalligram 2002.
7. Kol.: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku. Niektoré aspekty tvorby verejnej politiky na Slovensku a presadzovania záujmov*. Bratislava, SGI – INEKO – TIS 2001.
8. Komerční právnici obviňujú štát, že používa mocenské praktiky. *Sme*, 3. 6. 2003.
9. Najväčším priateľom informácií Kremnica, nepriateľom Brunovce. *SITA*, 28. 9. 2003.
10. Nechala, P. – Pirošík, V.: *Desatoro najväčších mýtov o konflikte záujmov*. Informačný leták o problematike konfliktu záujmov. Bratislava, TIS 2003a.
11. Nechala, P. – Pirošík, V.: *Konflikt záujmov: možnosti a perspektívy*. Bratislava, TIS 2003b.
12. Ondrušek, D.: *Nie sme v tuneli*. Domino fórum, č. 40, 2001.
13. Orosz, L.: Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. In.: *Právny obzor*, č. 86, 2003.
14. Pirošík, V.: *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov*. In: Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (ed.): *Protikorupčné nástroje*. Bratislava, TIS 2003.
15. Pirošík, V.: *Pár poznámok k inštitútu poslaneckého asistenta*. In.: *Aktuálne problémy slovenského parlamentu*. Zborník z konferencie, 8. 10. 2001. Bratislava, Občianske oko 2002a.
16. Pirošík, V.: *Pár poznámok k problematike novej právnej úpravy tzv. konfliktu záujmov*. In.: *Riešenie konfliktu záujmov*. Seminárny bulletin. Bratislava, CPHR – TIS 2002b.
17. Procházka, R. – Orosz, L. – Pirošík, V.: *Právny štát, legislatíva a aplikácia práva*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003.
18. Sopóci, J.: *Záujmové skupiny v slovenskej politike v deväťdesiatych rokoch*. Bratislava, Veda 2002.

19. Stupňan, I.: *Prezident lobuje za dôchodcov*. Sme, 13. 6. 2003.
20. www.konfliktzaujmov.sk
- 21 www.nrsr.sk

V.3. POLÍCIA

Jaroslav Paľov

Dôležitú úlohu pri zvyšovaní rizika korupčného správania zohráva polícia, ktorá môže takéto správanie odhaľovať, dokumentovať a zabezpečiť, aby sa páchatelia takejto trestnej činnosti dostali pred súd a niesli zodpovednosť za korupčné konanie.

3.1. POSTAVENIE POLÍCIE V RÁMCI BOJA PROTI KORUPCII

V zmysle zákona SNR č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v znení neskorších predpisov je Policajný zbor a vojská ministerstva vnútra riadené Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

Policajný zbor je ozbrojeným bezpečnostným zborom, ktorý plní úlohy vo veciach vnútorného poriadku a bezpečnosti. Prezídium Policajného zboru je sekciou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre riadenie jednotlivých služieb patriacich do jeho podriadenosti. Útvarmi, ktoré sa v najširšej miere podieľajú na boji proti korupcii, sú služby kriminálnej polície, služby finančnej polície, krajské a okresné riaditeľstvá Policajného zboru. Mimoriadnu úlohu zohráva špecializované pracovisko – odbor boja proti korupcii, ktoré je v štruktúrach Správy kriminálnej a finančnej polície. Pripravovaná reorganizácia policajného zboru priniesie posilnenie špecializácie aj v oblasti boja proti korupcii.

Bližšie sa vybraným organizačným zložkám, ktoré sa v rámci polície zaoberajú bojom proti korupcii, venujeme v nasledujúcom texte.

3.1.1. Odbor boja proti korupcii

Situácia v korupcii si vyžiadala v rámci správy kriminálnej a finančnej polície v roku 1998 vybudovať nový **Odbor boja proti korupcii**, ktorý sa zaoberá odhaľovaním a dokumentovaním trestnej činnosti prijímania úplatku a podplácania. Tento odbor pracuje nezávisle od služby kriminálnej polície jednotlivých KR a OR PZ v SR a zaoberá sa obzvlášť závažnými prípadmi korupcie v celoštátnom merítku. Začal ako malé pracovisko s približne 10 policajtmi, postupne bol rozšírený podľa požiadaviek a situácie v boji proti korupcii. Jeho začiatky boli spojené s množstvom ťažkostí – legislatívnych, personálnych, materiálnych atď. Tomu zodpovedali aj výsledky. Stabilizácia personálu, ale aj implementované štandardy v legislatíve, ktoré k nám prenikli v prístupovom procese do Európskej únie, umožnili dosiahnuť stav, keď sa darí tomuto pracovisku „šliapať na päty“ najmä ľuďom, pre ktorých sa korupcia stala dôležitým zdrojom príjmov. Tento odbor v spolupráci s inými policajnými zložkami už dosiahol niekoľko úspechov, najmä proti tzv. „väčším rybám“. Výsledky práce tohto odboru sú známe aj z médií, aj keď nie všetko sa dá publikovať v záujme toho, aby sa reťaz previazaní vyšetrola ďalej. Príkladom práce tohto odboru je prípad publikovaný aj v médiách, keď bol pri preberaní úplatku zadržaný poslanec Národnej rady SR.

Komplikácie práce uvedeného odboru súvisia s nedostatočnou legislatívou (napríklad o konflikte záujmov, o zúžení imunit poslancov, o nulovej tolerancii, o obrátenom dôkaznom bremene v prípadoch ekonomických trestných činov), ktorá by v plnej miere polícii pomáhala pri odstraňovaní korupcie z verejného života.

3.1.2. Justičná polícia

Dňa 1. októbra 2002 nadobudla účinnosť novela zákona NR SR č. 422/2002 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbere. Novela zákona ako samostatnú organizačnú súčasť Policajného zboru zriaďuje úrady justičnej polície a útvar kriminalisticko-expertíznych činností.

V dôsledku týchto organizačných zmien došlo k rozdeleniu pôvodnej sekcie vyšetrovania a kriminalisticko-expertíznych činností PZ. Vznikla sekcia justičnej polície PZ a Kriminalistický a expertízny ústav PZ. Nižšími organizačnými zložkami justičnej polície sú krajské úrady justičnej polície PZ (predtým krajské úrady vyšetrovania PZ) a okresné úrady justičnej polície PZ (predtým okresné úrady vyšetrovania PZ).

Justičná polícia má zvláštne postavenie v hierarchii orgánov činných v trestnom konaní. Táto zložka do 1. januára 2004 podliehala priamo pod ministra vnútra. Jej úlohou bolo a aj po reorganizácii bude vyšetrovanie trestných činov, vrátane trestných činov korupcie.

Výsledkom práce justičnej polície je každý prípad, ktorý sa dostal pred súd a tých sú každý rok asi dve stovky. Za touto prácou treba vidieť mnoho policajných úkonov, ktoré vedú k zadokumentovaniu, vyšetreniu a odsúdeniu páchatel'ov trestnej činnosti korupcie. Často sa podarí dokázať len ekonomickú trestnú činnosť a korupcia sa nakoniec nepreukáže.

Činnosť polície sa zameriava do budúcnosti – na prichytenie páchatel'ov pri čine preberania úplatku. Štatistiky poukazujú na to, že do konca novembra 2003, teda za jedenásť mesiacov tohto roka, bolo spáchaných 13 389 ekonomických trestných činov, v ktorých často dochádza aj ku korupcii – najmä v oblastiach verejných obstarávaní, privatizácii a pod. Pozitívne je, že objasnenosť v tejto oblasti trestnej činnosti je 54,6% trestných činov, ktoré vyšetrovatelia postúpili prokuratúre a následne prípady končili na súde.

3.1.3. Odbor vyšetrovania obzvlášť závažnej trestnej činnosti

V súlade s Programovým vyhlásením vlády koncom roka 1998 nastali vo vtedajšej sekcii vyšetrovania a kriminalisticko-expertíznych činností organizačné zmeny, v rámci ktorých bol zriadený odbor vyšetrovania obzvlášť závažnej trestnej činnosti.

Tento odbor má špecifickú úlohu a postavenie, jeho úlohy sú zamerané na najzávažnejšiu trestnú činnosť. Aj preto riešil niektoré mimoriadne citlivé prípady, do ktorých boli zainteresovaní aj ľudia z politického života. Vznik takéhoto pracoviska si vyžiadala aj skutočnosť, že na kvalifikovanú a sofistikovanú trestnú činnosť musia byť pripravení špecialisti so značnými skúsenosťami. Policajti tohto pracoviska sú tak zložení z pracovníkov kriminálnej polície a justičnej polície, pracujú v organizovanom tíme a sú zvlášť vyberaní. Pred výberom musia mať dostatočnú odbornú aj teoretickú prax a morálne zásady, aby ich skutočne ani rôzne tlaky, vrátane korupčných nemohli ovplyvniť.

Činnosť odboru sa zameriava aj na vyšetrovanie nedoriešených uložených prípadov závažnej trestnej činnosti a na vyšetrovanie najzávažnejších prípadov organizovanej trestnej činnosti s celoslovenskou pôsobnosťou. Odbor sa aktívne zapája do prípadov, ako bol napríklad aj BMG Invest a podobné prípady, kde existuje previazanosť rôznych druhov trestnej činnosti, vrátane korupcie cestou lobistických skupín zapojených do ekonomického a politického lobingu.

3.2. MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA POLÍCIE

Polícia sa zapojila do všetkých významných medzinárodných aktivít a pustila sa do medzinárodnej spolupráce pri jej potláčaní. Postupne sa nachádzajú mechanizmy, ktoré eliminujú možnosti korupcie, či už po stránke prevencie alebo represie.

Jednou z najvýznamnejších organizácií je členstvo v skupine štátov bojujúcich proti korupcii GRECO pri Rade Európy a tiež účasť zástupcov polície v OECD. Medzinárodné štandardy sa cestou takýchto organizácií dostávajú aj do legislatívy Slovenskej republiky, tento proces však treba chápať ako dlhodobý.

3.3. PRIESKUMY O DÔVERYHODNOSTI POLICAJNÉMU ZBORU NA SLOVENSKU

Často sa stretávame s názorom, že polícia nemá v očiach verejnosti mimoriadne dobrý obraz. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že polícia ako represívny orgán štátu je takmer sústavné v pozícii, keď v súlade so zákonom núti občana k dodržiavaniu legislatívnych noriem – zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov. Každá zákonná norma, alebo všeobecne záväzný predpis okrem toho, že väčšinu populácie chráni, istú skupinu osôb obmedzuje. Ak položíte otázku „Ste radi, ak Vás policajt na ceste kontroluje počas Vašej jazdy autom?“, veľká časť respondentov nebude veľmi spokojná. Ak sa však opýtate respondenta, ktorému pred dvoma dňami našli policajti jeho ukradnuté auto a odovzdali mu ho, bude jeho postoj iný. Preto aj samotná otázka dôveryhodnosti polície je často odrazom momentálnej situácie, výberu respondentov, ako aj štylizovania otázok. V tejto oblasti sa polícia v niektorých krajoch Slovenskej republiky začala vážne zaoberať touto otázkou a v spolupráci s holandskou políciou v rámci spoločného projektu sa snaží nachádzať vhodné východiská.

Ľudia hodnotia prácu polície pozitívne vtedy, keď sa podarí odhaliť mimoriadne veľké prípady a sú publikované. Naopak, dôvera polície sa ľahko stráca najmä vtedy, keď sa verejne diskutuje o prípadoch porušenia zákonov policajtmi. Ako ukazuje aj nasledujúca časť tejto kapitoly, kriminalita sa vyskytuje aj v policajnom zbore. Často sa však diskutuje o prípadoch, ktoré nie sú dokázané a porušuje sa tým prezumpcia nevinu.

Napriek uvedenému, je pozitívne, že dôvera v políciu postupne stúpa. Príčiny možno hľadať aj v prítvrdení, ktoré minister Vladimír Palko zaviedol voči porušovateľom zákona v radoch polície. Výchova policajtov v súlade s programovým vyhlásením „nekompromisný voči zločinu a pomoc slušnému občanovi“ pravdepodobne prináša svoje prvé ovocie.

Detailnejší pohľad na celkovú, celoslovenskú dôveryhodnosť Policajného zboru na Slovensku (Bilský, 2002) podľa jednotlivých sledovaných demografických znakov respondentov ukazuje, že v jej hodnotení existujú rozdiely podľa pohlavia, veku, vzdelania, profesijnej pozície i kraja respondentov. Ženy, respondenti starší ako 60 rokov, vysokoškooláci a podľa regiónov respondenti

z Bratislavského a Košického kraja hodnotia dôveryhodnosť Policajného zboru pozitívnejšie ako celoslovenský súbor. Naopak muži, nezamestnaní a respondenti zo Žilinského kraja hodnotia dôveryhodnosť Policajného zboru negatívnejšie.

Na rozdiel od celkového hodnotenia, **v miestnom hodnotení dôveryhodnosti Policajného zboru mierne prevažuje dôvera nad nedôverou**. V tomto hodnotení pozitívny posun nastáva najmä na póloch hodnotiacej stupnice – je menej respondentov, ktorí v miestnom hodnotení vyjadrili jednoznačnú nedôveru a viac takých, ktorí vyjadrili jednoznačnú dôveru Policajnému zboru v mieste bydliska. Celkovo Policajnému zboru v mieste bydliska dôveruje 49,5% respondentov a nedôveruje 48,1%. Z regionálneho pohľadu je miestna dôveryhodnosť Policajného zboru najvyššia v Prešovskom (dôveruje 55,8% a nedôveruje 40,3% respondentov) a najnižšia v Nitrianskom kraji (dôveruje 46,2% a nedôveruje 53,8% respondentov). Štatisticky významné rozdiely sú i v hodnotení podľa veľkosti obcí, v ktorých respondenti bývajú. V obciach do 10 000 obyvateľov vyjadruje dôveru Policajnému zboru 53,3%, kým v obciach do 100 000 obyvateľov je to iba 45% respondentov. Ako o globálnej, tak aj o miestnej dôvere k Policajnému zboru sa nezamestnaní vyjadrujú negatívnejšie než celoslovenský súbor – v tejto skupine respondentov Policajnému zboru nedôveruje viac ako 61% opýtaných.

Hoci diferencia miery dôvery a nedôvery medzi celkovým a miestnym hodnotením dôveryhodnosti Policajného zboru je v percentuálnom vyjadrení v priemere menej ako 5-percentná, v štatistickom vyjadrení však ide o veľmi významný rozdiel.

Na rozdiel od hodnotenia v Slovenskej republike je v mieste bydliska vždy (okrem Bratislavského kraja) dôveryhodnosť Policajného zboru vyššia. Týmito výsledkami sa naznačuje možnosť potvrdenia hypotézy, že miestne hodnotenie Policajného zboru je pozitívnejšie ako jeho celkové, celoslovenské hodnotenie. Vykonaný prieskum je však prvý zo štyroch plánovaných opakovaných výskumov verejnej mienky a tendenciu takého hodnotenia by mali potvrdiť alebo vyvrátiť nasledujúce výskumy.

3.4. KRIMINALITA V POLICAJNOM ZBORE

Po roku 1989 zasiahla všetky sféry spoločnosti vlna kriminality, Policajný zbor nevyvímajúc. Značne narastá najmä ekonomická trestná činnosť.

Následky takéhoto konania policajtov však vo všeobecnej rovine nevytvárali zlý obraz len o tých policajtoch, ktorí sa sami dopúšťali trestnej činnosti, ale zasahovali celý Policajný zbor, následkom čoho sa v očiach verejnosti strácala jeho autorita a profesionalita. V prieskumoch verejnej mienky Policajný zbor neustále získaval stále menšie percento dôveryhodnosti. To bol impulz pre vznik samostatného špecializovaného útvaru, ktorý by sa zaoberal elimináciou krajne nežiadúceho sociálneho fenoménu – kriminality vo vnútri polície, vrátane korupčného konania policajtov. Takýmto útvarom, ktorý je priamo a výlučne podriadený ministrovi vnútra Slovenskej republiky, je Úrad inšpekčnej služby Policajného zboru.

Hlavným poslaním Úradu inšpekčnej služby Policajného zboru je odhaľovanie a dokumentovanie trestnej činnosti všetkých policajtov vrátane vysokých funkcionárov v riadení aparátu Ministerstva vnútra SR a Policajného zboru, ako aj navrhovanie preventívnych opatrení. Zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 422/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon

č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov) bolo popri vyšetrovaní zavedené aj skrátené vyšetrovanie ako zjednodušená forma dokazovania v prípravnom konaní, ktorá je aplikovaná v praxi aj v podmienkach úradu inšpekčnej služby Policajného zboru.

Na úrad inšpekčnej služby Policajného zboru sú po splnení stanovených podmienok a na základe výberového konania zaraďovaní skúsení policajti. Aj napriek sprísnenému výberu nie je možné úplne vylúčiť osobné zlyhanie policajta. Policajti zaradení na úrade inšpekčnej služby Policajného zboru sú priebežne vzdelávaní, jednak v rámci pravidelných odborných seminárov, inštruktážno-metodických zamestnaní organizovaných úradom a sú vysielaní do škôl a kurzov.

Pri hodnotení práce tohto pracoviska je potrebné uviesť, že len z vlastných radov policajtov bolo odhalených, zadokumentovaných a navrhnutých na trestné stíhanie do konca novembra 2003 celkom 24 policajtov. Dopustili sa trestných činov prijatia úplatku, za ktoré s nimi bol okamžite rozviazaný služobný pomer, stratili akýkoľvek nároky vyplývajúce policajtom zo zákona. Dovolím si podotknúť, že najmä u policajtov, ktorých služobný pomer trval viac ako 15 rokov, má takýto postup mimoriadne vážne následky aj z finančného a následne existenčného hľadiska. V tomto roku bol pri dokumentovaní takejto trestnej činnosti policajtov prvýkrát použitý aj agent, ktorý dopomohol zabezpečiť dostatok dôkazov na riešenie problému korupcie na konkrétnom policajnom pracovisku. Tento inštitút má nielen praktický, ale súčasne aj preventívny význam v boji proti takej latentnej kriminalite, akou je aj korupcia. Na zobrazenie konkrétnej činnosti tohto úradu aspoň dva prípady, ktoré sa udiali v roku 2003:

- *V mesiaci jún 2003 Odbor boja proti korupcii a organizovanej kriminalite Úradu inšpekčnej služby Policajného zboru odhalil a zadokumentoval korupčnú trestnú činnosť riaditeľa Okresného dopravného inšpektorátu OR PZ Malacky, ktorý za prihlasovanie, resp. odhlasovanie motorových vozidiel v evidencii a za vykonávanie s tým spojených technických prehliadok požadoval a následne prijímal finančnú hotovosť alebo rôzne protislužby. Uvedenému policajtovi bolo vznesené obvinenie za trestný čin prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody podľa § 160a ods. 1 a 2 Trestného zákona.*
- *V druhej polovici roka 2003 pracovníci Odboru boja proti korupcii a organizovanej kriminalite Úradu inšpekčnej služby Policajného zboru odhalili a zadokumentovali prípad korupčnej trestnej činnosti, ktorej sa dopustili piati policajti okresného dopravného inšpektorátu v Košiciach. Uvedení policajti požadovali a následne aj prijímali úplatky za upustenie od zákonného postihu vodičov, ktorí sa dopustili dopravných priestupkov. Vyšetrovateľ krajského úradu justičnej polície Policajného zboru stíha všetkých piatich podozrivých pre trestné činy zneužitie právomoci verejného činiteľa podľa § 158 Trestného zákona, prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody podľa § 160a ods. 1 a 2 Trestného zákona a nepriama korupcia podľa § 162 ods. 1 a 2 Trestného zákona.*

Aby sme si vedeli urobiť širší obraz o páchanej trestnej činnosti policajtmi, je potrebné sa pozrieť na nasledujúce fakty. (Správa..., 2002)

V roku 2002 bolo celkom v Slovenskej republike evidovaných 107 373 trestných činov, čo predstavuje nárast o 14 320 trestných činov (+15,39%). V absolútnych číslach bolo objasnených 55 212 trestných činov, vrátane dodatočne objasnených 1 949 trestných činov objasnených

z predchádzajúcich rokov. Z porovnania štatistických údajov za rok 2002 a 2001 vyplýva, že miera objasňovania trestných činov v roku 2002 dosiahla 51,42%, čo predstavuje oproti roku 2001 pokles o 3,19 %. Uvedený percentuálny pokles objasnenosti bol zaznamenaný pri medziročnom náraste evidovanej kriminality o 14 320. Na základe vyhodnotenia štatistických údajov od roku 1993 je možné konštatovať, že sa tak stalo po štvrtýkrát, keď sa v podmienkach Policajného zboru podarilo objasniť viac ako polovicu evidovaných trestných činov.

V roku 2002, v porovnaní s rokom 2001, sa na celkovom počte trestne stíhaných osôb podieľalo 183 (- 23) policajtov, ktorí spáchali 189 (-19) trestných činov. Z celkového počtu spáchaných trestných činov v roku 2002 predstavuje podiel policajtov 0,18 %. Podiel trestne stíhaných policajtov (183) v porovnaní s celkovým počtom stíhaných osôb (56 957) predstavuje 0,32 %.

Na základe oficiálnych štatistických údajov možno konštatovať, že v rámci nárastu celkového počtu evidovaných trestných činov v Slovenskej republike bol v hodnotenom období zaznamenaný pokles celkového počtu trestných činov, spáchaných policajtmi. Ako pozitívny jav môžeme hodnotiť tú skutočnosť, že v roku 2002, v porovnaní s rokom 2001, bol zaznamenaný pokles trestne stíhaných policajtov – riadiacich funkcionárov (18), čo predstavuje pokles (-2), t. j. o 10 %. Celkový počet stíhaných policajtov sa oproti roku 2001 znížil z 206 na 183, čo predstavuje pokles o 11,17 %.

Ak by sme sa pozreli na štatistiky roku 2003, môžeme vývoj hodnotiť pozitívne. Dochádza – napriek vysokému stupňu odhaľovania trestnej činnosti policajtov zo strany inšpekcie ministra – k zníženiu počtu spáchaných trestných činov, Zároveň je dôležité, že závažnosť trestných činov policajtov nedosahuje takú vysokú spoločenskú nebezpečnosť. Presné štatistiky za rok 2003 budú k dispozícii až v januári roku 2004, celkový trend vývoja trestnej činnosti policajtov už teraz možno hodnotiť pozitívne.

Keď vyhodnocujeme vyskytujúce sa objektívne príčiny páchania trestnej činnosti policajtov, možno u prevažnej väčšiny prípadov konštatovať nasledovné dôvody:

- vplyv stresových, konfliktných a záťažových situácií na psychiku policajta a život v jeho rodine,
- veľkú fluktuáciu policajtov,
- nedostatočnú odbornú, ale aj morálnu úroveň samotných riadiacich pracovníkov,
- personálne, mzdové, bytové a ďalšie sociálne problémy policajtov,
- objasňovanie trestnej činnosti s cieľom objasniť skutok za každú cenu, a tým dosiahnuť čo najlepšie hodnotenie práce, najmä po finančnej stránke, v súvislosti s realizáciou fyzického, resp. psychického násillia voči podozrivému,
- uplynulé obdobie nábora a nie výberu uchádzačov o službu v Policajnom zbore, zapríčinené nepopularitou povolania policajta,
- pravidelné a veľmi časté obmieňanie riadiacich pracovníkov nie z odborných dôvodov,
- absenciu protikorupčnej atmosféry na niektorých pracoviskách.

Je potrebné pripomenúť, že doposiaľ sme hovorili o trestnej činnosti policajtov všeobecne. Keď vodič prekročí vedome rýchlosť (a povedzme si pravdu, kto z nás to bežne nerobí?) dopustí sa priestupku. Ak spôsobí škodu, nanajvýš ju uhradí sám, ak nie poisťovňa. Keď však policajt prekročí svoju právomoc, ktorú má zo zákona, dopustí sa trestného činu. A len takých prekrôčení

bolo za minulý rok 67. V horeuvedených číslach sú všetky trestné činy, ktorých sa policajti v uplynulom roku dopustili. Keď si však vyselektujeme prípady korupčného konania policajtov, dostaneme sa k číslam podstatne nižším. Pre lepší obraz umožní nahliadnuť do vývoja spätne podľa tabuľky.

Tabuľka 1

Prípady korupčného správania policajtov rokoch 1996 – 2002

Paragraf Trestného zákona	Názov trestného činu	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	+/- v porovnaní s (2001)
§160	– prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody	5	7	15	11	18	15	9	-6
§161	– podplácanie	–	–	–	1	–	1	1	0
§162	– nepriama korupcia	–	–	–	–	1	1	2	+1

Zdroj: Úrad inšpekčnej služby Policajného zboru, správa za rok 2002.

O mnohých riešených prípadoch spojených s korupčným správaním policajtov v roku 2003 bola prostredníctvom médií informovaná široká verejnosť a zvlášť sa z rozkazu ministra vnútra o prípadoch v rámci porád informujú aj všetci policajti. Má to mimoriadne priaznivý dopad, pretože mnoho policajtov sa skutočne hanbí za činnosť niektorých jednotlivcov – svojich kolegov.

3.5. OPATRENIA POLÍCIE VEDÚCE K POTIERANIU KORUPCIE V POLICAJNOM ZBORE

Prvé pokusy s bojom proti korupcii sme zaznamenali v deväťdesiatich rokoch. Išlo o program *Čisté ruky*, ktorý však napriek čiastkovým výsledkom nepriniesol želaný efekt. Programu chýbala komplexnosť, seriózna analýza príčin, sústredil sa len na policajtov a nehladal dôvody tejto trestnej činnosti, ani legislatívne medzery, ktoré umožňovali páchať túto trestnú činnosť.

Komplexnejší tlak na boj s korupciou v Policajnom zbore, snaha o nájdenie systémových riešení, ale aj tvrdý prístup proti porušovateľom morálnej zásady nepodplatiteľnosti vyvinuli poslední dvaja ministri vnútra – Ivan Šimko a Vladimír Palko v rámci *Národného programu boja proti korupcii*. Vzhľadom na množstvo nových možností, ktoré si polícia tzv. priniesla od svojich zahraničných kolegov, často idú aj nad rámec tohto programu. O tom, že táto cesta je správna, svedčí aj pokles kriminality policajtov v tejto oblasti trestnej činnosti.

Keď nehovoríme o rôznych inštitucionálnych opatreniach, ako bol vznik úradu inšpekčnej služby MV SR, môžeme spomenúť aspoň niektoré konkrétne opatrenia, ktoré eliminujú možnosti korupčného konania policajtov. Korupčné konanie má živnú pôdu tam, kde existuje subjektívny faktor rozhodovania. Preto sa Policajný zbor zameriava vo svojej činnosti v oblasti legislatívy na také opatrenia, ktoré nedovolia policajtovi rozhodovať subjektívne, ale zákon mu umožní len jedno absolútne rozhodnutie. Tento proces má isté preventívne účinky a pôsobí vo veľkom rozsahu.

Ďalšie opatrenia sú v oblasti rýchlosti vybavovania oprávnených požiadaviek občanov najmä v oblasti správnych služieb. Tu sa Policajnému zboru nedarí najlepšie, čím vzniká podhubie

pre možnosť korupčného konania z dôvodu urýchlenia vybavenia dožiadaní občanov. Dobro sa podarilo vyriešiť oblasť pasovej agendy, kde zavedením inštitútu zrýchleného vybavenia cestovného dokladu – do 24 hodín – sme dosiahli odstránenie problému rôzneho „všimného“ pre pracovníkov správnych služieb v oblasti vydávania cestovných pasov občanom. Získal tým občan, ale aj štátna pokladňa, ktorá týmto spôsobom získala príjem za zvýšené poplatky za urýchlenie vydania cestovného dokladu. Čiastočne sa podarilo vyriešiť aj problém udeľovania blokovaných pokút za dopravné priestupky. Čiastočne preto, že Policajný zbor v snahe obmedziť subjektívne konanie policajta smeruje riešenie blokovaných konaní do bezhotovostného platobného styku. Ani tento spôsob však nevyrieši situáciu definitívne a istá časť zodpovednosti zostáva aj na občani, ktorý sa svojho práva musí domáhať a neponúkať úplatok za iný spôsob riešenia priestupku. Bezhotovostný platobný styk by bol len časťou opatrenia, podporne by mal byť každý prípad riešený monitorovaním činnosti policajta pri riešení priestupku a okamžitým prepojením udelenej pokuty na centrálny register, kde by sa už nedalo s týmto konaním manipulovať a záznam o riešení vodiča by sa stal nezmeniteľný a neovplyvniteľný. Takýmto riešením by sa zamedzilo ovplyvňovaniu konania pri doriešení priestupkov v doprave.

V rámci justičnej polície bol prijatý celý rad opatrení, ktoré smerujú k odstráneniu možnosti ovplyvňovať vyšetrovateľa justičnej polície úplatkom. V organizácii vyšetrovania boli vytvorené kontrolné mechanizmy, ktoré eliminujú možnosti neoficiálnych stretnutí páchatel'ov – osôb, ktoré sú trestne stíhané – s vyšetrovateľom. Riziko akéhokoľvek iného konania je podnetom pre kontrolné orgány ministra – inšpekciu a porušenie týchto zásad môže mať pre pracovníka justičnej polície vážne následky.

Keď sa snažíme o elimináciu možností korupčného konania policajtov, nikdy nemôžeme dosiahnuť stav, keď absolútne vylúčime možnosť náchylných jedincov prijať úplatok. V takýchto prípadoch bol novelizovaný zákon číslo 73/1998 o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície, ktorý dáva možnosť využitia kontrolného mechanizmu zo strany nadriadeného policajta preveriť zdroje jeho príjmov cestou majetkového priznania. Policajt je na pokyn svojho nadriadeného povinný takéto priznanie podať a zdokladovať svoje majetkové príjmy. Na pokyn ministra V. Palka sa tak stalo už v tomto roku (2003) v mesiaci november, keď boli preverované majetkové príjmy vedúcich a riaditeľ'ov všetkých stupňov riadenia v Policajnom zbore. Ako každý zákon, aj tento sa dá rôznymi spôsobmi obchádzať, keď však berieme všetky opatrenia ako jeden súbor, podstatne sa obmedzí možnosť korupcie. Štatistiky ukazujú, že každé, aj parciálne opatrenie znižuje možnosti korupcie a mnoho štátnych orgánov by z takýchto skúseností Policajného zboru mohlo už v súčasnosti čerpať inšpiráciu.

Opatrenia prijaté v Policajnom zbore ešte automaticky nevyklúčujú korupciu policajtov, do značnej miery ju však eliminujú. A tu sa vlastne začína prvý krok k stanovenému cieľu – dôveryhodnej, efektívnej a nekorupčnej polícii.

3.6. ĎALŠIE PRIPRAVOVANÉ ZMENY V POLICAJNOM ZBORE A ICH CIEĽ

Zmeny, ktorými prechádza Policajný zbor za posledné roky a ktoré boli uvedené aj v predchádzajúcich kapitolách, ešte nie sú dokončené. V záujme skvalitnenia, ale aj urýchlenia vyšetrovania sa od 1. januára 2004 zlučujú v rámci najväčšej reorganizácie Policajného zboru zložky justičnej a kriminálnej polície. Znamená to, že od roku 2004 by mala byť práca

kriminálnej polície a vyšetrovanie polície koordinovane riadené na každom stupni jedným zodpovedným manažérom. Od tejto zmeny sa očakáva lepšie využívanie všetkých získaných informácií, prenesie sa zodpovednosť za riadenie, kvalitu a rýchlosť vyšetrovania v podstate na plecia jedného manažéra, ktorý má páky na všetkých podriadených, zainteresovaných na vyšetrovanom prípade. Významnú úlohu tu zohrajú analytické pracoviská, kde sa sústredia všetky informácie a okrem zamerania sa na trestnú činnosť páchatel'a bude súbežne možné sledovať v prípadoch ekonomických trestných činov aj pohyb peňazí a iného prospechu, ktorý páchatel' trestným činom získal. Takto bude väčšia možnosť nechať prepadnúť zisky páchatel'ov pochádzajúce z trestnej činnosti. A tu sa už priamo viažeme na problém, ktorý vzniká aj pri korupcii. Nemyslíme tým len „malé prípady“ korupčného konania, ale ide aj o „veľké prípady“, v ktorých sa – hoci páchatelia boli odsúdení – nikdy nepodarilo zrealizovať prepadnutie neoprávnených ziskov pochádzajúcich z trestnej činnosti.

Nemenej zaujímavé je z pohľadu tohto zlúčenia aj pre občana (svedka, poškodeného) to, že pokiaľ raz poskytne svoju výpoveď pred policajnými orgánmi, nebude už potrebné viac ho vypočúvať policajným orgánom, pretože už jeho prvá výpoveď môže byť použitá ako dôkaz pred súdom. Tento fakt môže napomôcť aj rýchlosti procesu vyšetrovania a v konečnom dôsledku sa tým urýchli aj postihnutie páchatel'a súdom za trestný čin, ktorý spáchal. Ďalšou zaujímavou skutočnosťou je to, že obeť trestného činu nebude niekoľkonásobne vypočúvaná orgánom polície v tej istej veci, čo pevne verím, podporí dôveru oznamovateľov v políciu. Bude už len záležať na rýchlosti a kvalite jej práce, ktorou si môže získať dôveru občana, ale rovnako ju pri nekvalitnej a pomalej práci aj stratiť.

LITERATÚRA

1. Bilský, P.: *Vývoj dôveryhodnosti Policajného zboru a analýza faktorov, ktoré ju ovplyvňujú*. Bratislava, Akadémia Policajného zboru 2002.
2. *Správa za rok 2002*, Bratislava, Úrad inšpekčnej služby Policajného zboru 2002.

V.4. PROKURATÚRA

Jorge Espina – Emília Sičáková-Beblavá

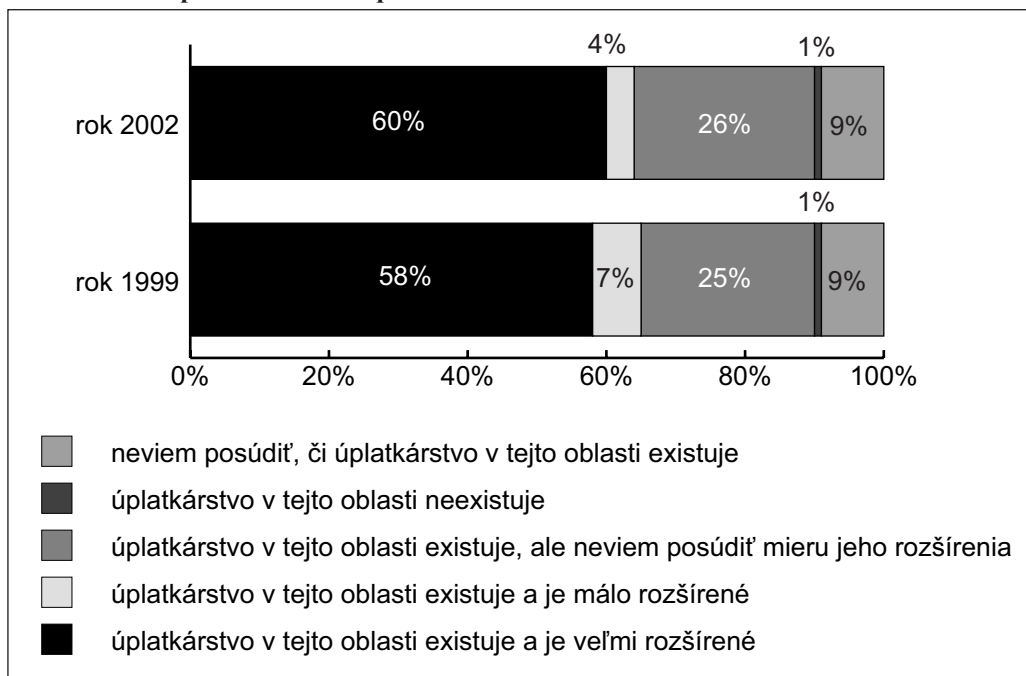
Pri diskusii o trestnom postihovaní korupcie na Slovensku je potrebné poukázať na niekoľko aspektov. V trestnom systéme totiž zohrávajú dôležitú úlohu viacerí aktéri. Polícia, vyšetrovatelia sú na začiatku. Prokurátor kauzu právne vyhodnocuje a buď ju prijme na ďalšie pokračovanie, alebo ju zastaví. Prokuratúra je tak často vnímaná ako sito, ktoré disponuje značnou mocou. Súd je na konci trestného reťazca a vynáša definitívny verdikt. Čistota a transparentnosť trestného systému je preto veľmi dôležitá. Existencia vnútornej korupcie v inštitúciách, ako sú tieto, má dvojitý účinok. Na jednej strane negatívne vplýva na vnímanie zo strany občanov, podobne ako korupcia v iných oblastiach verejného sektora. Zároveň na strane druhej skorumpovaní prokurátori znižujú efektívnosť všeobecného úsilia bojovať proti kriminalite, vrátane korupcie. Preto je dôležité zdôrazniť potrebu pustiť sa do boja s korupciou v polícii, súdnictve a prokuratúre ako jednu z priorít. Ak sú ostatné sektory ovplyvňované korupciou, ale tieto inštitúcie sú v dobrom stave, výsledky boja proti tomuto typu kriminality sa dosiahnu jednoduchšie.

Vo všeobecnosti nie sú polícia, prokuratúra a sudy dostatočne efektívnymi nástrojmi na postihovanie korupcie. Poukazujú na to viaceré dôvody. Polícia zvyčajne pracuje reaktívnou metódou – reaguje na sťažnosť občana. Ten buď o niektorých prípadoch korupcie nevie a tak ich nemôže nahlásiť polícii, prípadne môže byť priamo alebo nepriamo do nej zapletený alebo polícii nedôveruje. V prípade, že občan o korupcii vie a sťažuje sa, korupcia sa ťažko vyšetruje a dokazuje. Najmä ak sa používajú čoraz sofistikovanejšie korupčné metódy. Ďalej je možné poukázať na nedostatočnú profesionálnu, osobnú a politickú motiváciu policajtov, prokurátorov či sudcov venovať sa politickej korupcii (Anachiarico – Jacobs, 1996). Politici majú totiž do istej miery moc „kontrolovať a usmerňovať“ ich prácu. Keď k tomu pridáme korupciu vo vlastných radoch policajtov, prokurátorov a sudcov – obraz sa stáva ešte menej lichotivejším.

Na Slovensku majú uvedené inštitúcie v očiach verejnosti nelichotivý obraz. Represívne zložky, ktoré majú postihovať korupciu (polícia, sudy, prokuratúra), patria k rezortom, v ktorých sa vnímanie korupcie za pozorované obdobie zhoršilo, resp. sa nemenilo (graf 1).

Graf 1

Vnímanie korupcie na súdoch a prokuratúre



Zdroj: *Vnímanie korupcie v SR*. FOCUS, marec 2002.

V tejto kapitole sa budeme bližšie venovať prokuratúre, pričom sa zameriame na témy, ktoré boli v tomto roku predmetom verejnej diskusie o tejto inštitúcii verejného sektora a súvisia s postihovaním korupcie.

3.1. PREPÁJANIE POLITIKY A PROKURATÚRY NA SLOVENSKU V ROKU 2003

Prokuratúra má vykonávať dozor nad dodržiavaním zákonnosti. V slovenskej ústave má jasne vymedzené úlohy a postavenie. Generálny prokurátor sa zodpovedá za svoju činnosť parlamentu. Raz do roka podáva správu o činnosti prokuratúry a poslanci majú právo interpelovať ho. V právnom štáte by sa však nemalo stať, aby jej rozhodnutia boli pod politickým tlakom. Politická ohybnosť sa však v roku 2003 prokuratúre vyčítala v súvislosti s viacerými kauzami.

Kontraverzné reakcie na činnosť prokuratúry vyvolala napr. **kauza „skupinka“**.

Začiatkom augusta 2003 premiér M. Dzurinda upozornil verejnosť, že na Slovensku pôsobí skupinka, ktorá ohrozuje bezpečnosť štátu a škodí jemu a SDKÚ. V polovici augusta vypovedal ohľadne skupinky na prokuratúre, pričom sa odvolal na materiály zo SIS. Jedným zo „skupinky“ mal byť aj šéf Národného bezpečnostného úradu (NBÚ) Ján Mojžiš. Tajná služba podľa NBÚ však poskytla informácie o J. Mojžišovi subjektom, ktoré na to nemali právo. Následne tak NBÚ požiadal kanceláriu premiéra, aby vydala spis, ktorý mu zaslala tajná služba s tým, že ide o tajný materiál z bezpečnostnej previerky J. Mojžiša a premiér ho vlastní nezákonne. Jeho úradníčky to odmietli. M. Dzurinda vyhlásil, že taký spis nemá a nikdy ho nevladnil. J. Mojžiš bol zo svojho

postu odvolaný. Aktivity ohľadne spisu však pokračovali – vyšetrovateľ začal v septembri na podnet NBÚ trestné stíhanie vo veci nezákonného narábania so spisom z bezpečnostnej previerky šéfa NBÚ. V októbri kontrola NBÚ potvrdila, že premiér vlastní spis z bezpečnostnej previerky J. Mojžiša zo SIS. M. Dzurinda to odmietol a tvrdil, že ide o administratívne nedorozumenie medzi jeho kanceláriou a tajnou službou. Pripustil však, že vlastní zo SIS materiál, ktorý obsahoval aj zoznam 36 mien, ktoré tvoria skupinku. Tajná služba to potvrdila. Koncom októbra 2003 generálna prokuratúra zastavila trestné stíhanie. Na rozdiel od NBÚ generálna prokuratúra tvrdí, že ani SIS ani premiér pri narábaní s tajným materiálom neporušili zákon. NBÚ však naďalej trvá na tom, že SIS postupovala v rozpore so zákonom o ochrane utajovaných skutočností. (Pravda, 30. 10. 2003).

NBÚ je pritom gestorom dodržiavania zákona o ochrane utajovaných skutočností a môže vydávať v tejto oblasti stanoviská. Prokuratúra je orgánom, ktorý vykonáva dozor v trestnom konaní. Má na trestné konania monopol. Ak prokuratúra dospeje k záveru, že k porušeniu zákona nedošlo, môže trestné stíhanie zastaviť. Kritika sa pri kauze „skupinka“ zniešla aj na NBÚ, ktorý podľa M. Dzurindu koná v tomto prípade na objednávku bývalého riaditeľa J. Mojžiša (Pravda, 30. 10. 2003).

Nespokojnosť s činnosťou prokuratúry vyjadril aj minister vnútra Vladimír Palko. Pri hodnotení ročného pôsobenia vo funkcii obvinil prokuratúru, že „lobuje, robí politické obchody, a že medzi prokurátormi a politikmi vládnu nekorektné vzťahy“. Minister V. Palko prokuratúre vyčítal, že prokuratúra lobuje medzi poslancami, aby hlasovali za jej návrh, hoci ho vláda zamietla. Išlo o zákon o špeciálnom súde a úrade špeciálneho prokurátora. „Lobuje práve u poslancov politickej strany, ktorej istým spôsobom vyšla v ústrety v rozhodovaní o tom, či má byť poslanec zbavený imunity alebo nie. Toto považujem za veľmi nekorektné a za ohrozujúce morálku orgánov činných v trestnom konaní,“ uviedol minister (Sme, 22. 10. 2003) Generálny prokurátor Milan Hanzel hovoril o „chorobnom podozrievaní“ a slová V. Palka rozhodne odmietol.

Ďalším verejne diskutovaným prípadom, ktorý spochybnil presadzovanie verejného záujmu slovenskou prokuratúrou, je **prípád prepustenia Ivana Lexu**.

Najvyšší súd SR zamietol sťažnosť pre porušenie zákona, ktorú podal minister spravodlivosti Daniel Lipšic v súvislosti s rozhodnutím o väzbe bývalého riaditeľa SIS Ivana Lexu. Sťažnosť odôvodnil obavou, že I. Lexa po prepustení z väzby ujde. Ako D. Lipšic uviedol pre denník Sme – problém spočíva v tom, že proti rozhodnutiu okresného súdu nepodal prokurátor sťažnosť „a urobil tak elementárnu chybu“. „V poslednom čase som prekvapený z rozhodnutia prokuratúry, napriek tomu, že si jej prácu vážim“. (Sme, 1. 8. 2003)

O užšom prepájaní politiky a prokuratúry sa na Slovensku diskutovalo aj v súvislosti s **voľbou nového generálneho prokurátora**¹. Ako o kandidátovi na post generálneho prokurátora sa totiž hovorilo o aktívnom politikovi – poslancovi NR SR Ľudovej únie – Miroslavovi Ábelovskom.

¹ Generálny prokurátor napríklad vydáva stanoviská, ktoré sú záväzné pre všetkých prokurátorov. Riadi a kontroluje činnosť všetkých prokuratúr vrátane vojenských prokuratúr. Vydáva aj právne a organizačné akty. Podáva Národnej rade SR raz do roka správu o činnosti prokuratúry, z ktorej vyplývajú jej poznatky o stave zákonnosti. Predsedovi NR SR predkladá podnety na prijatie zákonov, ich zmeny a doplnenia.

Ako pre týždenník *Domino fórum* uviedol minister spravodlivosti D. Lipšic: „Nebolo by šťastné, ak by sa generálnym prokurátorom stal politik. Navyše – poslanec Ábelovský nehlasoval ani za jeden zákon, ktorý zavádza účinnejšie mechanizmy v boji proti korupcii a mafii. A to je veľmi vážny problém.“

Ministerstvo spravodlivosti uvažovalo o zmene zákona, tak aby mohol kandidovať iba prokurátor, ktorý prešiel výberovým konaním a je zamestnaný na prokuratúre. Zmena mala zabrániť tomu, aby prokuratúru riadil politik, ktorý sa tesne pred voľbou vzdal členstva v politickej strane. (*Pravda*, 5. 11. 2003) K zmene pravidiel zatiaľ nedošlo. Generálnym prokurátorom sa stal na decembrovej schôdzi NR SR Dobroslav Trnka, hlavný vojenský prokurátor.

3.2. DISKUSIA O POSTAVENÍ PROKURATÚRY VO VEREJNOM SEKTORE SLOVENSKA – EFEKTÍVNOSŤ VZ. NEZÁVISLOSŤ

Prokuratúra má na Slovensku postavenie samostatného ústavného orgánu a nie je priamo podriadená výkonnej moci. Systém slovenskej prokuratúry je monokratický. Nadriadený prokurátor môže zrušiť rozhodnutie svojho podriadeného a napríklad zastaviť už raz začaté trestné stíhanie. Podriadený prokurátor má možnosť takýto príkaz odmietnuť, len ak má pocit, že je protizákonný.

V roku 2003 Ministerstvo spravodlivosti SR otvorilo diskusiu o zmene postavenia prokuratúry. Navrhlo podriadenosť generálneho prokurátora ministrovi spravodlivosti, teda výkonnej moci, a nie NR SR. Ministerstvo spravodlivosti SR vychádzalo z obáv o efektívnosť justičného systému. Oficiálne stanoviská uvedeného rezortu opierajú navrhované zmeny – legislatívne návrhy, ktoré sú zamerané na určité obmedzenia miery nezávislosti prokuratúry – z potreby zlepšiť výsledky v boji proti korupcii a organizovanému zločinu. Často totiž vinu za nepotrestanie vinníkov nesie na svojich pleciach vláda. Zároveň príklady poukazujúce na možné prepájanie politiky a prokuratúry, ktoré sú uvedené v časti 1 tejto kapitoly, indikujú, že aj v súčasnom systéme postavenia prokuratúry hrozí nedostatočná nestrannosť či apolitickosť.

Podľa Jorge Espinu však všeobecné princípy, ktorými sa riadi slovenská prokuratúra, sa zdajú byť spôsobilé na riešenie korupčných problémov. Nezávislosť inštitúcie ako takej, ako aj záruky zakotvené v zákonoch upravujúce činnosť tejto inštitúcie, sú otázky, ktoré nepredstavujú problém, ale východisko pre iný typ zmien. Inštitúty ako nezávislosť prokuratúry, menovanie generálneho prokurátora parlamentom, podrobenie sa všetkých prokurátorov princípom zákonnosti a nestrannosti, alebo možnosť neposlúchnuť príkazy, ktoré môžu protirečiť osobným alebo právnym názorom prokurátora, stavajú slovenský trestný systém na porovnateľnú úroveň s niektorými systémami v západnej Európe (ako napríklad portugalský alebo taliansky model). Spoločná skúsenosť napovedá, že akýkoľvek budúci vývoj by mal viesť k vyššej miere funkčnej a finančnej autonómie a nie opačne. Podľa Jorge Espinu skúsenosť ďalej ukazuje, že tam, kde trestné systémy jasne nezakazujú politické zásahy, je pokušenie zasahovať často príliš silné na to, aby mu niektorí politici odolali. Preto je podľa neho nezávislé postavenie prokuratúry kľúčovým bodom, ktorý umožní prokurátorom viesť vyšetrovanie a stíhanie proti komukoľvek – vrátane vládnucich politikov alebo mocných a vplyvných osôb – bez toho, aby podliehali vonkajším vplyvom, ktoré môžu ovplyvniť správne uplatnenie princípov zákonnosti a nestrannosti. Pri existencii priamej závislosti od politickej moci je veľmi ťažké realizovať tieto druhy vyšetrovania.

Postavenie prokuratúry v štruktúre verejnej moci je však otvorenou a diskutovanou otázkou v mnohých krajinách².

3.3. ÚRAD ŠPECIÁLNEHO PROKURÁTORA

Už samotná existencia korupcie ako rozšíreného javu v Slovenskej republike naznačuje, že inovačné opatrenia sú potrebné. Vytvorenie Úradu špeciálneho prokurátora pre boj proti korupcii vychádza zo skutočnosti, že všetko doposiaľ vynaložené úsilie zjavne nestačilo na účinný boj proti prostriedkom, nástrojom a sile zločineckých organizácií a osôb v tejto oblasti. Otázka nezní, koľko je prípadov korupcie za rok, ale nakoľko komplexné a náročné tieto prípady sú, koľko z nich sa každý rok odhalí a aká je potreba špeciálnych prokurátorov, sudcov a odborníkov na ich riešenie.

Na Generálnej prokuratúre už od decembra 2002 fakticky existuje Úrad špeciálneho prokurátora. Zriadil ho generálny prokurátor, ako uviedol „s cieľom prakticky odskúšať fungovanie špeciálneho prokurátora v praxi“. Jeho pôsobenie však nie je, vzhľadom na jeho krátke obdobie existencie, možné hodnotiť.

V októbri 2003 parlament po dlhej príprave a diskusii prijal legislatívnu normu, ktorá vytvára podmienky pre zriadenie tohto úradu. Úrad špeciálneho prokurátora pre boj proti korupcii posilňuje hlavne zásady zakotvené v ústave, špeciálnemu prokurátorovi udelí určitú oblasť pre rozvinutie svojej úlohy chrániť práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu (článok 149 ústavy). Špecializovať sa bude na boj proti korupcii a organizovanému zločinu. Cieľom je vytvoriť centrálny úrad riadený osobitným režimom, tak aby došlo k prerušeniu miestnych väzieb pri postihovaní týchto trestných činov. Má zabrániť ovplyvňovaniu vyšetrovania zo strany politikov a nechote sudcov rozhodovať v citlivých kauzách. Najzávažnejšie finančné kauzy by mali spolu s osobitnými policajnými vyšetrovateľmi preverovať aj daňoví a finanční odborníci. Vyriešeniu prípadov korupcie bránia aj osobné vzťahy a kontakty, ktoré fungujú napr. medzi skorumpovaným úradníkom a okresným sudcom či prokurátorom. Ako pre *Národnú obrodu* uviedol D. Lipšic: „Sústredením spomínaných trestných činov pod jednu strechu sa tieto miestne väzby, ktoré môžu ovplyvniť odhaľovanie, vyšetrovanie či súdne konanie v týchto prípadoch, prelomia“. (*Národná obroda*, 23. 10. 2003)

Pre prokurátorov pracujúcich na tomto úrade sa zavádza sprísnený režim ochrany, musia byť preverení NBÚ, v porovnaní s ostatnými prokurátormi budú mať lepšie platy.

Vládna koalícia sa dlho nevedela dohodnúť, za aký rozsah trestnej činnosti budú verejní činitelia „spadať“ pod zavádzané špeciálne orgány. D. Lipšic presadzoval, aby sa pred špeciálnymi orgánmi zodpovedali za všetky trestné činy. Prijaté znenie zákona nakoniec hovorí, že do pôsobnosti úradu budú patriť aj verejní činitelia, napríklad poslanci, ministri, predsedovia ústredných orgánov štátnej správy, predseda a podpredseda NKÚ, sudcovia, prokurátori. Avšak konečné znenie nedávno schváleného zákona potvrdilo existujúce obavy z jeho okliešťovania. Pod vplyvom politickej strany ANO sa však v NR SR zmenilo pôvodné znenie zákona tak, že spod pôsobnosti zákona sú vyňaté trestné činy, ktoré priamo nesúvisia s výkonom právomoci

² Napríklad v ČR sa prokuratúra transformovala na štátne zastupiteľstvo. V Maďarsku po dlhej diskusii túto koncepciu zamietli. Na túto tému sa vedú odborné diskusie v mnohých krajinách.

verejných činiteľov. V praxi to znamená, že trestné činy, ktoré mohol verejný činiteľ spáchať pred vstupom do funkcie, zostanú v gescii Generálnej prokuratúry SR. Špeciálny súd by mal ústavného činiteľa súdiť aj v prípade, ak skutočnosť, že spáchal trestný čin, vyšla najavo až po skončení funkčného obdobia. Argumentom stojacim za snahou zahrnúť do pôsobnosti Úradu špeciálneho prokurátora a špeciálneho súdu všetky trestné činy, ktoré spáchali vysokí štátni funkcionári je fakt, že hoci tieto trestné činy nie sú priamo spojené s korupciou, títo funkcionári (poslanci, členovia vlády, sudcovia, prokurátori, a pod.) sú v postavení, ktoré im umožňuje lepšie využiť nezákonný vplyv na obyčajnú prokuratúru a súdne orgány. Špecializácia a ochrana členov týchto špecializovaných štruktúr by mala umožniť sudcom a prokurátorom lepšie si udržať nestranné postavenie. Okrem toho je neprijateľné, aby politici zriadili nové štruktúry na boj proti korupcii a zároveň by sa postavili mimo dosah týchto protikorupčných inštitúcií.

Politická zhoda sa dlho hľadala aj v otázke spôsobu menovania špeciálneho prokurátora. Prijaté znenie hovorí, že špeciálneho prokurátora volí do funkcie Národná rada SR na návrh generálneho prokurátora na základe výberového konania (paragraf 24a). Generálna prokuratúra presadzovala väčšiu podriadenosť úradu. Kritické hlasy pri prijímaní tohto zákona zazneli zo strany opozície, napríklad politická strana Smer odmietla zákon ako celok. Výhrada opozície smerovala k tomu, že zákon je vraj politicky zneužitelný proti subjektom, ktoré nie sú vo vládnej koalícii.

Vytvorenie Úradu špeciálneho prokurátora a špeciálneho súdu nie je koncom, ale začiatkom obnoveného úsilia bojovať proti kriminalite. Teraz by sa malo pozorne sledovať, či sú na tieto miesta vybraní správni ľudia a či sa týmto inštitúciám dostane patričnej finančnej a politickej podpory tak, aby mohli vykonávať svoje úlohy. Najdôležitejšie je, aby sa mohol špeciálny prokurátor spoľahnúť na efektívny tím, aby dosiahol takú úroveň špecializácie a účinnosti, akú spoločnosť od takejto inštitúcie vyžaduje. Okrem policajných jednotiek by mali byť Úradu špeciálneho prokurátora pre boj proti korupcii pridelení aj iní odborníci ako odborníci na ekonomiku, dane a pod. Pridelenie týchto odborníkov by sa malo uskutočniť formou ich priameho a fyzického umiestnenia v Úrade špeciálneho prokurátora, aby sa zabezpečila čo najhladšia a najrýchlejšia väzba a čo najhladší a najrýchlejší informačný tok.

Formovanie špeciálnej prokuratúry a špeciálneho súdu by malo pomôcť koncentrovať boj proti korupcii umožnením lepšej špecializácie sudcov a úradníkov, posilnením účinnosti súdov a pretrhnutím všetkých osobných väzieb, ktoré môžu narušiť normálny a spravodlivý priebeh justície a povolením lepšej ochrany tých, čo zodpovedajú za boj proti korupcii na Slovensku.

Pri činnosti Úradu špeciálneho prokurátora bude aj naďalej istú úlohu zohrávať Generálna prokuratúra SR. Napríklad ak bude chcieť špeciálny prokurátor trestne stíhať poslanca, rozhodovať bude o tom aj naďalej generálny prokurátor a NR SR³.

³ NR SR v zmysle čl. 78 ods.3 Ústavy SR dáva súhlas na trestné stíhanie a vzatie do väzby. Generálny prokurátor podpisuje návrh na vyslovenie súhlasu s trestným stíhaním, ktorý sa predkladá NR SR. Vyplýva to z vnútroorganizačných predpisov Generálnej prokuratúry SR.

3.4. KORUPCIA VO VNÚTRI PROKURATÚRY

V apríli 2002 sa objavil **prípád stíhanej korupcie v oblasti prokuratúry**.

Vladimíra R., Alexandra Ch. a Juraja G. zadržala polícia priamo v ich kanceláriách a vyšetrovateľ ich obvinil z trestného činu brania úplatku. Podľa vyšetrovateľa mali Alexander Ch. a Vladimír R. sprostredkovať stotisícový úplatok od Jozefa Š. pre Juraja G. Jozef Š. mal ponúknuť prostredníctvom Vladimíra R. a Alexandra Ch. úplatok pre Juraja G., ktorý údajne prisľúbil prepustenie pašeráka na slobodu.

Vyšetrovateľ tak obvinil z prijatia úplatku vo výške 100 000Sk okresného prokurátora z Humenného Juraja G. Do prípadu boli zapletení aj dvaja prokurátori z okresnej prokuratúry Košice II. a z Košíc. Obaja v januári 2002 po dohode s advokátkou Janou G. z Košíc mali prevziať od invalidného dôchodcu peniaze v uvedenej výške. S peniazmi vraj navštívili prokurátora z Humenného, ktorý mal počas dvoch týždňov od prijatia peňazí prepustiť dvojicu obvinených z väzby. Košičania boli obvinení a hrozil im päťročný trest. (Nový Čas, 27. 4. 2002)

Dvom z troch prokurátorov obvinených z korupcie generálna prokuratúra však v roku 2003 zastavila trestné stíhanie – Juraja G. z Humenného a Alexandra Ch. z Košíc. Rovnako prokuratúra rozhodla aj v prípade advokátky pašerákov – Jany G., ktorá mala o podplácaní vedieť. M. Hanzel pre Pravdu uviedol: „Preskúmali sme spis a zistili, že v prípade týchto troch nebol spáchaný trestný čin. Mali síce nejaké aktivity, ale nie na úrovni trestnej zodpovednosti.“ (Pravda, 24. 1. 2003) Obžalobe z úplatkárstva bude čeliť iba tretí z prokurátorov Vladimír R. a Jozef Š., ktorý mal úplatok dať. Toto rozhodnutie vyvolalo aj kritiku. „Tento prípad bol podložený na 101%,“ tvrdil pre Pravdu policajný zdroj. Vyšetrovateľ obviňoval páchatelov na základe odpočúvania ich telefonátov, ktoré povolil Krajský súd v Prešove. Ďalším dokumentom, ktorý údajne dokazoval, že sa Juraj G. sýkal s aktérmi kauzy, bola kniha návštev humenskej prokuratúry. Keď si ju však vyšetrovateľ vyžiadal, zistili, že sa stratila (Pravda, 24. 1. 2003).

Ministerstvo spravodlivosti SR (MS SR) pripravilo zmeny v zákone o prokurátoroch. Spočiatku na pripravovanej novele spolupracovali aj prokurátori, neskôr z komisie odišli, lebo neprijala ich pripomienky (*Sme*, 26. 11. 2003). Táto novela ešte nebola schválená. Do konca novembra 2003 bola na pripomienkovom konaní a do konca roka 2003 sa nedostala na program vlády.

Návrh hovorí o viacerých zmenách. Predpokladá sa:

- sprísnenie disciplinárneho konania voči prokurátorom. Za porušenie disciplíny budú prokurátori trestať disciplinárne senáty. V nich budú okrem prokurátorov sedieť aj zástupcovia vlády a parlamentu. Za disciplinárny prehrešok bude môcť prokurátor prísť aj o funkciu. Toto konanie bude môcť okrem generálneho prokurátora iniciovať aj minister spravodlivosti či ombudsman;
- zavedenie nulovej tolerancie. Prokurátor odsúdený za trestný čin nebude môcť pracovať v právnickej profesii;
- predkladanie majetkových priznaní prokurátormi a ich rodinnými príslušníkmi;
- zavedenie rovnakej trestnej politiky – za trestné činy patriace do rovnakej trestnej kategórie budú musieť prokurátori žiadať rovnaký trest

3.5. ĎALŠIE PROBLÉMY PROKURATÚRY

V úvode tejto časti je potrebné poukázať na **nedostatok profesionálnych návykov** vo vzťahu k potrebám moderného kriminálneho vyšetrovania. Podľa Jorge Espinu je vzťah, ktorý má väčšina prokurátorov k vyšetrovateľom a policajtom, čisto formálny s tým, že pošta sa používa ako bežná forma komunikácie a neexistuje spolupráca na prijateľnej úrovni. Toto je skutočnosť, ktorá iba podporuje korupciu a organizovaný zločin. Aj z tohto dôvodu bolo potrebné vytvoriť nové štruktúry, napríklad Úrad špeciálneho prokurátora, a nové pracovné návyky na prokuratúre.

Ďalším problémom je zdĺhavosť práce prokuratúry, dlhé preverovanie podnetov. Generálny prokurátor M. Hanzel pre *Trend* uviedol, že spisy majú aj niekoľko tisíc strán, ťažko sa v nich orientuje, ich analýza je zložitá. Chýba aj potrebná kvalifikácia – „česť výnimkám, ale väčšinou nám, žiaľ, chýbajú odborníci“ hovorí M. Hanzel (*Trend*, 29. 5. 2003). Ako zároveň podotkol „so súčasným materiálным, odborným a personálnym zabezpečením nie sme schopní ekonomickú kriminalitu včas riešiť“.

Osobitné otázky vo vzťahu ku korupcii sa otvárajú pri diskusii o **monopole prokuratúry na trestné konania**. Podľa súčasnej procesnej úpravy platnej v SR je prokuratúra jediným orgánom, ktorý môže vykonávať trestné konanie. To ju samozrejme stavia do pozície pána trestného konania, čo závažne zvyšuje riziká a príležitosti pre korupciu. Stačí presvedčiť prokurátora, aby nepodal žalobu a tak mať absolútnu istotu, že mašinéria trestného stíhania bude zastavená (existencia vnútorných opravných prostriedkov v takej hierarchickej inštitúcii akou je prokuratúra nepredstavuje užitočné riešenie).

Vo väzbe na uvedené bolo navrhnuté prijať rad legislatívnych opatrení s cieľom umožniť občanom a inštitúciám podávať žaloby spoločne s prokurátorom alebo namiesto neho, a to cez takzvaný *Actio Popularis*. Podľa článku 46.1 slovenskej Ústavy totiž „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“. V skutočnosti to zahŕňa právo na súdnu ochranu alebo právo na iniciovanie súdneho konania podaním žiadosti o súdnu ochranu konkrétneho práva.

3.6. ZÁVER

Slovensko ratifikovalo väčšinu medzinárodných zmlúv a schválilo novely zákonov za účelom prijatia nových právnych nástrojov, aby SR bola aktívnym partnerom v budovaní nového európskeho justičného modelu založeného na vzájomnej dôvere medzi členskými štátmi. Účinnosť boja proti korupcii a organizovanému zločinu však predsa len vyžaduje viac ako len ratifikáciu medzinárodných zmlúv. Ak sa razantne neprijmú opatrenia na odstránenie korupčného správania v prokuratúre, demokracia môže čeliť vážnym problémom.

Prokuratúra na Slovensku začala postupne prechádzať zmenami, o viacerých opatreniach sa diskutuje, niektoré už boli prijaté. Je však potrebné uviesť, že prijatím zákona a vytvorením nového úradu nie je splnený cieľ, je to len začiatok, ktorý nemusí priniesť očakávané ovocie. Pre jeho efektívnosť a zmysluplnosť sú dôležité aj ďalšie kroky. Bude potrebné sledovať napríklad výber pracovníkov do týchto inštitúcií, menovanie lídrov, ktorí začnú vysielat' signály do vnútra

inštitúcii, ale aj politikom a občanom. Oni budú môcť zaviesť nové neformálne pravidlá hry, ukázať, že nové inštitúcie to s bojom proti korupcii, vrátane politickej, myslia vážne. A to sa nedá garantovať žiadnym zákonom.

Záverom možno uviesť, že činnosti prokuratúry a možným reformným krokom v tejto oblasti sa nedostatočne venuje aj nezávislá odborná analytická verejnosť. Málo sa zapája do diskusií o potrebných zmenách a k dispozícii je minimum odborných hodnotiacich správ o činnosti prokuratúry. Reforma prokuratúry je na Slovensku veľmi žiadaná, v súčasnosti je však diskusia o nej výrazne spolitizovaná.

Zmenu si vyžaduje spôsob komunikácie a vzťahy medzi inštitúciami represívneho reťazca. Rozšírený pocit korupcie dosiahol takú úroveň, že je vidieť nedostatok dôvery, ktorý panuje medzi tými, ktorí by mali v boji proti korupcii spolupracovať. Polícia obviňuje prokuratúru, prokurátori obviňujú policajtov, obidve tieto zložky obviňujú sudcov a naopak. Toto sa stalo bežným spôsobom ospravedlňovania vlastných chýb a zlyhaní, a presne na tomto je založená mentalita, ktorá sa musí zmeniť na novú – orientovanú na efektívnu spoluprácu.

LITERATÚRA

1. Anachiarico, F. – Jacobs, J. B.: *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago, The University of Chicago Press 1996.
2. Zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Monitoring dennej tlače.

V.5. SÚDNA MOC

Eubomíra Zimanová-Beardsley

Na konci 90. rokov sa úplatkárstvo na Slovensku stalo verejne diskutovanou témou a vážnym spoločenským problémom. V 1989 na požiadanie slovenskej vlády Svetová banka vykonala rozsiahly prieskum verejnej mienky s cieľom diagnostikovať korupciu a definovať jej príčiny. Najproblémovejšími oblasťami sa ukázali byť zdravotníctvo, súdnictvo a školstvo. Po zohľadnení výšky úplatkov, sa súdnictvo (úplatky v priemere 25 000 Sk dvojnásobne prevyšovali úplatky v iných sektoroch) postavilo do čela inštitúcií verejného sektora zápasiacich s problémom korupcie. Opakované prieskumy verejnej mienky, či už tie, ktoré sa zamerali na súdnictvo, alebo tie, čo mali širší záber, len potvrdili pôvodné závery Svetovej banky o tom, že verejná mienka nie je súdom priaznivo naklonená – verejnosť, najmä podnikatelia, sú presvedčení, že za spravodlivosť na Slovensku treba „v tej čo onej podobe extra platiť“. Slovenské sudy nevychádzajú pozitívne ani v porovnaní s partnermi v iných krajinách s transformujúcou sa ekonomikou.¹

Realita vz. vnímanie

Skúmanie spoločenských javov, vrátane korupcie, použitím prieskumov verejnej mienky je bežnou metódou. Nie je to však metóda, ktorá dáva presnú odpoveď na otázku o stave korupcie. Uvedená metóda sa spolieha na to, čo si ľudia myslia a nemusi nevyhnutne odrážať realitu. Napríklad v prieskume verejnej mienky organizovanom v októbri 2003 Združením sudcov Slovenska, 61 % opýtaných vyslovilo presvedčenie o výskyte korupcie na slovenských súdoch, ale len 21 % malo osobnú skúsenosť so súdmi v posledných dvoch rokoch, a iba 6 % opýtaných potvrdilo osobnú skúsenosť s korupciou.

Prieskumy verejnej mienky často ponúkajú odlišné závery, podľa okruhu osôb, ktorým sa adresujú otázky. Dokonca prieskumy vykonané zhruba v tom istom čase a s tým istým cieľom vedú k odlišným záverom. Prieskumy Transparency International Slovensko naznačujú, že vnímanie korupcie na slovenských súdoch sa za posledné roky mierne zvýšilo, prípadne sa nezaznamenal pokles vnímania korupcie v tejto oblasti.² Na druhej strane, už spomínané dáta Svetovej banky (BEEPS), tvrdia, že sa korupcia na slovenských súdoch udržiava približne na tej istej úrovni.

Nasledovný príklad dokazuje, že použitie iných metód, ako napríklad štatistická analýza, ktorá sa orientuje na kvantitatívne ukazovatele, môže závery prieskumu verejnej mienky spochybniť. Poukazuje tiež na to, že slovenské sudy si celkom nezaslúžia zlú povesť, ktorú majú.

¹ Podľa správy Svetovej banky *Anticorruption in transition, A Contribution to the Policy Debate, 2000* v niektorých rokoch Slovensko vo výskyte korupcie predbehlo nielen svojich susedov a Baltické krajiny, ale aj niektoré postsovietske krajiny ako Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Bulharsko, Kazachstan alebo Ukrajinu.

² Prieskum verejnej mienky Focus pre TIS, august 2002.

Už spomínaný prieskum Svetovej banky z 2000 poukázal na to, že korupcia v slovenskom súdnictve sa spájala s priet'ahmi v súdnom konaní – ľudia si na súdoch kupovali čas. Dodatočná analýza súdnych štatistik expertmi Svetovej banky ukázala, že priet'ahy na slovenských súdoch nie sú také výrazné, aby podporili závery o frekvencii korupcie ponúknutej prieskumami verejnej mienky. Aj pri zohľadnení faktu, že slovenská súdna štatistika je nepresná a ponúka skreslený obraz súdneho systému³, disproporcii medzi tým, čo si ľudia o súdnictve myslia, a tým, čo hovoria čísla, bola viac ako pozoruhodná. Tento rozdiel je ťažko vysvetliť tým, že korupcia sa vyskytuje aj v súvislosti s kupovaním si vecných rozhodnutí, ako to vyplynulo napríklad z neskorších prieskumov na Okresnom súde v Banskej Bystrici vykonaných v 2001 alebo z prieskumov Transparency International Slovensko.

Existujú dôkazy o tom, že ľudia majú tendenciu byť prehnane kritickí pri hodnotení súdov. Tento záver je možné aplikovať aj na výskyt korupcie. Pesimizmus vyplýva z povahy služby, ktorú súdy ponúkajú.⁴ Hlavnou funkciou súdov je riešenie sporov a konfliktov. Ľudia sa na súdy obracajú obyčajne v prípadoch, keď všetky ostatné riešenia zlyhali, sú frustrovaní a ich očakávania sú nereálne. Súdne rozhodnutie sa obmedzuje na právne riešenie mnohorozmerných problémov, konzekventne neprinesie úľavu a spôsobí sklamanie.

Navyše, bezprostredná skúsenosť so súdmi nie je najvýznamnejší mienkotvorný faktor. V prípade výskumu verejnej mienky Združenie sudcov Slovenska z októbra 2003, účastníci uviedli, že najbežnejším zdrojom ich informácie o sudoch je televízia (76%), potom noviny a časopisy (49%), kolegovia a známi (39%), členovia rodiny a blízky priatelia (30%) a napokon rádio (30%). Keď vezmeme do úvahy, že s výsledkom sporu je takmer vždy jedna strana nespokojná, najmenej polovica z účastníkov (v použitom príklade je to hypotetických 7,5%) má tendenciu hodnotiť súd negatívne bez ohľadu na jeho skutočný výkon.

Začarovaný kruh

Slovenské súdnictvo sa, pokiaľ ide o korupciu, ocitlo v začarovanom kruhu. Zotrvačnosť verejnej mienky, do istej miery formovaná médiami, ktorá z pochopiteľných dôvodov preferuje informácie o špeciálnych, nereprezentatívnych kauzách (senzácie), vytvára citeľný negatívny tlak na „čistých“ sudcov. Navodzuje atmosféru, že „všetci sú, boli a budú rovnakí (rozumej korupčníci)“. To paradoxne slúži úplatkárom, ale demotivuje a frustruje poctivých sudcov. V komunikácii s verejnosťou sú sudcovia hendikepovaní tým, že sa nemôžu priamo vyjadrovať ku kauzám, v ktorých rozhodujú. Možnosti ich priamej obrany sú teda limitované.

Demotivácia a frustrácia, najmä ak trvajú pridlho, vedú k pocitu bezvýchodiskovosti. Tieto negatívne pocity, hoci majú limitovaný mobilizujúci vplyv, nie sú najefektívnejším katalyzátorom zmeny a reformy. Pohľad do histórie slovenského súdnictva potvrdzuje túto hypotézu.

³ Problémom bolo napríklad ustáliť dĺžku konaní na Najvyššom súde SR.

⁴ Merať výkonnosť sudov je komplikované, pretože servis, ktorý ponúkajú, je zložitou kombináciou kvality, rýchlosti a nákladov. Výsledkom je nehmateľná, sofistikovaná právna služba, ktorú ovplyvňuje množstvo vonkajších okolností. Tento výsledok je ťažko porovnávať s tým, čo sa do systému vložilo (zdrojmi). Čas produkcie (dĺžka konania), ktorý pri iných službách možno determinovať s relatívnou istotou, takisto nezávisí len od súdu alebo sudcu a je veľmi neistý. Pozri tiež Zimanová-Beardsley, 2003.

Málokto si uvedomuje, že to boli samotní slovenskí sudcovia, ktorí „vypustili džina z fľaše“. Prvý prieskum verejnej mienky na tému dôvery verejnosti v súdy a korupcie v súdnictve zorganizovalo Združenie sudcov Slovenska v roku 1989⁵. Štúdia ukázala, že len 12,9% respondentov verilo, že „desaťročné porevolučné“ súdnictvo bolo dôveryhodnejšie ako socialistické súdnictvo pred rokom 1989. Až 40% respondentov nevidelo žiadny rozdiel medzi súdntvom pred a po roku 1989 a 20% respondentov si myslelo, že predrevolučné súdnictvo bolo dôveryhodnejšie. Až 50% respondentov bolo presvedčených, že sudcovia boli skorumpovaní; len 21,9% respondentov vyslovilo súdom dôveru, a takmer 37% bolo presvedčených že súdnictvo je politicky ovplyvňované. (Zimanová-Beardsley, 2003) Reakcia sudcov na štúdiu bola viac ako zaujímavá. Väčšina sudcov štúdiu odmietla. Mnohí podrobili tých, ktorí štúdiu zorganizovali, zdrvujúcej kritike. Vyčítali im nedostatok lojality voči profesii a volali po ich „hlavách“. Vedenie združenia rýchlo pochopilo politickú cenu, ktorú môže zaplatiť za otvorenie citlivej diskusie a preorientovalo sa na iné, menej kontroverzné témy.

Dodnes väčšina sudcov, aj tých neskorumpovaných, odmieta konfrontáciu s verejnou mienkou a hľadá odpoveď na problém v izolovanosti. Kombinácia monopolu sudcov na rozhodovanie sporov a sudcovskej nezávislosti môže zväzdať k pocitu výlučnosti sudcov a možnosti ich izolovania sa od ostatného sveta. Tento postoj je však ťažko akceptovateľný. Súdy sú verejnou inštitúciou a služba, ktorú poskytujú, je postavená na dôvere klientov v ich nestrannosť a nezávislosť. Verejnosť je dôvodom existencie súdov a aj zárukou sudcovskej nezávislosti. Sudcovia nemajú inú možnosť, len sa uchádzať o priazeň verejnosti.

V ďalších častiach tejto správy sa pokúsime prispieť k objasneniu kategórie súdnej korupcie a analyzovať jej vývoj a trendy korupcie na Slovensku. Špecificky sa pokúsime rozobrať korupčné fenomény „ovplyvňovania štátu“ a „administratívnej korupcie“ v prostredí súdov a právnych inštitúcií.⁶ Budeme sa tiež zaoberať protikorupčnou politikou v sektore spravodlivosti. Cez prizmu medzinárodnej skúsenosti sa napokon pokúsime načrtnúť alternatívne možnosti a stratégie na dosiahnutie krátkodobých ale aj dlhodobých úspechov.

5.1. KORUPCIA VŠEOBECNE

Krajiny s transformujúcou sa ekonomikou, ku ktorým Slovensko patrí, prechádzajú procesmi konsolidácie smerom k pluralistickej demokracii a trhovej ekonomike. Týmto krajinám chýba verejná kontrola, potreba a zmysel pre transparentnosť vo verejnom živote, ako aj sieť fungujúcich neformálnych štruktúr, ktoré by vytvárali tlak a efektívne kontrolovali verejný sektor. Pociť viny, ktorý by bránil verejným činiteľom zneužiť ich úrad, je na Slovensku a v podobných krajinách relatívne nový fenomén. Ofenzívne správanie verejných činiteľov sa dlho považovalo za samozrejmosť, málokedy sa takémuto správaniu venovala pozornosť. Výsledkom toho bola, a snáď stále ešte je, veľká tolerancia voči korupcii.

Preto neprekvapuje, že korupcia a kriminalita sa stali v týchto krajinách problémom. (Brusis – Kempe – van Meurs, 2003) Nezávislé, priame, transparentné, dôveryhodné a efektívne súdy sú

⁵ štúdia Slovenské súdnictvo očami verejnosti bola sponzorovaná USAID. Predsedom v tom čase bol sudca Pavol Rohárik.

⁶ Právne inštitúcie možno definovať ako inštitúcie, ktoré sa podieľajú na príprave a implementácii, presadzovaní zákonov.

predpokladom normálneho fungovania ekonomiky a štátu. Vyplýva to predovšetkým z funkcie súdov – súdnictvo je najdôležitejšou inštitúciou pri presadzovaní a vynucovaní zákonov, pravidiel hry, vrátane rozhodovania sporov/vecí o korupcii alebo súvisiacich s korupciou. Súdny sú základnou kontrolou ostatných zložiek verejného sektora. Korupcia v súdnictve znamená, že právny a inštitucionálny nástroj boja s korupciou je hendikepovaný. So skorumpovaným súdnictvom potom padá dôvera ľudí v zákon a spravodlivosť. Súdny, ktoré sú obeťou korupcie, nemôžu konfrontovať korupciu v ostatných zložkách spoločnosti. Súdny sú kľúčové pre protikorupčný boj a teda akákoľvek protikorupčná stratégia by sa mala začať práve reformou súdnictva.

Súdnictvo nie je izolovaný systém a situácia v ňom závisí od mnohých vonkajších faktorov.

5.1.1. Meniace sa prostredie (reformy 1999 – 2003)

Korupcia, vrátane korupcie v súdnictve, nie je slovenským špecifikom. Ako sme však uviedli, niektoré empirické údaje naznačujú, že tento problém je na Slovensku výraznejší než u susedov, napríklad v Poľsku, Maďarsku alebo aj v Českej republike. Odpoveď na to, prečo sa Slovensko ocitlo v tejto nezávideniahodnej vedúcej úlohe, je potrebné hľadať v zaostávaní v reformných procesoch, najmä v 90. rokoch, a v malom prograse v právnych a inštitucionálnych reformách, vrátane reformy súdnictva.⁷ V 90. rokoch bolo Slovensko často kritizované aj pre koncentráciu politickej moci a potlačovanie politickej súťaže. Z tohto pohľadu mnohé minulé, súčasné a budúce vládne reformy, napríklad privatizácia, reforma bankového sektora, reforma verejného financovania, daňová reforma, ale aj reforma verejnej správy, majú potenciálny protikorupčný efekt aj pre súdnictvo a sektor spravodlivosti a mali by byť zdrojom určitého optimizmu aj pokiaľ ide o korupciu v súdnictve.

5.1.2. Medzinárodné štruktúry

V nedávno vykonanom prieskume verejnej mienky⁸ podnikatelia z krajín s transformujúcou sa ekonomikou, vrátane slovenských – aktívni v medzinárodnom obchode, identifikovali súdnictvo ako inštitúciu, kde je potreba protikorupčnej reformy najvýraznejšia. Globalizácia a rastúca pozornosť medzinárodných inštitúcií venovaná korupcii, najmä integrácia do európskych štruktúr, vytvárajú tlak na vládu formulovať protikorupčné stratégie, monitorovať korupciu a hľadať riešenia. Tento proces núti celý systém, vrátane súdnictva, adoptovať „medzinárodné pravidlá hry“, vytvoriť inštitúcie dozerajúce na ich aplikovanie a mobilizuje mimovládny sektor do aktivít zameraných na znižovanie korupcie.⁹

⁷ Buscaglia – Dakolias 1999 dokazujú na príklade Chile a Ekvádoru, že nielen právne, ale aj organizačné a trhové reformy úspešne redukovali korupciu na sudoch.

⁸ Výskum verejnej mienky vykonala TI. Pozri tiež Burger, 2003.

⁹ Napríklad prvé a druhé globálne fórum v 1999 a 2001 vo Washingtone a Hagu sa zaoberalo problémami korupcie. Následne na pôde OSN Ústredný výbor Medzinárodnej asociácie sudcov prijal v septembri 2001 odporúčania ohľadne súdnej korupcie. Ústredný výbor odporúča členským organizáciám/krajinám: efektívne presadzovanie protikorupčných zákonov; prijímanie do sudcovských pozícií len tých jednotlivcov, ktorí majú vysoké profesionálne a etické štandardy a poskytovanie potrebného tréningu; venovať pozornosť sudcovskej renumerácii a ich pracovným podmienkam.

5.1.3. Inštitucionalizácia protikorupčného boja

Minister spravodlivosti je na Slovensku zodpovedný za celkové vládne protikorupčné ťaženie. Integráciu ministra do protikorupčnej inštitucionálnej infraštruktúry je možné vnímať ako pozitívny inštitucionálny prvok, ktorý môže priniesť výhody pre vládu, ale aj pre boj s korupciou v samotnom sektore spravodlivosti. Ako sme už spomenuli, súdnictvo je dôležitou súčasťou vládneho systému pre boj s korupciou, avšak na druhej strane súdnictvo samotné a izolované má malú nádej na úspech v boji s korupciou. (Burger, 2003)

5.2. DIAGNÓZA

Súdna korupcia zahŕňa široké spektrum porušení. Vyskytuje sa pri administrovaní súdneho systému (finančná a personálna správa a správa majetku), a pri výkone sudcovskej rozhodovacej právomoci. V tejto analýze sa budeme zaoberať prevažne druhou formou: korupciou pri výkone sudcovskej rozhodovacej právomoci.¹⁰

5.2.1. Ovpływňovanie štátu

Teoreticky, v súdnictve Slovenského typu sa táto forma korupcie môže vyskytnúť najmenej v štyroch formách:

- pri obsadzovaní kľúčových súdnych postov;
- pri rozhodovaní spravidla administratívnych vecí/sporov s dopadom na „pravidlá hry“, či už v sektore spravodlivosti alebo v iných sektoroch;
- pri tvorbe zákonov a iných všeobecne záväzných pravidiel na Ministerstve spravodlivosti SR;
- pri posudzovaní konzistencie a ústavnosti právneho poriadku Ústavným súdom SR.

Či, v akej podobe a miere sa horeuvedená forma korupcie na Slovensku vyskytuje, je ťažké odhadnúť, pretože sa tento problém neskúmal. Existujú však náznaky, že slovenské súdnictvo zápasí s týmto problémom, a že problém sa skoncentroval najmä na Najvyššom súde SR.

Tento názor je možné dokumentovať výsledkami niektorých prieskumoch verejnej mienky. Správa Inštitútu otvorenej spoločnosti z roku 2001 *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku* spomína niektoré konkrétne prípady prepojenia sudcov Najvyššieho súdu SR s politikmi alebo vplyvnými podnikateľmi. Zmieňuje sa o prípade nominácie predsedu Najvyššieho súdu SR za jedného z členov senátu Najvyššieho súdu SR, ktorý mal rozhodnúť o vlastníctve kúpeľov bývalého ministra zdravotníctva. Predseda súdu bol častým a prominentným hosťom v kúpeľoch.

¹⁰ Pre potreby analýzy rozdelíme korupciu na tzv. ovpływňovanie štátu a administratívnu korupciu. Ovpływňovanie štátu všeobecne je spojené s úsilím jednotlivcov alebo záujmových skupín ovplyvniť „pravidlá hry“ tak, aby im zabezpečili výhody. Deje sa tak prostredníctvom netransparentných majetkových prevodov, poskytovaním súkromných a nelegálnych výhod v rukách sudcov a predstaviteľov rezortu spravodlivosti. Efekt tejto korupcie je veľký, pretože malá skupina ľudí získava veľký vplyv. Rozlíšiť vplyv na štát od administratívnej korupcie je možné podľa toho, či dané súdne rozhodnutie má všeobecnejší vplyv, či sa v jeho dôsledku zmenia „pravidlá hry“. Administratívna korupcia je na druhej strane diskrimináciou jedného účastníka súdneho sporu prostredníctvom interpretácie a aplikácie „pravidiel hry“. V súdnictve sa prostredníctvom administratívnej korupcie najčastejšie kupuje čas, ale aj súdne rozsudky vo veciach, ktoré nemajú všeobecnejší dopad.

V druhom prípade správa cituje prípad člena slovenského parlamentu, o ktorom rozhodovala sudkyňa Najvyššieho súdu SR, ktorej dcéra pracovala ako asistentka tohto politika.

Takisto informatívne závery z prieskumu vykonaného Ústavom pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR z augusta 2003 uvádzajú, že najčastejšou formou porušovania sudcovskej etiky je „ohrozovanie dôvery v riadny výkon funkcie sudcu nadväzovaním priateľských vzťahov s politickými činiteľmi“ a „nadštandardné vzťahy k právnym zástupcom procesných strán“. Nie je asi náhoda, že obe formy porušovania etiky sa najčastejšie vyskytovali, ako ukazuje prieskum, na Najvyššom súde SR.

Význam porušovania etiky, ovplyvňovania a korupcie na Najvyššom súde SR je potrebné vidieť v súvislosti s jurisdikciou tohto súdu. Najvyšší súd SR podľa štatistiky rozhoduje 80 percent administratívnych sporov a má tiež neobyčajne veľkú jurisdikciu v komerčných veciach. Už samotná koncentrácia autority na jednom súde je z hľadiska kontroly korupcie neobyčajne riskantná. Najvyšší súd SR navyše zohráva mimoriadne dôležitú úlohu pri určovaní súdnej praxe, interpretovaní zákonov a v konečnom dôsledku pri tvorbe zákonov.

Od roku 1989 obsadzovanie súdnych postov prešlo veľkou reformou a ustálilo sa do podoby, ktorá je aj podľa medzinárodných štandardov akceptovateľná.¹¹ Znamená to aj to, že za predpokladu aplikovania všeobecne záväzných pravidiel a postupov, sudca ustanovený do funkcie predsedu tohto súdu by mal byť kompetentný a nezávislý. Pohľad do histórie slovenského súdnictva naznačuje, že to tak vždy nebolo.

V polovici 90. rokov vládna koalícia¹² povýšila politickú lojalitu na jeden z najvyšších princípov rozhodovania a aplikovala tento princíp aj na voľbu predsedu Najvyššieho súdu SR. Negatíva tejto politiky nedali na seba dlho čakať. Výber predsedu na základe skôr politických ako odborných a morálnych kritérií, aj keď bol plne legálny, spochybnil správnosť samotného rozhodnutia a paradoxne aj nezávislosť takto vybraného sudcu. Neprekvapuje preto, že tieň „politika“ a závislosti od záujmových skupín sprevádzal predsedu Najvyššieho súdu SR až do jeho odchodu v 2003 a prelial sa do celého súdneho systému. Slovenské súdnictvo sa spolarizovalo – za predsedu a proti nemu, a spolitizovalo – odrážajúc dva dominantné politické prúdy v spoločnosti.

V snahe vyriešiť tento problém sa v roku 1998 nová vláda a minister spravodlivosti pokúsili odvolať predsedu najvyššieho súdu. Ich politický tlak mal skôr kotraproduktívny efekt, pretože ešte viac spochybnil sudcovskú autoritu a nezávislosť. Aj pre obavy medzinárodných inštitúcií z dôsledkov použitia politických procesov a metód pri odvolávaní sudcov, predseda ostal vo svojej funkcii. Výsledkom bola izolácia Najvyššieho súdu SR, ktorá dovolila, aby sa na ňom udomácnili netransparentnosť a neefektívnosť.

Najvyšší súd SR sa stal symbolom odporu proti takým protikorupčným reformám, ako systém náhodného prideľovania spisov alebo deklarovania majetku sudcami. Požiadavka na ustanovenie sudcu súdu v Banskej Bystrici podozrivého z korupcie za sudcu Najvyššieho

¹¹ Podľa názoru Svetovej banky, výber a ustanovovanie sudcov do funkcii by mal byť meritokratický. Pozri (Zimanová-Beardsley, 2003)

¹² HZDS, Slovenská národná strana a Združenie robotníkov Slovenska.

súdu SR odštartovala búrlivú diskusiu medzi sudcami. (*Pravda*, 27. 11. 2001) Zastrasovanie „nekomfortných“ sudcov a tlaky na rozhodovania na Najvyššom súde SR sa stali predmetom diskusií. Paradoxne, bola to „sudcovská nezávislosť“, ktorá pri absencii efektívneho systému zodpovednosti poskytla ochranný štít pred reformnými tlakmi.

Uvedený príbeh nie je príbehom jednotlivca, ale systému. Dokazuje nesmierny význam potreby striktnějších „pravidiel hry“ v krajinách s transformujúcimi sa právnymi systémami.

5.2.2. Administratívna korupcia

Zdá sa, že administratívna korupcia je prevažujúcou formou korupcie na Slovensku, najmä pokiaľ ide o frekvenciu výskytu. Teoreticky je možné túto formu systémovej korupcie vysvetľovať tak, že sudcovia si vytvárajú súkromný trh na ponuku verejného tovaru – spravodlivosti. Advokáti v tejto schéme, ako sa zdá, zaujali pozíciu sprostredkovateľov – ich úlohou je znižovanie rizika sudcov z prichytenia. Pochopiteľne, za podiel zo zisku. Firmám a jednotlivcom táto kombinácia umožňuje ovplyvňovať rýchlosť a výsledky súdnych konaní; teda získať okamžité, krátkodobé výhody. Z celospoločenského hľadiska však výhody pre jednotlivé firmy alebo jednotlivcov generujú významné negatívne externality pre zvyšok ekonomiky a spoločnosti.

Podľa jedného z posledných výskumov verejnej mienky¹³ dve tretiny Slovákov si myslia, že je možné ovplyvniť súdne rozhodnutie a 61 % respondentov verí, že je nutné „hľadať si cestičky“ alebo podplácať na súde. Väčšina ľudí si myslí, že súdy sú manažované hierarchicky, a že predseda súdu má možnosť ovplyvňovať rozhodnutie aj pridelenie vecí určitým sudcom. Generálny prokurátor, advokát, minister spravodlivosti a kolega sudca sú tí, ktorí podľa názoru ľudí, formálne alebo neformálne, môžu uplatniť svoj vplyv.

Najčastejším dôvodom úplatku je podľa tohto prieskumu urýchlenie procesu (48%), podiel tých, ktorí platia za vecné rozhodnutie, je tiež vysoký (40%) a rozhodne vyšší ako v čase výskumu Svetovej banky v roku 2000. Prieskumy naznačujú, že peňažná hotovosť je najbežnejšou formou úplatku, dary a láskavosti sa zdajú byť na ústupe. Väčšina úplatkov je dobrovoľná, pokiaľ boli účastníci o dar požiadaný, iniciátormi boli väčšinou advokáti. Veľkosť úplatku sa pohybovala medzi 1 000 a 5 000 korún (30 – 50 USD); pre porovnanie, v roku 2000 bol priemerný úplatok podstatne väčší – 256 USD.

Prieskum sa pozrel aj na názory podnikateľského sektora. Veľké firmy sa zdajú imúnnejšie voči korupcii ako malé (80% veľkých firiem nedalo úplatok v porovnaní s 45,8% malých firiem). Ponúka sa vysvetlenie, že veľké firmy majú viac právnej kapacity, sú lepšie informované a odolnejšie voči vonkajším tlakom ako malé. Existujú však aj iné vysvetlenia tohto javu – tieto poukazujú na to, že veľké firmy ovplyvňujú súdne rozhodovanie bez toho, aby priamo platili. Tieto firmy majú tendenciu využívať svoje monopolné postavenia a vzťahy k politikom a významným osobám na dosiahnutie želaných výsledkov.

Je tu však dôvod na optimizmus. Podľa výskumu Svetovej banky (*Anticorruption in ...*, 2000), celkový trend v strednej a východnej Európe vrátane Slovenska, je mierny pokles frekvencie

¹³ Výskum verejnej mienky z októbra 2003, ktorý vykonala agentúra Focus na požiadanie Asociácie slovenských sudcov s podporou ABA/CEELI a Nadácie otvorená spoločnosť.

administratívnej korupcie na súdoch, ale aj všeobecne pri poskytovaní verejných služieb. Tento pozitívny obraz kazí fakt, že pomer slovenských firiem, ktoré predpokladajú, že budú musieť príležitostne platiť úplatok na súde, je v roku 2002 stále väčší, ako regionálny priemer a je najväčší spomedzi krajín, ktoré sa majú v máji 2004 pripojiť k Európskej únii. Slovenské firmy sa však domnievajú, že frekvencia korupcie na súdoch klesá a je nižšia v porovnaní s environmentálnou inšpekciou, zdravotníctvom, colnými a daňovými úradmi. Aj ďalšie prieskumy naznačujú veľmi mierne zlepšenie; dôvera v sudy však nestúpa úmerne s týmito indíciami.

5.3. ŠPECIFIKÁ A PRÍČINY

Niektoré organizačné útvary a formy správania vo verejnom sektore prakticky predurčujú organizáciu na to, aby sa stala skorumpovanou. Nepodarilo sa nám identifikovať nijaké špecifiká, ktoré by robili súdnictvo odolnejším voči korupcii ako iné verejné alebo súkromné inštitúcie. Naopak, monopol na riešenie sporov a spôsob organizácie súdov (koncentrácia autorít v rukách jednotlivca), kombinované s neobyčajne vysokou mierou voľnej úvahy pri rozhodovaní a procedurálnou zložitou, dovoľujú, ba dokonca priamo zvädzajú sudcov a súdnych zamestnancov extrahovať „dodatočné poplatky“ za poskytovaný servis.

Veľký stupeň právnej neistoty, spravidla spojený s nestabilitou a nekonzistentnosťou a komplikovanou štruktúrou zákonov a podzákonov, ale aj precedensov je ďalším faktorom, ktorý negatívne ovplyvňuje súdnu korupciu.¹⁴

V tejto správe nemienime spochybňovať súdny monopol na rozhodovanie sporov – toto riešenie je v slovenskom právnom systéme historicky zakorenené a zdôvodniteľné. Jeho existencia a význam v tomto kontexte splyva s jeho právnou reguláciou, t. j. s reguláciou súdnych operácií (interná organizácia súdov, rozdelenie jurisdikcie a súdne procedúry) a alternatívami k súdnemu rozhodovaniu, ako sú mediácie a arbitráž. Keďže mediácie a arbitráž sú nové inštitúty, s ktorými na Slovensku nie je veľká praktická skúsenosť, nebudeme sa nimi v tejto kapitole zaoberať.

Zameriame sa na faktory, ktoré okrem monopolu podľa nášho názoru determinujú korupciu v slovenskom súdnictve: voľná úvaha, procesy a pracovné postupy a sudcovská etika.¹⁵

5.3.1. Voľná úvaha

Na Slovensku má sudca relatívne široké možnosti uplatnenia svojho úsudku. Ide o výsledok slovenskej právnej tradície. Slovenská právna tradícia je tradíciou civilného práva, kde sa prijímajú zákony „zhora nadol“ a sudcovia zodpovedajú za aplikáciu zákonov, ale nie za ich tvorbu. Spôsob prijímania zákonov vedie k vysokej abstraktnosti zákonov, ktorú je potom potrebné kompenzovať dodatočnými predpismi a interpretáciou.

Transformácia na demokratický štát s trhovou ekonomikou je proces bezprecedentných zmien. Zákony, prijímané v rekordných lehotách, nie sú však dokonalé. Nekonzistentnosť,

¹⁴ Pozri tiež Buscaglia, 2001.

¹⁵ V teórii je sudcovská korupcia výslednicou miery monopolu; sudcovskej voľnej úvahy a nezávislosti a transparentnosti.

medzery, rozporuplnosť – to sú charakteristiky slovenského právneho poriadku posledných rokov. Tento stav otvoril široký priestor pre interpretáciu práva najmä v novších oblastiach komerčného a administratívneho práva.

Všetky dostupné metódy sudcovskej interpretácie a aplikácie práva sú založené na voľnej úvahe. Nestabilné a nekonzistentné „pravidlá hry“ a voľná úvaha vytvárajú tlak na sudcov dvojakým spôsobom: zvyšujú ich vplyv pri tvorbe práva a rozširujú ich právomoci pri jeho aplikácii. Možné negatívne prejavy tohto trendu v súdnom rozhodovaní sú nekonzistentnosť interpretácie a neochota rozhodnúť, teda meškania v konaní.

5.3.2. Organizácia práce

Vnútoraná organizácia súdu, ktorá dovoľuje koncentrovať funkcie – rozhodovacie alebo manažérske v rukách jednotlivca alebo malého počtu ľudí vytvára priaznivé predpoklady pre korupciu. V slovenských pomeroch je príkladom tohto rizika koncentrácia administratívnych a rozhodovacích funkcií v rukách sudcov.

Práve z tohto pohľadu reforma spôsobu, ktorým sa pridelujú spisy na slovenských súdoch, má nesmierny potenciálny protikorupčný význam. V rokoch 2002 – 2003, s výnimkou Najvyššieho súdu SR, všetky prvostupňové a druhostupňové súdy na Slovensku, podľa vzoru Okresného súdu v Banskej Bystrici, uviedli do života systém automatizovaného – náhodného pridelovania spisu. Výsledky tejto reformy boli vyhodnotené v prieskume verejnej mienky vykonanej na požiadavku Slovenskej asociácie sudcov v októbri 2003.

Praktické dôsledky koncentrácie administratívnych funkcií v rukách sudcov majú za následok nielen ich zaťaženie nesudcovskými funkciami, ale aj ich nevybalansovanú a nekontrolovateľnú moc nad spismi a celým konaním. Celkovú situáciu na Slovensku v deľbe práce medzi sudcami a ostatným pomocným personálom je možné dokumentovať na podiele sudcov a pomocného personálu. Ako ukazovali štatistiky z roku 2000, Slovensko malo jeden z najvyšších počtov sudcov na 100 000 obyvateľov na svete (23). Na druhej strane, pomer sudca/pomocný personál bol mimoriadne nízky 1:2,6 v porovnaní napríklad s pomerom 1:6 v Portugalsku, 1:5 v kanadskej provincii Quebec a 1:4 v Belgicku. V tomto smere snáď najparadoxnejšia situácia je na Najvyššom súde SR, ktorý sa počtom sudcov (90) vymyká z akýchkoľvek priemerov. Počet pomocného personálu na tomto súde je podľa našich informácií signifikantne nízky. Tieto čísla, ale najmä situácia na Najvyššom súde SR, by mali byť dôvodom na znepokojenie – z dôvodu efektívnosti (náklady a produktivita systému), ako aj kvôli korupcii.

5.3.3. Proces

Slovenska právna tradícia je tradíciou civilného práva, kde je súdny formalizmus ďaleko väčší než v krajinách s tradíciou *common law*. Sú to práve krajiny civilného práva s transformujúcou sa ekonomikou, kde formalizmus vyúsťuje do neefektívnosti, prejavujúcej sa neúmerne veľkým počtom procedurálnych úkonov na účastníka a dlhým súdnym konaním. Nedostatok transparentnosti situáciu ešte zhoršuje. Medzinárodné merania súdnych procesov (Djankov, 2003) poukazujú, že s rastom formalizmu v súdnych procesoch klesá kvalita rozhodovania. Formalizmus, uvádzajú spomínané štúdie, neprináša želané účinky – ochranu účastníkov – ale sa obyčajne transformuje do zvýšených nákladov a meškania.

Procedurálny formalizmus v spojení s neúmerou voľnou úvahou sudcov, neoptimálnou organizáciou práce a nestabilným právnym prostredím vytvára živnú pôdu pre korupciu. Niektoré z výskumov verejnej mienky naznačujú, že konania na slovenských súdoch sú dlhé a úplatky sa dávajú najmä na ich urýchľovanie. Napríklad, podľa prieskumu verejnej mienky vykonanej agentúrou Focus pre Transparency International Slovensko v auguste 2002, až 71 % respondentov, ktorí majú skúsenosť so súdmi, si myslí, že konanie bolo pomalé a malo prietahy. Už spomínaný výskum verejnej mienky z októbra 2003 ukázal, že urýchľovanie konaní je najčastejšou príčinou úplatkov na slovenských súdoch.

5.3.4. Profesionálna etika

Kombinácia autorít, ktoré sudcovia majú, s ich autonómiou kladie veľký doraz na sudcovskú profesionálnu etiku, vrátane disciplinárnych systémov. Skúsenosť ukazuje, že s nárastom korupcie sa znižuje pravdepodobnosť jej odhalenia. Akonáhle sa korupcia stane systémovou, bežné metódy odhaľovania a potrestania strácajú svoje účinky.

V úvode tejto časti je potrebné uviesť, že etické normy sudcovskej profesie nie sú definované v zákone. Zákon odkazuje len všeobecne na etický kódex schválený Združením sudcov Slovenska. Hneď tu však narážame na problém záväznosti tohto kódexu pre nečlenov združenia.

Sudcovia necítia potrebu jasnej definície etických pravidiel. V prieskume Združenia sudcov Slovenska z októbra 2003 len menej ako jedna tretina sudcov uviedla, že etické pravidlá by mali mať podobu zákona. Zarážajúca je informácia, že takmer 18 % opýtaných sudcov nepoznalo etické pravidlá. Najväčšiu neznalosť (22 %) ukázali najmladší sudcovia s praxou do desať rokov. Táto skutočnosť poukazuje na nedostatky vo vzdelávaní právnych čakaťel'ov a mladých sudcov. Až dve tretiny sudcov súhlasilo s dovozdelávaním v tejto oblasti. Pomerne veľký podiel sudcov (okolo 66 %) sa vyslovil o existujúcich etických pravidlách kriticky.

Pokiaľ ide o dodržiavanie sudcovskej etiky, až dve patiny sudcov súhlasia s tým, že sudcovská etika je nedostačujúca. Zvýšenie plátov považujú sudcovia za najúčinnnejšiu stratégiu boja s korupciou (takmer 73 %). Veľká časť sudcov tiež volá po zlepšení výberu sudcov (65 %). Sudcovia navrhujú sprísniť etické kritériá a ich hodnotenie pri menovaní nových sudcov.

Problémy s korupciou, a ako ukazuje uvedený prieskum, aj s etikou, by mali viesť k relatívne vysokému počtu disciplinárne potrestaných sudcov. Tieto čísla sú prekvapujúco nízke. Napríklad podľa dostupných štatistických údajov v rokoch 1992 – 1999 bolo iniciovaných 71 disciplinárnych a trestných konaní voči sudcom. Menej ako polovica z nich sa skončila potrestaním vinníka. Najčastejšie to boli zrážky z platu a napomenutia, ktoré nezasiahli významne do kariéry sudcov. Traja sudcovia boli odsúdení. (Zimanová-Beardsley, 2003)

Nepochybne etike sudcov treba venovať väčšiu pozornosť. Paradoxne preto, že odhaľovanie korupcie klesá s jej rastom. V prípade systémovej korupcie sa odporúča venovať väčšiu pozornosť procedurálnym, organizačným reformám, zmenám pracovných postupov vrátane menovania sudcov, merania a monitorovania ich výkonov, atď. Inými slovami, osvedčená metóda boja s korupciou je znižovanie príležitostí na korupciu a zvýšené riziko pristihnutia. Pretože etické pravidlá sú nejasné a zjavne sa ešte nezakorenili medzi sudcami, reforma by sa mala špeciálne venovať aj tomuto problému.

5.4. BUDÚCNOSŤ

Slovenská vláda a Ministerstvo spravodlivosti SR venujú problému korupcie pozornosť. Z reformných opatrení, ktoré sa v nedávnej minulosti uskutočnili, spomenieme: zriadenie inštitútu agenta provokatéra, vytvorenie špeciálneho sudcu a prokurátora paralelne s posilnením policajných zložiek špecializovaných na odhaľovanie korupcie. Slovensko sa posúva smerom k nulovej tolerancii pokiaľ ide o korupciu a v radoch sudcov a právnikov a posilňuje disciplinárne konanie. Uzákoniť sa povinnosť sudcov deklarovať ich majetok.

Slovensko je príkladom iným krajinám v takých reformách, ako je automatizácia prideľovania a manažovania spisov, zracionalnenia organizácie práce na súdoch, decentralizácie a optimalizácie súdnej organizácie. Všetky tieto reformy by v konečnom dôsledku mali pomôcť zredukovať korupciu. Združenie sudcov často preberá iniciatívu pri skúmaní korupcie. Úloha združenia v boji s korupciou je nezastupiteľná, pretože táto organizácia môže pomôcť vytvoriť kolegiálny tlak na nepoctivých sudcov, aby zmenili svoje správanie.

Pri formovaní protikorupčnej stratégie treba zobrať do úvahy prítomné a budúce náklady spojené s odstraňovaním korupcie. Dnes vieme, že inštitucionálny záujem o súdnu reformu je spojený s jej dlhodobými výhodami, vrátane stability zamestnania, súdnej nezávislosti, dobrej mzdy a profesionálnej prestíže. Toto je v príkrom kontraste s okamžitými stratami, ktoré reforma prináša, napríklad pokles príjmov sudcov a súdnych zamestnancov spojených s úplatkami. Nepomer medzi nákladmi, ktoré sa objavia okamžite a benefitmi, ktoré nastanú v dlhobehjšom časovom horizonte, vysvetľuje, prečo sa reformy uskutočňujú len s veľkým meškaním.

Súdne reformy zamerané na uniformitu, transparentnosť a zodpovednosť pochopiteľne limitujú možnosť „zarobiť“. Tí, ktorých sa dotknú, preto buď reformu ignorujú, alebo zamerajú svoju pozornosť na to, ako si udržať svoje príjmy v nových pomeroch. Preto je choreografia reformy veľmi dôležitá. Nech to znie akokoľvek paradoxne, reformy by mali mať systém stimulov, ktoré by zabezpečili okamžité výhody pre jej aktérov a kompenzovali tak ich straty. (Buscaglia – Dakolias, 1999)

Redukcia korupcie by mala byť integrálnou časťou súdnej reformy. Pre dosiahnutie tohto cieľa je nevyhnutné čo možno najpresnejšie identifikovať príčiny korupcie. Empirická analýza mikropríčin korupcie v súdnictve je *conditio sine qua non* pre úspešnosť zásahov do systému.

Jedným z cieľov reformy by malo byť obnovenie dôvery verejnosti v súdy. Dôvera je produktom efektívnosti a spravodlivosti. Predstava jednotlivca o spravodlivosti má vplyv na súdnu efektívnosť a musí sa zobrať do úvahy. Preto by bolo vhodné vykonať sociálne a psychologické analýzy o tom, čo ľudia považujú za spravodlivé, a čo od súdov očakávajú. Ako sme už zdôraznili, existuje priepasť medzi tým, čo si ľudia o súdoch myslia a skutočným výkonom systému. Tento rozdiel je možné využiť na okamžitú informačnú kampaň o práci súdov a sudcov, jej predpokladom je modernizácia štatistického systému.

LITERATÚRA

1. *Anticorruption in transition, A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C., The World Bank 2000.
2. Anderson, J. – Dethier, J. J. – Dudwick, N. – Kuehnast, K. – Shkaratan, M.: *The Impact of Corruption on the Poor in Transition Countries*. Washington, D.C., The World Bank 1999.
3. Brusis, M. – Kempe, I. – van Meurs, W.: *Central and Eastern Europe and Baltic States, Global Report On Corruption*. Paríž, OECD 2003.
4. Buscaglia, E.: *Economic Analysis of Corrupt Practices within the Judiciary in Latin America*. Law and Economics 1997.
5. Buscaglia, E. – Dakolias, M.: *An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*. Washington, D.C., The World Bank 1999.
6. Buscaglia, E.: *Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Impacts*. Center for International Crime Prevention, UNDP 2001.
7. Buscaglia, E. – Dakolias, M.: *Judicial Reform In Latin America: A Framework for National Development*. Hoover Institute, University of Standford 1995.
8. Dethier, J., J.: *The Corruption in the CIS-7 Countries*. Washington, D.C., The World Bank 2003.
9. Djankov, S., *The Practise of Justice*, The World Bank, Harward and Yale Universities 2003.
10. Hellman, J. – Geraint, J. – Kaufmann D.: *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, Corruption and Influence in Transition*. Policy Research, Working Paper No.2444. Washington, D.C., The World Bank 2000.
11. Ivanová, D. – Hrubala, J.: *Právne nástroje boja proti korupcii*. Bratislava, CPHR-TIS 2001.
12. Lanseth, P. – Stople, O.: *Strengthening Judicial Integrity Against Corruption*. Centrum Crime Prevention, UNDP 2001.
13. Maoro, P.: *Corruption and Growth*. Quarterly Journal of Economics, 1995.
14. *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*. Bratislava, Open Society Institute 2002.
15. *Nations in Transit*. New York, Freedom House 2003. http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/pdf_docs.htm
16. Pranab, B.: *Corruption and Development: A Review of problems*. Journal of Economic Literature, No. 35, 1997, s 320 – 1 346.
17. Rose-Ackerman, S.: *Corruption and Government*. Cambridge, Cambridge University Press 1999.
18. Sičáková, E., – Zemanovičová, D.: *Transparentnosť a korupcia*. Bratislava, TIS 2001.
19. *Transition Report*. European Bank for Reconstruction and Development. <http://www.ebrd.org/trans/index.htm>
20. Zimanová-Beardsley, E. (ed.): *Slovenská republika, analýza právneho a súdneho sektora na Slovensku*. Bratislava, Svetová banka 2003.

V.6. VEREJNOPRÁVNE INŠTITÚCIE

Daniela Zemanovičová

Okrem tradičných inštitúcií verejného sektora¹ je potrebné venovať pozornosť aj ďalším inštitúciám, ktoré narábajú s verejnými zdrojmi. Sú to rôzne verejnoprávne inštitúcie, alebo fondy, ktoré sú zriadené na základe osobitných zákonov (Slovenská televízia, Slovenský rozhlas, Sociálna poisťovňa, Zdravotná poisťovňa, Národný úrad práce, Literárny fond, Hudobný fond, Fond výtvarných umení, Recyklačný fond a pod.). Sú oveľa menej pod drobnohľadom verejnosti, menej informácií dostávame o tom, aké protikorupčné mechanizmy sa v nich uplatňujú.

Verejnoprávne inštitúcie² ako samostatné právnické osoby a subjekty vlastníckeho práva začali v Slovenskej republike vznikáť po roku 1990. Najskôr v roku 1991 to bol Slovenský rozhlas a Slovenská televízia, potom v roku 1993 Národná poisťovňa a neskôr od roku 1995 Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa a ďalšie. V roku 2002 vznikli vysoké školy ako verejnoprávne inštitúcie. Verejnoprávne inštitúcie po svojom vzniku prevzali správu majetku štátu, ktorý predtým spravovali ako štátne organizácie. Súčasne verejnoprávne inštitúcie nadobúdali majetok do svojho vlastníctva.

Priestor a motívy na korupciu súvisia v týchto inštitúciách s viacerými faktormi. Hospodária so značnými objemami peňazí, často vyššími ako sú rozpočtu niektorých ministerstiev.

Vnútorne kontrolné mechanizmy sú často pri identifikovaní korupcie neúčinné. Na vnútornú kontrolu sú vytvorené spravidla vnútorné kontrolné orgány (dozorné rady, vnútorní kontrolní pracovníci).

V niektorých prípadoch sa kontrola uskutočňuje prostredníctvom štátneho dozoru (Ministerstvo financií SR a ďalšie ministerstvá). Možnosť externej kontroly zo strany Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ) sa u viacerých verejnoprávných inštitúcií zaviedla až ústavným zákonom 90/2001 Z. z., ktorým sa rozšírila pôsobnosť NKÚ. V roku 2003 bol predložený aj návrh zákona o nakladaní s majetkom verejnoprávných inštitúcií, ktorý však doposiaľ nebol prijatý.

Rizikovým priestorom je aj oblasť verejného obstarávania, s ktorou sa spájali viaceré korupčné kauzy a podozrenia. Často tieto inštitúcie majú obchodné väzby na externé prostredie, čo pri nízkej transparentnosti a nedostatočných kontrolných mechanizmoch môže vytvárať priestor pre zvýhodnenia niektorých firiem a aj korupciu.

¹ Ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

² Zákon o nakladaní s majetkom verejnoprávných inštitúcií vychádza zo štyroch znakov pojmu verejnoprávna inštitúcia: sú vytvorené na základe zákona, existuje osobitný dôvod vzniku verejnoprávnej inštitúcie, ľudskoprávna legitimita a verejný zdroj financovania.

Viacero prípadov z prostredia verejnoprávnych inštitúcií svedčí o tom, že napriek názvu uprednostňovali záujmy vrcholových predstaviteľov a nie verejný záujem (napríklad služobné cesty, vysoké sumy odstupného) čo indikuje možné zneužitie úradu na súkromný prospech.

V nasledujúcej časti tejto kapitoly budeme ako príklad analyzovať situáciu v Sociálnej poisťovni a v Slovenskej televízii.

6.1. SOCIÁLNA POISŤOVŇA

Peter Goliaš

V doterajšej histórii Sociálnej poisťovne, teda od roku 1994, nedošlo ani v jednom prípade k potvrdeniu sťažností týkajúcich sa korupcie a úplatkárstva jej zamestnancov. Paradoxne vyznieva táto informácia pri pohľade na rok 2003, ktorému dominujú okolnosti tendra na dodávku informačného systému. Tender, ktorý si vyslúžil mimoriadny záujem médií a vyústil až do výmeny riaditeľa, totiž podáva konkrétne svedectvo o podozreniach z klientelizmu a porušovania zákonov, a to na najvyššej úrovni riadenia tejto verejnoprávnej inštitúcie.

Áká je teda skutočnosť? Sú reči o korupcii len prázdnu fámou, alebo je v nich ukryté zrno pravdy? Táto kapitola iste neponúkne vyčerpávajúce odpovede, pokúsime sa v nej však aspoň poukázať na hlavné riziká, ktoré môžu v Sociálnej poisťovni viesť ku korupcii, identifikovať opatrenia prijaté na jej minimalizáciu, a na konkrétnom príklade poukázať na pozadie kauzy, ktorá stála „hlavu“ šéfa tejto verejnoprávnej inštitúcie. V každej z analyzovaných oblastí uvádzame vlastné názory na prijaté opatrenia, upozorňujeme na nedostatky zvyšujúce riziko korupcie, ako aj na možnosti ich riešenia.

6.1.1. Organizačné usporiadanie

Sociálna poisťovňa (SP) vznikla v roku 1994 zákonom č. 274/1994 Z. z. o SP ako verejnoprávna inštitúcia poverená predovšetkým výkonom nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia. Verejnoprávnosť SP zaručuje úplné odčlenenie od štátnych orgánov, ako aj samostatné a nezávislé financovanie a hospodárenie, úplne odčlenené od štátneho rozpočtu. Štát garantuje iba platobnú schopnosť poisťovne.

Až do konca roku 2003 bolo riadenie SP založené na tripartitnom princípe. Najvyšším orgánom bola 21-členná správna rada s rovnakým zastúpením vlády, zamestnávateľov a odborov. Členov správnej rady volila Národná rada SR. Štatutárnym zástupcom SP bol riaditeľ, ktorého volila a odvolávala správna rada. Kontrolným orgánom bola deväťčlenná dozorná rada zložená z odborníkov na nemocenské poistenie a dôchodkové zabezpečenie. Dozorná rada sa zodpovedala správnej rade.

Zásadné zmeny v organizácii SP priniesol zákon o sociálnom poistení, ktorý vstupuje do platnosti od 1. januára 2004. Zákon ruší tripartitné riadenie poisťovne. Správna rada zanikne a riaditeľa nahradí nový štatutárny orgán – päťčlenná rada riaditeľov, ktorých bude menovať a odvolávať vláda. Troch kandidátov navrhne minister práce a sociálnych vecí, po jednom zástupcovia zamestnávateľov a odborov. Na prijatie rozhodnutia bude stačiť súhlas troch riaditeľov. Na činnosť riaditeľov bude dohliadať dozorná rada s posilnenými právomocami. Rozšírená na pätnásť členov sa bude tvoriť na tripartitnej báze s rovnakým zastúpením vlády, zamestnávateľov a odborov. Rada nebude môcť napadnúť rozhodnutia riaditeľov, bude im však môcť uložiť prijaté opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Členov dozornej rady bude voliť a odvolávať Národná rada SR.

Názory a odporúčania

Zmeny v organizácii znamenajú najmä posilnenie kompetencií vlády a oslabenie vplyvu tripartity. Presadilo ich ministerstvo práce napriek nesúhlasu zamestnávateľov a odborárov, ktorí ich v médiách označili za „zoštatnenie“ tejto verejnoprávnej inštitúcie. Vo všeobecnosti sú tieto zmeny v súlade s garanciami, ktoré vláda nesie za platobnú schopnosť poisťovne, čiže za výplatu dôchodkov a ďalších sociálnych dávok. Na druhej strane však nezohľadňujú váhu zamestnávateľov a pracujúcich (resp. odborových zväzov), ktorí sú relatívne väčšími platcami poistného ako vláda.

Zmenu štatutárneho orgánu z individuálneho na kolektívny možno hodnotiť z pohľadu transparentnosti a rizika korupcie ako pozitívny prvok. Zároveň sa však znižuje flexibilita rozhodovania a komplikuje sa vyvodzovanie zodpovednosti za prijaté rozhodnutia. V budúcnosti sa preto môže objaviť potreba oddeliť strategické a operatívne rozhodovanie s tým, že operatívne rozhodnutia by opätovne vykonával individuálny orgán. Ako vzor by mohlo slúžiť usporiadanie akciovej spoločnosti – úlohu predstavenstva (t. j. prijímať strategické rozhodnutia) by mala rada riaditeľov, kontrolné právomoci by si ponechala dozorná rada a operatívne rozhodnutia by vykonával individuálny orgán, ktorý by sa zodpovedal rade riaditeľov.

6.1.2. Financovanie

Objem peňazí, ktoré môžu byť pri korupcii zneužitú, môže mať vplyv na rozsah korupčného správania. Z tohto pohľadu vzniká v SP vyššie riziko, než v ktorejkoľvek inej verejnoprávnej inštitúcii na Slovensku. Pri obrate vyše sto miliárd korún ročne sa totiž SP radí medzi najväčšie inštitúcie hospodáriace s verejnými zdrojmi.

Základným zdrojom príjmov SP je poistné na nemocenské poistenie a dôchodkové zabezpečenie platené poistencami, zamestnávateľmi a štátom. Mimo výberu poistného sa riziko korupcie prioritne týka tej časti obratu, z ktorej sa tvorí správny fond na financovanie chodu poisťovne. Ide o peniaze určené napríklad na verejné obstarávanie kancelárskych potrieb, automobilov, informačných systémov, či na vyplácanie odmien členom riadiacich orgánov.

Tabuľka 1

Tvorba a použitie Správneho fondu SP

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004**
Tvorba (v mld. Sk)	2,31	2,32	2,47	2,42	2,92	2,86	3,33
Tvorba (% z celkových zdrojov)	3,5	3,5	3,2	2,9	3,2	2,9	3,0
Skutočné použitie (v mld. Sk)	2,31	2,16	2,01	2,36	2,77	–	–

Poznámka:

* očakávanie

** návrh schválený v Správnej rade SP, zatiaľ neodsúhlasený Národnou Radou SR, v absolútnej sume je zarátaných aj 316,6 mil. Sk cudzích zdrojov určených na prefinancovanie pôžičky od Svetovej Banky

Zdroj: Sociálna poisťovňa.

Nový zákon o sociálnom poistení znižuje strop pre správny fond z 3,5% na 3% z celkových zdrojov poisťovne. Balík peňazí, o ktorého použití každoročne rozhodujú riadiace orgány

poisťovne, sa však paradoxne zvýši, a to v dôsledku rastu celkových príjmov z poisťného, ako aj zvýšených nárokov na investície (pozri tabuľka 1).

6.1.3. Boj proti korupcii

Správna rada SP prijala v roku 2000 *Akčný plán boja proti korupcii v podmienkach Sociálnej poisťovne* (akčný plán). Cieľom bolo identifikovať možné ohniská a zdroje korupcie, navrhnúť opatrenia na jej predchádzanie a zabezpečiť informovanosť o plnení jednotlivých opatrení. Plán postupne identifikoval nasledovné miesta potenciálneho výskytu korupcie:

- a) Lekárska posudková činnosť sociálneho zabezpečenia – posudzovanie zdravotného stavu a pracovnej schopnosti poistencov, najmä na účely poskytovania dávok sociálneho zabezpečenia (napríklad posudzovanie nároku na priznanie invalidného dôchodku).
Prijaté opatrenia: zavedenie zvukových záznamov z rokovaní posudkových komisií, recenzná činnosť ústredia.
- b) Kúpeľná starostlivosť – počet zakúpených poukazov klesá v dôsledku krátenia finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, záujem je však vysoký.
Prijaté opatrenia: zrušenie osobného kontaktu zamestnanca SP so žiadateľom o poukaz, od 1. januára 2004 prevod kúpeľnej starostlivosti na zdravotné poisťovne.
- c) Verejné obstarávanie – obstarávanie tovarov, prác, služieb a výkonov.
Prijaté opatrenia: odbor interného auditu SP kontroluje v polročných intervaloch uzatvorené zmluvy najmä z hľadiska kritérií výhodnosti a kvality.
- d) Rozhodovanie o splácaní dlhu z nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia, rozhodovanie o odpúšťaní alebo znížení penále.
Prijaté opatrenia: ak celková suma penále presahuje stanovenú výšku, pobočka SP rozhoduje až na základe vyjadrenia ústredia, ktoré podpisuje riaditeľ SP na základe odporúčania špeciálnej komisie.
- e) Vymáhanie pohľadávok.
Prijaté opatrenia: pravidelné polročné kontroly plnenia interných aktov riadenia, mimoriadne kontroly opodstatnenosti návrhov na zastavenie exekučných konaní.
- f) Únik informácií prostredníctvom informačného systému SP a jeho zneužívanie.
Prijaté opatrenie: projekt globálnej bezpečnosti SP, priebežná kontrola dodržiavania bezpečnostných zásad pri poskytovaní informácií iným subjektom.
- g) Úrazové poistenie – uplatnenie práva SP na náhradu finančného plnenia, ktoré poisťovňa uhradila za zamestnávateľa.
Prijaté opatrenie: O neuplatnení, resp. znížení náhrady nerozhoduje jeden zamestnanec, ale je posudzovaná viacerými zamestnancami, resp. poradnou komisiou, ktorá je zriadená ako poradný orgán riaditeľa pobočky SP.

V roku 2003 pokračovalo plnenie aktivít a opatrení akčného plánu. Odbor interného auditu SP vypracoval analýzu plnenia, v ktorej sa okrem iného uvádza: „Oddelenie kontroly a sťažností SP v spolupráci s príslušnými organizačnými útvarmi SP podrobne a dôkladne prešetrovalo

sťažnosti týkajúce sa negatívnych javov, najmä korupcie a úplatkárstva zo strany zamestnancov SP, najmä vedúcich zamestnancov pobočiek SP. Je potrebné konštatovať, že šetrením sťažností sa nepotvrdilo ani jedno podozrenie z korupcie či úplatkárstva zamestnancov SP.“

Snaha o zníženie rizika korupcie sa premietla aj do *Etického kódexu Sociálnej poisťovne* prijatého v závere roku 2002. Okrem iného sa v ňom uvádza: „Zamestnanec nesmie zneužiť svoje postavenie v Sociálnej poisťovni na prijímanie alebo vyžadovanie finančných a iných výhod od kohokoľvek, rovnako nesmie zneužiť svoje postavenie k ponuke akýchkoľvek výhod.“

Názory a odporúčania

Prijatím plánu boja proti korupcii a etického kódexu splnila Sociálna poisťovňa základné požiadavky pre transparentné nakladanie s verejnými prostriedkami a pre odstraňovanie korupcie. Pri hodnotení plnenia plánu konštatuje odbor pre internú kontrolu „čistotu“ zamestnancov SP, čo je na prvý pohľad dobrou správou. Pozitívne možno hodnotiť najmä úsilie potlačiť tzv. „drobnú“ korupciu už v jej zárodku (posudková činnosť, kúpeľná starostlivosť, úrazové poistenie) a kontrolami predísť možnému úplatkárstvu (vymáhanie pohľadávok). Nedostatkami sú však dlhé, niekedy až trojročné cykly jednotlivých kontrol, čo zamestnanci odboru interného auditu odôvodňujú najmä nedostatočnou personálnou a technologickou vybavenosťou odboru, ako aj útvary kontroly na pobočkách poisťovne.

V horšom svetle sa javia oficiálne výsledky boja proti korupcii pri analýze verejného obstarávania, kde vznikajú riziká tzv. „veľkej“ korupcie. Svedčí o tom aj nasledovná prípadová štúdia.

6.1.4. Prípadová štúdia: Súťaž na dodávku informačného systému

V roku 2003 vyvrcholila v Sociálnej poisťovni súťaž na dodávku komplexného informačného systému, ktorý má uľahčiť vyplácanie sociálnych dávok a sprehľadniť toky peňazí v tejto verejnoprávnej inštitúcii. Priebeh súťaže a najmä jej záver sa stal doslova mediálnou kauzou, v ktorej sa otvorene spomínali podozrenia z klientelizmu a porušovania zákona, a to na najvyššej úrovni riadenia. Kauza nakoniec vyústila do výmeny riaditeľa SP.

Chronológia:

10. júna 2002

SP vypísala verejnú súťaž na dodávku informačného systému vrátane analýzy softvérového a hardvérového vybavenia. Ponuky následne predložili tri firmy: IBM Slovensko, CSC Computer Sciences a Compaq Computer Slovakia (dnešný Hewlett-Packard Slovakia). Posledne menovanú firmu poisťovňa z dôvodu nesplnenia podmienok účasti (nekompletné predloženie dokladov) z tendra vylúčila.

2. septembra 2002

Compaq Computer Slovakia podal na Úrad pre verejné obstarávanie námietky proti vylúčeniu z verejnej súťaže. Úrad tieto námietky zamietol a potvrdil rozhodnutie SP.

21. októbra 2002

SP zrušila verejnú súťaž, pretože ani jedna z podaných ponúk nezodpovedala požadovaným súťažným podmienkam obstarávateľa.

30. decembra 2002

SP sa rozhodla pokračovať v obstarávaní informačného systému metódou rokovacieho konania bez zverejnenia s firmami IBM Slovensko a CSC Computer Sciences, ktoré predložili nové ponuky. Tento krok poisťovňa odôvodnila splnením podmienky podľa § 52 ods. 1 písm. g) zákona č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní, podľa ktorej boli v predchádzajúcej verejnej súťaži všetky predložené ponuky neprijateľné.

26. januára 2003

Compaq Computer Slovakia podal na Úrad pre verejné obstarávanie podnet na výkon kontroly postupu SP pri zabezpečovaní informačného systému. Úrad začal dohliadať nad súťažou 17. februára 2003, keď si od SP vyžiadal kompletnú dokumentáciu o obstarávaní informačného systému.

6. februára 2003

Správna rada prijala uznesenie, v ktorom nariadila riaditeľovi SP, aby jej predkladal na posúdenie všetky návrhy zmlúv v hodnote nad 10 mil. Sk, vyplývajúce z verejného obstarávania informačných technológií.

27. marca 2003

Zástupcovia štátu odišli z rokovania správnej rady o dodávateľovi informačného systému, čím radu zbavili uznášaniaschopnosti. Tento krok odôvodnili nedostatkom informácií, ktoré by im umožnili zodpovedne rozhodnúť o dodávateľovi. Podľa vtedajších podkladov poisťovne ponúkol IBM Slovensko cenu 140,37 mil. Sk a CSC Computer Sciences 237,35 mil. Sk. Riaditeľ poisťovne Miroslav Knitl chcel uprednostniť CSC Computer Sciences, ktorý ponúkal systém takmer o 97 mil. Sk drahší ako IBM Slovensko. Išlo pritom o už vyvinutý systém „Syrius“, zatiaľ čo IBM navrhlo vytvoriť úplne nový systém zohľadňujúci špecifické podmienky SP.

Riaditeľ sa rozhodoval samostatne na základe vlastného uváženia. Ako podklad mu slúžilo stanovisko deväťčlennej komisie, ktorá posúdila výhody a nevýhody systémov, nedala však konkrétne odporúčanie na dodávateľa. Nešlo teda o výber na základe jasne stanovených kritérií a rozhodnutia výberovej komisie, ako je to pri verejnej súťaži.

7. apríla 2003

Riaditeľ SP Miroslav Knitl podpísal zmluvu na dodávku systému s firmou CSC Computer Sciences. Stalo sa tak napriek výhradám zástupcov štátu v správnej rade. Návrh ceny v podpísanej zmluve bol 167,35 mil. Sk, počas rokovaní tak došlo k jej zníženiu o 70 mil. Sk. Dôvodom zníženia ceny malo byť zjednodušenie požadovaných analýz, ako aj zníženie počtu licencií ponúkaného softvéru. Išlo však len o čiastočnú realizáciu projektu, v oznámení o uzavretí zmluvy totiž SP uviedla predpokladanú cenu predmetu obstarávania 500 mil. Sk.

14. apríla 2003

Riaditeľ SP Miroslav Knitl podal na Úrad pre verejné obstarávanie podnet na vykonanie kontroly postupu poisťovne pri obstarávaní informačného systému s požiadavkou zamerať sa najmä na posúdenie februárového rozhodnutia správnej rady.

26. mája 2003

Úrad pre verejné obstarávanie ukončil dohľad nad verejným obstarávaním vydaním

stanoviska, podľa ktorého Sociálna poisťovňa nespĺnila podmienky pre použitie rokovacieho konania bez zverejnenia podľa § 52 ods. 1 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní.

3. júla 2003

Na návrh ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovíta Kaníka správna rada Sociálnej poisťovne s okamžitou platnosťou odvolala Miroslava Knitla z funkcie riaditeľa. Dôvodom odvolania bolo porušenie uznesenia správnej rady z februára 2003, podľa ktorého mal riaditeľ poisťovne predložiť na schválenie správnej rade každú zmluvu v hodnote nad 10 mil. Sk.

8. augusta 2003

Správna rada zvolila nového riaditeľa SP. Stal sa ním vládny kandidát František Halmeš.

11. augusta 2003

Úrad pre verejné obstarávanie udelil Sociálnej poisťovni pokutu takmer 837 000 korún za porušenie zákona o verejnom obstarávaní pri súťaži na dodávku informačného systému. Nové vedenie Sociálnej poisťovne sa proti rozhodnutiu odvolalo, rozkladová komisia Úradu pre verejné obstarávanie však potvrdila pôvodné rozhodnutie o pokute.

Hlavné argumenty:

Oficiálnym dôvodom na odvolanie Miroslava Knitla z funkcie bolo porušenie februárového uznesenia správnej rady. Knitl podľa ministerstva práce ignoroval aj list ministra Ľudovíta Kaníka, ktorý ho žiadal, aby predmetnú zmluvu a relevantnosť predložených ponúk posúdila správna rada. Bývalý riaditeľ poisťovne však namietal, že rozhodnutie správnej rady blokovali zástupcovia štátu, ktorí sa koncom marca 2003 nezúčastnili na rokovaní a zbavili ju tak uznášaniaschopnosti. V záujme zabezpečenia riadneho chodu poisťovne tak, aby jej nevznikla škoda, však bolo podľa neho potrebné prijať rozhodnutie a podpísať zmluvu.

Argumenty Miroslava Knitla:	Argumenty MPSVR SR
Už vyvinutý a overený systém od CSC ako jediný funkčne a časovo zodpovedá požiadavkám SP, dá sa tiež rýchlejšie a jednoduchšie prispôbiť.	Systém „Syrius“ od CSC sa horšie prispôbuje na špecifické slovenské podmienky ako ponuka konkurenta, ktorý navrhuje úplne nový systém.
Nemal som na výber. Štát blokoval správnu radu a bol som v časovom strese. Odklad by spôsobil, že by sme systém nestihli včas nasadiť.	Knitl uzavrel zmluvu s firmou CSC, ktorá dala o 27 miliónov drahšiu ponuku v porovnaní s návrhom IBM.
Uznesenie správnej rady je v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní.	Uznesenie správnej rady je v súlade so zákonom o Sociálnej poisťovni.

Zdroj: autor na základe monitoringu tlače.

Názory a odporúčania

V tendri je kľúčovou udalosťou prechod z verejnej súťaže na rokovacie konanie bez zverejnenia. Obe tieto metódy sa zásadne odlišujú. Zákon o verejnom obstarávaní totiž pri verejnej súťaži stanovuje rámcové kritériá a spôsob výberu dodávateľa, pri rokovacom konaní bez zverejnenia, nadväzujúcim na neúspešnú verejnú súťaž, však tieto rozhodnutia ponecháva výlučne v kompetencii obstarávateľa. Rokovacie konanie bez zverejnenia pritom prebieha so všetkými uchádzačmi, ktorí splnili podmienky účasti v predchádzajúcej neúspešnej verejnej súťaži. V praxi tak často dochádza k neverejnej súťaži medzi viacerými uchádzačmi, kde sú

počas rokovania bežné výrazné zmeny zmluvných podmienok, vrátane ceny. To je aj prípad analyzovaného tendra v Sociálnej poisťovni, kde boli dvaja uchádzači.

Súťaž viacerých firiem v kombinácii s neverejným charakterom tendra a nejasnými resp. žiadnymi kritériami výberu zakladá vysoké riziká korupcie. Týmto rizikám bol vystavený aj bývalý riaditeľ poisťovne Miroslav Knitl, keďže o víťazovi tendra rozhodoval priamo (t. j. bez jednoznačného odporúčania výberovej komisie) a na základe vlastného uváženia. V záujme zníženia rizík by Úrad pre verejné obstarávanie mal vydaním metodického pokynu zabezpečiť, aby rozhodnutie obstarávateľa aj v rokovacom konaní bez zverejnenia (nadväzujúcom na neúspešnú verejnú súťaž) bolo podporené odporúčaním výberovej komisie. Úrad by tiež mohol stanoviť aspoň rámcové kritériá výberu v takejto súťaži, prípadne sprísniť kritériá prechodu na neverejnú súťaž.

Ďalšou možnosťou je dôslednejšia vonkajšia kontrola neverejných súťaží. Prípad Sociálnej poisťovne potvrdil, že spoliehať sa len na vnútornú kontrolu nedá. Odbor interného auditu totiž neskúmal výhodnosť zmluvy, ktorú podpísal bývalý riaditeľ Miroslav Knitl, hoci kontrola uzavretých zmlúv spadá do kompetencie tohto odboru. Nečinnosť možno v tomto prípade vysvetliť finančnou a personálnou závislosťou odboru od manažmentu poisťovne.

Vo všeobecnosti by podozrenia z netransparentnosti týkajúce sa verejného obstarávania mohla poisťovňa zmierniť, ak by na internete pravidelne zverejňovala údaje o uzavretých zmluvách nad určitý rámec. Údaje by mali obsahovať prinajmenšom dátum podpísania zmluvy, názov dodávateľa, predmet obstarania, metódu verejného obstarávania a cenu.

6.2. SLOVENSKÁ TELEVÍZIA

Gabriel Šípš

Podobne ako iné médiá, aj verejnoprávna Slovenská televízia môže vplývať na úroveň korupcie v spoločnosti dvoma odlišnými spôsobmi: jej odhaľovaním a pranierovaním vo svojom vysielaní, alebo prispôbením sa či dokonca rozširovaním korupčných praktík vo svojom hospodárení či žurnalistike. Po väčšiu časť svojej existencie šla STV tou druhou cestou. V STV sa v roku 2003 začali radikálne zmeny, či však prinesú prechod inštitúcie na tú prvú cestu, nie je ešte jasné.

6.2.1. Boj s korupciou vo vysielaní STV

V ideálnom prípade by mal verejnoprávny charakter média zaručovať výborné podmienky pre boj s korupciou. Financovanie z koncesionárskych poplatkov by prinieslo nezávislosť od politických elít a zároveň aj od komerčných tlakov typických pre súkromné médiá. (Mistríková – Žitný, 2001) STV však mala k ideálu vždy ďaleko, a to hlavne počas vlády Vladimíra Mečiara, keď sa stala televíziou otvorene podporujúcou vtedajšiu vládu, (*International...*, 1999) a tým pádom sa vzdala svojej úlohy kontrolovať používanie verejných zdrojov na súkromné účely.

Po roku 1998 sa hrubé zneužívanie televízie zastavilo, avšak politické tlaky ostali. (Horobová, 2001; Leško, 2002) Riaditeľ STV totiž menoval priamo parlament, čo znamenalo závislosť od vládnej koalície. Nad činnosťou STV bdie Rada STV, ktorú tiež menuje parlament, zvyčajne podľa politických kritérií. (Mistríková – Žitný, 2001) Po voľbách v roku 1998 sa však stalo zvykom nominovať do rady aj politických nominantov opozície.

Začiatkom roka 2003 bol do funkcie riaditeľa STV zvolený Richard Rybníček, predtým riaditeľ komerčnej televízie TV Joj. Zvolený bol veľkou väčšinou hlasov, vrátane opozície. (*Pravda*, 15. 1. 2003) Podľa mimovládnej organizácie MEMO 98, ktorá monitoruje vyváženosť a profesionalitu elektronických médií, bolo spravodajstvo STV v roku 2003 svojou štruktúrou i tónom podobné konkurenčným súkromným médiám. (www.memo98.sk, 2003) Nebadať ani kvantitatívne či kvalitatívne rozdiely medzi prezentáciou koaličných či opozičných strán. Podobne ako v iných médiách dominujú neutrálne zmienky o politických aktéroch. Podľa Ivana Godárskeho z MEMO 98 možno tento stav pozorovať už od roka 1999.

Rozdiel je však vo výbere a venovaní sa jednotlivým témam. STV na rozdiel od všetkých ostatných monitorovaných elektronických médií medzi svojich desať najväčších tém v prvom roku súčasnej vlády nezaradila ani jednu tému, ktorá vyvolala ostré spory vo vládnucej koalícii: nelegálne odpočúvanie tajnou službou, spor o interrupciách či odvolanie šéfa Národného Bezpečnostného úradu Jána Mojžiša.

Politickú závislosť vedenia a tým pádom spravodajstva STV v roku 2003 zvýrazňoval radikálny plán zmeny hospodárenia televízie (pozri nižšie), pretože bol závislý od jednorázovej dotácie štátu 250 miliónov korún na odstupné pre prepustených zamestnancov (schválené vládou v máji 2003) či od schválenia zvýšenia koncesionárskych poplatkov (požadované zvýšenie o tretinu schválil parlament v júni 2003). STV však stále čaká na sľúbené „posledné“ oddĺženie,

keďže pre sebou naďalej tlačí dlh z minulých rokov zhruba 600 miliónov korún (pre podobné tlaky vo verejnoprávnych televíziách v susedných krajinách pozri Morvay, 2003).

Na verejnosti Rybníček možné politické tlaky na televíziu oficiálne banalizuje: „Politikom a politickým stranám sa dá brániť tak, že sa správate ako profesionálna televízia: rešpektujete zásady profesionality a rešpektujete zásady fungovania televízie. V tej chvíli aj politici nebudú žiadnym radikálnym spôsobom tlačiť na televíziu“. (Hujdič, 2003; *Pravda*, 15. 1. 2003)

Na druhej strane však jeho konanie vysiela rôzne politicky ladené signály. Rybníček v septembri 2003 odmietol vysielať antidiskriminačné reklamné šoty kampane vlády, ktorú kritizovala aj koalíčná strana KDH. (*Sme*, 4. 9. 2003) Rybníček pritom začiatkom 90. rokov robil hovorcu bratislavskému primátorovi kandidátovi KDH Petrovi Kresánkovi. Ťažko vysvetliteľnou je aj podaná ruka ľuďom zdiskreditovaným poslednou Mečiarovou vládou: Rybníček sa rozhodol dať šancu v spravodajstve napríklad aj Mariánovi Kardošovi, bývalému hovorcovi Mečiarovej vlády. Od októbra 2003 navyše osobne šéfuje spravodajstvu STV, predbežne do začiatku nového roka.

Napriek upusteniu od priamej politickej agitácie polovice 90. rokov ostáva verejnoprávne televízia v oblasti spravodajstva či publicistiky nevýrazným médiom, značne zaostávajúcim za slovenskými súkromnými médiami. Hlavnou príčinou tohto stavu sú politické a ekonomické väzby na akúkoľvek vládnu koalíciu. Obsah vysielať je a naďalej bude formovaný politickými tlakmi (či ich hrozbou), ktoré môžu byť minimalizované len osobným presvedčením editorov či politikov.

6.2.2. Problémové hospodárenie STV

Hospodárenie s verejným majetkom tradične znižuje tlaky na úsporné a transparentné hospodárenie. Navyše pri nákupoch programov často neexistuje jednoduchá kontrola nákladov porovnaním s cenou pre iných nákupcov, keďže mnohokrát ide o jedinečné zákazky a predmetom ceny sú aj autorské práva. Teoretické predpoklady pre výskyt korupcie v STV boli v praktickej úrovni celkom potvrdené.

Kým do roku 1998 sa o korupcii v STV hovorilo v súvislosti s jej spravodajstvom a publicistikou, odvtedy sa spomína najmä netransparentné hospodárenie v rôznych formách. Najvyšší kontrolný úrad vo svojich každoročných správach konštatoval porušenia zákonov, o verejnom obstarávaní, rozpočtových pravidlách či skrytej reklame. (*Sme*, 22. 5. 2002, 10. 1. 2003) Obzvlášť časté bolo obchodovanie s reklamným časom televíziou, často za netransparentných podmienok. (*Trend*, 6. 2. 2002) STV síce prijala svoj antikorupčný program v roku 2001, jeho obsah je však formálny, bez jasných kontrolných mechanizmov.

Po poslanceckom prieskume v novembri 2002 poslanec vládnej SDKÚ Galbavý vyhlásil: „STV ovládli záujmové skupiny a externí dodávatelia a veritelia a tí rozhodujú, čo sa bude vysielať“. (*Sme*, 27. 11. 2002) Predchádzajúci manažment si dokonca schválil dvanásťmesačné odstúpné, čo neskôr viedlo aj k jeho pádu. Viaceré zmluvy predchádzajúceho manažmentu sú doteraz predmetom vyšetrovania finančnej polície.

Po nástupe nového riaditeľa Rybníčka prešla STV radikálnou rekonštrukciou, pričom o prácu prišlo zhruba 1 100 z 2 000 pracovníkov. Riaditeľ zverejnil svoje majetkové priznanie,

je prístupné aj na internetovej stránke STV. Nové vedenie sľúbilo prehodnotiť a vypovedať nevýhodné zmluvy. Tiež sa však nevyhlo prešľapu: neinformovalo Radu STV o nákupe virtuálneho štúdia za desať miliónov korún vo verejnom obstarávaní s rokovacím konaním bez zverejnenia, ako ho k tomu štatút rady zaväzuje.

Podľa súčasného člena Rady STV Miroslava Kollára je externá finančná kontrola v televízii naďalej nefunkčná. Hospodárenie podlieha vnútornej kontrole STV, teda televízia kontroluje samu seba. Samotná Rada STV síce schvaľuje rozpočet, vysielaciu štruktúru či investície nad 200 000 korún, no takáto kontrola nevie zabrániť, ak by sa manažment chcel cieľavedome obohacovať z peňazí televízie, napríklad obchodmi s reklamným časom. Kontroly NKÚ sú zriedkavé a nedokážu nahradiť pravidelný účinný kontrolný mechanizmus.

STV pritom pracuje s ročným rozpočtom zhruba dve miliardy korún. Podľa údajov za prvých osem mesiacov roka príjmy televízie boli z 55 % z koncesionárskych poplatkov, 19 % prispela vláda a 12 % tvorili príjmy z reklamy. (*STV už...*, 2003)

6.2.3. Protikorupčné opatrenia pre STV

Ako sa teda po neblahých doterajších skúsenostiach môže v STV minimalizovať priestor pre korupčné praktiky? Prvou, pravdepodobnejšou cestou, je upraviť legislatívu smerom k menej priamej politickej závislosti televízie. Možnosťou je delegovať právomoc parlamentu voliť a odvolávať riaditeľa na Radu STV, čo aj parlament v novom zákone o STV v decembri 2003 schválil, pričom počet členov Rady rozšíril z 9 na 15. Rizikom je však následná vyššia politizácia rady, podobne, ako k tomu došlo v Českej republike. (Horobová, 2001) Nasvedčuje tomu aj hlasovanie: za nový zákon o STV nehlasovali žiadni poslanci opozície.

Politickú nezávislosť možno posilniť aj ekonomickou nezávislosťou, teda skončením každoročných dotácií STV zo štátneho rozpočtu (Kollár, 2003), tak ako to nakoniec presadzuje aj súčasný riaditeľ televízie R. Rybníček. Po vyrovnaní starých dlhov vládou by STV bola financovaná hlavne koncesionármi, reklamou a vlastnou podnikateľskou činnosťou (čo jej už zákon umožňuje od roku 2004), no už bez akejkoľvek štátnej dotácie. Podľa nového zákona o STV by na televíziu mal prejsť aj štátny majetok v sume približne 1,1 mld. korún. Jeho kontrolou bude poverená trojčlenná komisia (volená parlamentom, vládou a prezidentom po jednom členovi), ktorá sa bude zodpovedať Rade STV.

Súčasťou tohto plánu je však premena STV1 na kvázi komerčný kanál – teda vlastne tiež súčasť podnikateľskej činnosti, ktorá by mala zarábať na kvalitnejšie spravodajstvo a menšinové žánre pre druhý kanál (Rybníček, 2003). Takýto plán má svoje zrejme náklady: diskriminácia súkromných televízií, ktoré bojujú o priazeň divákov a zadávateľov reklamy bez nároku na koncesionárske poplatky či zadných dvierok štátneho oddĺženia. Politický tlak samozrejme ostáva v hrozbe zmeny zákona o STV parlamentom, či pri rozhodovaní o (ne)zvyšovaní koncesionárskych poplatkov. Skutočnú verejnoprávnosť médií možno podľa Svetovej banky zachovať len v prostredí hodnotovej oddanosti elit i verejnosti k verejnoprávnej službe (World Development Report 2002), čo je sotva prípad Slovenska.

¹ Pozri kapitolu *Médiá*.

Druhou, menej pravdepodobnou, no systémovjšou cestou by bola aspoň čiastočná privatizácia STV (jedného z dvoch kanálov). Privatizácia sama osebe sa osvedčila ako účinný protikorupčný nástroj (Zemanovičová – Sičáková-Beblavá, 2002), prinášajúc minimalizovanie politického tlaku a šancí zneužiť verejných prostriedkov. Často uvádzané dôvody potreby štátnej/verejnoprávnej televízie, ako je pestovanie minoritných žánrov, zachovanie kultúrnej identity či nefunkčný trh pri malom počte licencií strácajú vo svete internetu a káblovej televízie na význame.

Ak by aj štát trval na určitej forme mediálnej produkcie, lacnejšie a efektívnejšie sa to dá dosiahnuť reguláciou alebo účelovými dotáciami, ako vlastníctvom celej televízie. (Šípoš, 2002) Doterajšia neprivatizácia STV mala aj silný nepriamy korupčný efekt: rast nadmieru silnej súkromnej mediálnej skupiny okolo TV Markíza s neblahými dôsledkami na mediálny boj proti korupcii.¹

LITERATÚRA

1. *Akčný plán boja proti korupcii v podmienkach Sociálnej poisťovne*. Bratislava, Sociálna poisťovňa 2000.
2. *Etický kódex Sociálnej poisťovne*. Bratislava, Sociálna poisťovňa 2002.
3. *Freedom House: Press Freedom Survey 2003*. New York, Washington, D. C., Freedom House 2003.
4. Horobová, M.: *Politici poťahujú za nitky v Slovenskej aj v Českej televízii*. *Sme*, 9. 1. 2001, s. 5.
5. Hujdič, T.: *Deväť otázok, šestnásť odpovedí*. www.changenet.sk/?section=tema&cat=a876c1b4ebc3138b5cf4491013e91ddd&apc=1-tema---77543-----1-1&x=78305, 30.10.2003.
6. *International Press Institute: 1998 World Press Freedom Review – Slovakia*. <http://www.freemedia.at/wpfr/world.html>
7. Kollár, M.: *Povolebné Slovensko: zmeny v mediálnom prostredí*. In: Mesežnikov, G. (ed): *Povolebné Slovensko – Verejná mienka, politickí aktéri, médiá*. Bratislava, Inštitút pre verejnú otázku 2003.
8. Leško, M.: *Ďalšia epizóda z dejín úpadku STV*. *Sme*, 10. 6. 2002, s. 3.
9. Mistríková, Z. – Žitný, M.: *Úloha médií v boji proti korupcii, etika v médiách, korupcia v médiách*. Bratislava. Bratislava, TIS 2001.
10. Morvay, P.: *Verejnoprávne televízie: politici, peniaze a diváci*. *Sme*, 13. 11. 2003, s. 16.
11. *Plnenie Akčného plánu boja proti korupcii v podmienkach Sociálnej poisťovne*. Bratislava, Sociálna poisťovňa 2003.
12. *Poslanci žiadajú vyšetrovanie v STV*. *Sme* 10. 1.2003, s. 1.
13. *Reklamný priestor rozdávala STV aj za pätinu ceny*. *TREND*, 6. 2. 2003, s. 11.
14. Rybníček, R.: *Projekt koncepcie riadenia STV*. www.stv.sk
15. *Rybníček berie ľudí, na minulosť nehľadá*. *Sme*, 7. 10. 2003, s. 1.
16. *Rybníček nepustí antidiskriminačné šoty*. *Sme*, 4. 9. 2003.
17. *Rybníček sa na rade vyhovoriť na indispozíciu*. *Sme*, 19. 9. 2003, s. 3.
18. *Spravodajstvo STV povedie Rybníček*. *Sme*, 25. 9. 2003, s. 3.
19. *STV už nie je v strate*. Tlačová správa STV, 22. 9. 2003.
20. *Šafárenie v Slovenskej televízii*. *Sme* 22. 5. 2003, s. 3.
21. Šípoš, G.: *Nastal čas sprivatizovať STV?* *Sme*, 12. 6. 2002.

22. *Trinástim riaditeľom STV je Rychard Rybníček*. Pravda, 15. 1. 2003, s. 1.
23. *Vážne obvinenia z korupcie v STV*. Sme, 27. 11. 2002, s. 3.
24. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, Svetová banka 2001.
25. www.memo98.sk
26. www.socpoist.sk
27. www.uvo.gov.sk
28. Zákon NR SR č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni.
29. Zákon NR SR č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní.
30. Zákon NR SR č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.
31. Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: *Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.

Monitoring denníkov *Hospodárske noviny, Pravda, Sme*.

V.7. KONTROLA

Andrea Gajdošová

Jedným zo spôsobov, ako dosiahnuť obmedzenie priestoru na korupčné správanie pracovníkov verejného sektora, je zvýšenie jeho rizika, ktoré do značnej miery môže zabezpečiť účinná kontrola. Systém kontroly inštitúcií verejného sektora má prispievať k odstráneniu nedostatkov, ktoré pri ich činnosti môžu vzniknúť, a k zabezpečeniu ochrany záujmov občanov.

Kontrolný systém v SR je založený na relatívne samostatných **orgánoch kontroly**, ktorých kontrolná činnosť nachádza **oporu v právnom poriadku SR**.

Hlavnou funkciou kontrolného systému na Slovensku je kontrolovať dodržiavanie zákonov zo strany pracovníkov verejného sektora, a tak eliminovať v čo najväčšej možnej miere priestor pre korupčné a nelegálne správanie. Rovnako dôležitou povinnosťou tohto systému je pôsobiť preventívne – prostredníctvom následnej analýzy vytvárať zdroj využiteľných poznatkov, ktoré odhalia, kde a akým spôsobom je nevyhnutné koncentrovať pôsobenie ozdravných postupov.

Od roku 1990 nastali v systéme kontroly na Slovensku viaceré kompetenčné a organizačné zmeny. Súčasný systém kontroly v SR má dve zložky – vnútornú a vonkajšiu. **Vnútorná (interná)** kontrola je organizovaná vo vnútri inštitúcie, **vonkajšia (externá)** neprináleží kontrolovanému subjektu. V rámci kontrolného systému SR je externá kontrola zabezpečená činnosťou Najvyššieho kontrolného úradu SR, Národnej rady SR, prokuratúry, správneho súdництва, nezávislých auditorov, verejného ochrancu práv a verejnej kontroly.

Orgán kontroly inštitúcií verejného sektora v rozsahu svojej pôsobnosti **kontroluje** najmä plnenie úloh štátnej správy, hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu, vybavovanie petícií, sťažností, oznámení a podnetov, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a plnenie opatrení na nápravu zistených nedostatkov.

Na základe kontroly je vedúci kontrolovaného subjektu povinný prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, predložiť orgánu kontroly správu o splnení prijatých opatrení, uplatniť právnu zodpovednosť za zistené nedostatky voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky.

Z hľadiska aktuálnych otázok boja proti korupcii v roku 2003 z uvedených orgánov externej kontroly osobitnú pozornosť v tejto kapitole venujeme postaveniu a kompetenciám Najvyššieho kontrolného úradu SR a inštitútu verejného ochrancu práv. V samostatnej podkapitole sa bližšie venujeme pôsobnosti orgánov internej kontroly v kontrolnom systéme SR.

7.1. INTERNÁ KONTROLA VO VEREJNOM SEKTORE

Andrea Gajdošová

Interná kontrola vo verejnom sektore slúži na odhaľovanie nedostatkov v činnosti jeho orgánov, signalizuje odchýlky od noriem či porušovanie zákonov. Jej dôsledkom by malo byť následné uplatnenie opatrení, ktoré by záväzne vykonali zodpovedné orgány s cieľom eliminovať, resp. znížiť na minimum možnosť opakovania nedostatkov. Obmedzený rozsah internej kontroly inštitúcií verejného sektora môže mať za následok nesprávne rozhodnutia bez toho, aby boli odhalené vedením inštitúcie. V tejto podkapitole sa zameriame na vnútorný kontrolný systém na Slovensku s ohľadom na kompetencie jednotlivých orgánov kontroly a aktuálne problémy súvisiace s problematikou korupcie v ich činnosti počas roka 2003.

7.1.1. Orgány vnútorného kontrolného systému v SR

Vnútornú (internú) kontrolu v orgánoch verejného sektora na všetkých úrovniach vykonávajú ich **vlastné útvary kontroly** podriadené priamo vedúcemu orgánu a ostatné odborné útvary podľa príslušnosti v rámci kontrolného systému. **Základnými úlohami** vnútornej kontroly sú najmä kontrola plnenia úloh verejného sektora, kontrola hospodárenia s majetkom a verejnými financiami. Interná kontrola si kladie za **cieľ** dosiahnuť súlad s právnymi normami, smernicami, uzneseniami a pod., zabezpečenie prínosu pre organizáciu (dosahovanie príjmov, rast aktivít), efektívne a hospodárne využívanie zdrojov a splnenie stanovených cieľov operácií a programov¹.

V kontrolnom systéme SR internú kontrolu zabezpečuje Vláda SR, Úrad vlády SR, Ministerstvo financií SR, správcovia rozpočtových kapitol, útvary kontroly verejnoprávnych inštitúcií a kontrolný systém v územnej samospráve. V nasledujúcom texte načrtneme problematiku kontrolnej činnosti jednotlivých **orgánov internej kontroly**, pričom sa pokúsime poukázať na vybrané problematické aspekty ich pôsobnosti vo vzťahu ku korupcii v roku 2003.

Vláda SR

Vláda SR ako najvyšší orgán výkonnej moci (Čl. 108 Ústavy SR) realizuje svoju kontrolnú funkciu prostredníctvom Úradu vlády SR, Ministerstva financií SR, členov vlády a vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré si zriaďujú vlastné kontrolné orgány. Kontroluje hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu SR, riadi a kontroluje štátnu správu vykonávanú krajskými a okresnými úradmi².

Úrad vlády SR

Úrad vlády SR (ÚV SR) pôsobí ako ústredný orgán štátnej správy SR pre kontrolu plnenia úloh, súvisiacich s výkonom štátnej správy, úloh z uznesení vlády, ako aj pre kontrolu vybavovania petícií a sťažností³. Ďalej kontroluje efektívnosť využitia prostriedkov štátneho rozpočtu určených na plnenie úloh štátnej správy vrátane prostriedkov poskytnutých zo

¹ Podrobnejšie sa kontrolnej pôsobnosti jednotlivých orgánov venujú Gajdošová – Klíma, 2003.

² Bližšie pozri Gajdošová – Klíma, 2003.

³ Tamtiež.

zahraničia. Taktiež plní úlohy súvisiace s kontrolou a ochranou finančných záujmov Európskeho spoločenstva⁴. Na tento účel spolupracuje s *Európskym úradom pre boj proti podvodom OLAF*. (European..., 2003) Uznesením vlády SR č. 1133/2001 bol na Sekcii kontroly ÚV SR vytvorený odbor nazvaný *Centrálny kontaktný útvar OLAF pre Slovenskú republiku*⁵. Svoju činnosť začal 1. januára 2002. Pokiaľ ide o činnosť odboru v priebehu roka 2003, útvar neukončil kontrolu, ktorá by súvisela s podozreniami z korupcie. Na základe rôznych podnetov (napríklad od občanov, médií, iných orgánov, z kontrolnej činnosti iných organizačných útvarov a iných orgánov kontroly) vykonal kroky smerujúce k zisťovaniu skutočnému stavu. V roku 2003 odbor spolupracoval aj s vyšetrovateľom Európskeho úradu pre boj proti podvodom OLAF pri administratívnych vyšetrovaniach vedených OLAFom v SR. Na základe anonymného podania z roku 2002, v ktorom pisateľ poukazoval na nekorektné konanie niektorých osôb, oznámil ÚV SR v januári 2003 Generálnej prokuratúre SR (GP) okolnosti nasvedčujúce spáchanie trestného činu. Podľa oznámenia prokuratúry jej orgány vo veci konajú⁶.

Sekcia kontroly ÚV SR nevykonala v roku 2003 žiadnu internú kontrolu so zameraním na oblasť korupcie, klientelizmu, či iných foriem netransparentného a neetického konania⁷. Rovnako ani pri vybavovaní petícií a sťažností v rámci vnútorného kontrolného systému v roku 2003 neprešetrila žiadne podanie s podobným zameraním. V tejto súvislosti treba dodať, že podania týkajúce sa predmetných oblastí, nie sú sťažnosťami podľa zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach, pretože v daných prípadoch ide o trestné činy v zmysle Trestného zákona a ich riešenie je v kompetencii orgánov činných v trestnom konaní. Odbor petícií a sťažností dostal šesť podaní, ktoré mali charakter oznámenia o podozrení zo spáchania predmetnej trestnej činnosti postúpil Vojskej obvodnej prokuratúre Bratislava (jednu), GP (tri) a Prezídium Policajného zboru SR (dve). Ani v jednom prípade sa netýkali ÚV SR⁸.

Funkčnosť systému internej kontroly na ÚV SR však spochybňuje napríklad nasledujúci prípad podozrenia z klientelizmu, v médiách prezentovaný nasledovne:

Niekoľko publikácií, ktoré financoval ÚV SR, údajne spracovávalo grafické štúdio Clara Design Studium, ktoré patrí Clare Miklósi. Tá je manželkou Pétera Miklósiho, hovorcu Pála Csákyho. Publikácie vyšli pod hlavičkou ÚV SR – Kancelárie podpredsedu vlády SR Pála Csákyho. Štúdio graficky spracovalo a vydalo vládnu brožúrku Vec spoločná – Príspevky z medzinárodného seminára v Prešove z novembra 2000. V nasledujúcom roku vyšla ďalšia vládna brožúrka z príspevkov, ktoré odznali v roku 2001 na medzinárodnej konferencii v Bratislave, pod názvom Identita národnostných menšín. Clara Design Studio publikáciu nielen graficky upravilo, ale ju aj vydalo. Péter Miklósi akékoľvek podozrenia z klientelizmu vylučuje. (Sme, 30. 5. 2003)

*ÚV SR rovnako spolupracuje a koordinuje svoju kontrolnú činnosť s **ministerstvami** a ostatnými **ústrednými orgánmi štátnej správy**. Spolupracuje aj s ďalšími štátnymi*

⁴ V zmysle zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.

⁵ Bližšie pozri Gajdošová – Klíma, 2003 a <http://www.vlada.gov.sk/olaf>.

⁶ Informáciu poskytol ÚV SR na základe žiadosti dňa 19. 12. 2003.

⁷ Tamtiež.

⁸ Informáciu poskytol ÚV SR na základe žiadosti dňa 19. 12. 2003. Pre úplnosť uvádzame, že prehľad o vybavení petícií a sťažností podľa štvrt rokov 2003 je uverejnený na internetovej stránke ÚV SR (www.vlada.gov.sk) v časti Informácie.

orgánmi a právnickými osobami. Taktiež usmerňuje činnosť orgánov miestnej štátnej správy vykonávajúcich kontrolnú činnosť. Na požiadanie obce jej poskytuje odbornú pomoc v oblasti kontroly.

Ministerstvo financií SR a orgány kontroly v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti

Ministerstvo financií SR (MF SR) je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť finančnej kontroly a vnútorného auditu, vykonáva kontrolu hospodárenia v rozpočtových kapitolách a v štátnych fondoch, ustanovuje činnosť Správy finančnej kontroly. MF SR taktiež vykonáva **štátny dozor** nad zdravotným poistením (v spolupráci s Ministerstvom zdravotníctva SR), nemocenským poistením, dôchodkovým zabezpečením (v spolupráci s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR), prevádzkovaním lotérií a iných podobných hier a nad politikou zamestnanosti a hospodárením Národného úradu práce. Ďalej je v pôsobnosti ministerstva výkon kontroly dotácií, cenová, daňová a colná kontrola.

Územné finančné orgány (Ústredné daňové riaditeľstvo SR, daňové úrady a správy finančnej kontroly) kontrolujú hospodárenie rozpočtových a príspevkových organizácií a hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu a štátnych fondov poskytnutých obciam, právnickým a fyzickým osobám. Dozor nad verejným obstarávaním zabezpečuje Úrad verejného obstarávania SR.

Podľa informácií Sekcie kontroly MF SR v roku 2003 prípady viažuce sa na korupciu, úplatkárstvo a klientelizmus v daňovej a colnej oblasti zistené neboli⁹. Inými údajmi však disponuje Ministerstvo vnútra SR – **Úrad finančnej polície**, ktorý vykonáva kontrolu v oblasti daňových trestných činov a nezákonných finančných operácií Ministerstvo vnútra rovnako riadi Policajný zbor (PZ), v rámci ktorého funguje **Úrad inšpekčnej služby** (ÚIS) so špecializovaným odborom boja proti korupcii a organizovanej kriminalite. V oblasti trestných činov korupčného charakteru odhalili pracovníci ÚIS PZ v roku 2003¹⁰:

- **štyri** trestné činy prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody podľa § 160 Trestného zákona (TZ), na základe čoho bolo vyšetrovateľom vznesené obvinenie dvom policajtom,
- **sedemnást'** trestných činov prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody podľa § 160a TZ, na základe čoho bolo vyšetrovateľom vznesené obvinenie **34** policajtom,
- **dva** trestné činy nepriamej korupcie podľa § 162 TZ, na základe čoho bolo vyšetrovateľom vznesené obvinenie dvom policajtom.

V súvislosti s uvedenými informáciami je dôležité poznamenať, že trestné činy zneužívania právomocí verejného činiteľa, odhalenými ÚIS v roku 2003, vykazujú korupčné a klientelistické konania vo viac ako polovici zistených prípadov (len úsek trestného konania zaznamenal 114 prípadov), avšak ich kvalifikácia v zmysle skutkových podstát korupcie nebola možná pre dôkaznú núdzu, prípadne iné skutočnosti (napríklad nechotu osoby dávajúcej úplatok potvrdiť túto skutočnosť pred vyšetrovateľom PZ z obavy vlastného postihu a pod.)¹¹.

⁹ Informáciu na základe žiadosti poskytlo MF SR dňa 22. 12. 2003.

¹⁰ Taktiež.

¹¹ Informácie poskytol ÚIS PZ dňa 22. 12. 2003.

Ako orgán štátnej správy pre posudzovanie, hodnotenie, schvaľovanie štátnej pomoci, kontrolu jej poskytnutia a evidenciu štátnej pomoci bol zriadený **Úrad pre štátnu pomoc**. Jeho úlohou je posúdiť, či prípadná štátna pomoc je v súlade so zákonom, ale aj s pravidlami v oblasti poskytovania štátnej pomoci v krajinách Európskej únie. Vo výsledkoch vykonanej kontrolnej činnosti úradu¹² za rok 2003 nebolo zistené porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré by boli hodnotené ako finančný podvod, korupcia, klientelizmus alebo rôzne formy neetického správania resp. konania¹³.

V zmysle Memoranda o porozumení medzi vládou SR a Európskou komisiou bol na MF SR zriadený **Národný fond** (NF). Ako orgán kontroly pôsobí v oblasti finančnej kontroly a auditu a vytvára základné predpoklady pre riadenie a kontrolu predvstupovej pomoci a štrukturálnych fondov. V priebehu svojej činnosti však NF zaznamenal komplikácie, súvisiace s podozrením z ich zneužitia, v dôsledku čoho Európska únia v júli 2001 zablokovala 10% finančných prostriedkov, ktoré Brusel posielal NF v rámci predvstupovej pomoci (*TREND*, 10. 10. 2002). V rokoch 2004 až 2006 dostane Slovensko z fondov Európskej únie v prepočte spolu 2,3 miliardy korún. Podľa vicepremiéra pre integráciu Pála Csákyho sa do systému ich využívania zabudovali silné kontrolné prvky (*Sme*, 4. 11. 2003). Csákyho tvrdenie však evokuje otázku nad tým, či zaistiť korektné využitie získaných prostriedkov nezostane len frázou, ktorá potvrdí zistené nedostatky činnosti NF.

Ako už bolo vyššie spomenuté, do pôsobnosti MF SR spadá aj colná kontrola, ktorá sa realizuje prostredníctvom **Colného riaditeľstva SR** a jeho colných úradov. V roku 2003 boli aj v rámci tejto inštitúcie internou kontrolou odhalené prípady korupcie a zneužitia právomocí verejného činiteľa najmä v činnosti samotných zamestnancov, čo potvrdzuje aj nasledujúci príklad výsledkov internej kontroly:

Tri prípady korupcie a zneužívania právomocí colníkov odhalilo Colné riaditeľstvo SR. K najzávažnejšiemu prípadu došlo na colnej pobočke v Považskej Bystrici, kde sa jej riaditeľ Miroslav R. od roku 2001 nezákonne obohacoval aj s tichou podporou svojich podriadených. Práve od nich požadoval časť finančných prostriedkov vo výške viac ako 20% z odmien, ktoré im na základe vzájomnej dohody vyplácal. Okrem peňazí ako úplatok požadoval aj alkohol. Miroslav R. si pýtal hotovosť aj od deklarantov, ktorí potom nemuseli v colnom konaní doviezť prevážané automobily na prehliadky v pobočke. (Hospodárske noviny, 17. 9. 2003)

Správcovia rozpočtových kapitol a iné orgány štátnej správy

Správcovia rozpočtových kapitol a iné orgány štátnej správy v rozsahu svojej pôsobnosti kontrolujú najmä plnenie úloh štátnej správy, vybavovanie petícií, sťažností, oznámení a podnetov a podľa vecnej príslušnosti ich aj prešetrujú, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a opatrení vydaných na ich základe, plnenie opatrení na nápravu zistených nedostatkov vydaných vedúcim kontrolovaného subjektu.

¹² Úrad vykonáva kontrolnú činnosť podľa zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov a zákona NR SR č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nemá kompetenciu meniť všeobecne záväzné predpisy.

¹³ Informáciu na základe žiadostí poskytol Úrad pre štátnu pomoc, referát vnútornej finančnej kontroly dňa 23. 12. 2003.

V štátnej správe sú ďalej zriadené **orgány, ktorým bola zo zákona zverená právomoc na kontrolu** výkonu štátnej správy v špecializovaných činnostiach (napríklad inšpekcie – Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia; dozory – Štátny zdravotný dozor; dohľady – Štátny stavebný dohľad, skúšobne a ďalšie). Tieto orgány kontroly majú svoju kontrolnú pôsobnosť upravenú osobitnými právnymi predpismi.

Kontrola vo verejnoprávných inštitúciách

V systéme kontroly verejnoprávných inštitúcií neexistuje jednotná úprava ich vonkajšej a vnútornej kontroly, pričom sa tieto inštitúty vzájomne prelínajú. Interné kontrolné mechanizmy kontroly vo verejnoprávných inštitúciách a ich súčasné právne úpravy dostatočne nezohľadňujú potrebu existencie vnútorného špecializovaného orgánu, ktorý by bol tvorený na profesionálnom základe a oprávnený na výkon každodennej kontroly dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, zmluvných záväzkov a vnútorných právnych predpisov verejnoprávnej inštitúcie, a taktiež kontroly nakladania s jej majetkom a s nakladaním jej finančných prostriedkov. Napríklad vo verejnoprávných médiách sa prejavuje nedostatočná kontrola hospodárnosti nakladania s verejnými zdrojmi a majetkom a absencia vyhodnocovania a kontroly poskytovanej programovej služby¹⁴.

Kontrolný systém v územnej samospráve¹⁵

Orgánom **obce**, ktorý má vyhradenú zriaďovateľskú, ako aj kontrolnú povinnosť, je obecné zastupiteľstvo, ktoré kontroluje obecné podniky a rozpočtové a príspevkové organizácie napojené na rozpočet obce. Svoju kontrolnú pôsobnosť realizuje prostredníctvom obecnej rady, ktorá je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom zastupiteľstva. Zastupiteľstvu je zverená kontrola hospodárenia s majetkom obce a s majetkom štátu dočasne prenechaným do hospodárenia obce, ako aj kontrola čerpania rozpočtu obce. Ročnú účtovnú uzávierku obce overuje audítor. Výkon kontroly je zabezpečovaný prostredníctvom **hlavného kontrolóra** obce, ak je táto funkcia v obci zriadená, ktorý môže vykonávať kontrolnú činnosť aj pre viaceré obce. Kontrolu plnenia úloh **samosprávneho kraja** (SSK) a kontrolu hospodárenia s jeho majetkom rovnako vykonáva hlavný kontrolór, ktorý je zamestnancom SSK a je povinný vykonať kontrolu, ak ho o to požiada zastupiteľstvo. To je povinné vytvoriť hlavnému kontrolórovi podmienky na nezávislý výkon jeho úloh.¹⁶

Výsledky kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, poukazujúce na netransparentné praktiky v Banskobystrickom SSK za rok 2003 demonštruje nasledujúci príklad:

Vyššie dvesto porušení zákona a interných predpisov zistili kontrolóri v druhom polroku 2003 v organizáciách, ktoré spadajú pod úrad Banskobystrického SSK. Podľa hlavného kontrolóra oproti prvému polroku sa zistilo dvojnásobne viac nedostatkov. Najčastejšie bol porušený zákon o účtovníctve, zákon o verejnom obstarávaní či Zákonník práce. Kontrola napríklad odhalila, že nemocnica v Rimavskej Sobote uzatvárala zmluvy o prenájme nebytových priestorov na obdobie viac ako jedného roka, pričom štatutár má právo tak urobiť len na jeden rok. Pri obstarávaní tovarov nad 50-tisíc korún chýbal prieskum trhu a nesúhlasili údaje o služobnej ceste zamestnancov s údajmi vodiča o prevádzke služobného auta. (Pravda, 9. 12. 2003)

¹⁴ Bližšie pozri časť Slovenská televízia v kapitole V.6. Verejnoprávne inštitúcie.

¹⁵ Bližšie pozri: Gajdošová – Klíma, 2003 a kapitolu V.9. Územná samospráva.

¹⁶ O problematike samospráv podrobnejšie hovorí kapitola V.9. Územná samospráva.

7.1.2. Potreba zmien v systéme internej kontroly verejného sektora SR

Napriek tomu, že SR má vytvorený rozsiahly systém internej kontroly, v jeho fungovaní naďalej existujú zjavné nedostatky. V záverečnej časti sa pokúsime zhodnotiť súčasný stav tohto systému a v súvislosti s vyššie uvedenými vybranými problémami zadefinovať najzásadnejšie odporúčania na zmeny v danej problematike.

Analýza pôsobenia vnútorného kontrolného systému v SR však spochybňuje jeho funkčnosť v súvislosti s narábaním a **využívaním výstupov z kontrol**, ktoré majú slúžiť na odstránenie zistených nedostatkov. Problém korupcie však členitý mechanizmus zabezpečujúci internú kontrolu verejného sektora evidentne nestačí pokryť, keďže sme neustále svedkami korupčných káuz, finančných podvodov či iných porušení zákonov zo strany zamestnancov orgánov verejného sektora. Napriek tomu, že internú kontrolu zabezpečuje rozsiahly mechanizmus, zoskupenie špecializovaných inštitúcií a útvarov kontroly, nedokážu dostatočne sprístupniť výsledky z vykonaných kontrol tak, aby sa podnietilo ich využitie na ďalšie konanie vo veci, a vyvodili dôsledky, prípadne zosobnili škody.

Ani **vnútorný kontrolný systém samosprávy** nie je schopný poskytnúť objektívny obraz o jej fungovaní už len preto, že je závislý od jej orgánov. Nezávislú kontrolu by preto samosprávne orgány rozhodne mali uvítať s cieľom získať spätnú väzbu o tom, ako sa ich rozhodnutia naplňajú v praxi, ako ich zamestnanci dodržiavajú zákony a tak včas prijímať dostatočne účinné opatrenia na nápravu nedostatkov v súlade so zákonom. To by mala umožniť novela ústavy rozšírením pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ SR) na všetky obecné a krajské finančné prostriedky, nielen tie, ktoré im štát s právomocami zveril, ako to je dnes¹⁷. Okrem posilnenia nezávislej kontroly je problémom internej kontroly v samospráve **funkcia hlavného kontrolóra**. Zákon totiž nehovorí o povinnosti túto funkciu obsadiť a efektívne vykonávať kontrolu v samospráve. Ministerstvo spravodlivosti SR navrhlo, aby obce funkciu kontrolóra povinne obsadzovali. Kontrolu v regionálnej samospráve rovnako vykonáva hlavný kontrolór, ktorého volí zastupiteľstvo a ktoré mu zároveň určuje plat, čo vytvára priestor pre spochybňovanie jeho nezávislosti. Jednou z navrhovaných alternatív je napríklad voliť funkciu hlavného kontrolóra obce na základe návrhov poslancov obecného zastupiteľstva na dobu neurčitú a jasnejšie riešiť možnosti jeho odvolania tak, aby to nemohlo byť zneužitie.

Vo fungovaní **verejnoprávnych inštitúcií** je dôležité zákonom stanoviť povinnosť vytvoriť funkčný systém vnútornej kontroly vrátane zákonom stanovených pravidiel kontrolnej činnosti. Súčasne by sa mala riešiť zákonom jej maximálna možná funkčná a finančná nezávislosť. Na základe uvedeného a v súlade s požiadavkou transparentnosti činnosti, financovania verejnoprávnych inštitúcií a výkonov vo verejnom záujme sa ukazuje ako účelné, aby všeobecný právny predpis jednoznačne oddelil výkon vonkajšej kontroly príslušnými štátnymi orgánmi a výkon vnútornej kontroly orgánmi verejnoprávnej inštitúcie s presne definovanými kompetenciami. Rovnako je potrebné, aby zákon pri všetkých verejnoprávnych inštitúciách ustanovil rovnakú filozofiu zloženia, rovnaký spôsob tvorby a rovnaké kompetencie pre ich vnútorné kontrolné orgány. (Rybničiek, 2003)

¹⁷ Danej problematike sa podrobnejšie venujeme v časti *Najvyšší kontrolný úrad SR* v tejto kapitole.

Z vyššie uvedeného vyplynulo, že vo všeobecnosti je nevyhnutné na elimináciu či úplné odstránenie nedostatkov vo fungovaní inštitúcií a orgánov verejného sektora pravidelne vykonávať internú kontrolu v týchto orgánoch, ako aj zabezpečiť prístupnosť výstupov z kontrol a ich uplatnenie pri transparentnení a skvalitnení činnosti daných orgánov. Čím bude interná kontrola silnejšia a efektívnejšia, tým menej bude potrebná kontrola vonkajšia, prostredníctvom orgánov štátu, súdnictva či Najvyššieho kontrolného úradu SR.

7.2. NAJVYŠŠÍ KONROLNÝ ÚRAD SR

Andrea Gajdošová

Najvyšší kontrolný úrad SR (ďalej len NKÚ) je nezávislý štátny orgán, ktorý v rámci kontrolného systému SR vykonáva externú kontrolu verejného sektora. Konkrétne ide o kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účelovosti. NKÚ tak odhaľuje nedostatky a poukazuje aj na netransparentné konanie daných orgánov. Z tohto hľadiska môže jeho činnosť výrazne prispieť k identifikovaniu korupčných praktík vo verejnom sektore.

7.2.1. Pôsobnosť a kompetencie NKÚ

Existencia a nezávislosť NKÚ je zakotvená v Ústave SR (III. hlava, Druhý oddiel, Čl. 60 – 63). Podrobne je jeho postavenie, pôsobnosť a organizácia upravená v zákone NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov. Kontrolné skupiny po vykonaní kontroly vypracujú výsledné správy. Ak úrad zistí porušenie zákonov, odstupuje výsledné materiály príslušným orgánom na ďalšie konanie. Od kontrolovaných subjektov k výsledkom kontrol požaduje prijatie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov a následne kontroluje ich plnenie. Ak nedostatky pretrvávajú, vec sa môže dostať až na rokovanie vlády alebo parlamentu (Gajdošová – Klíma, 2003).

V súčasnosti zabezpečuje kontrolnú činnosť NKÚ 165 kontrolórov¹⁸. Napriek tomu, že ich kontrola hospodárenia inštitúcií verejného sektora vykazuje časté nedostatky, boli v roku 2002 v činnosti kontrolovaných subjektov zaznamenané aj pozitívne zmeny súvisiace s plnením opatrení na odstránenie zistených nedostatkov¹⁹. Väčšie nedostatky boli zistené najmä u subjektov, v ktorých NKÚ v poslednom období nevykonával kontrolu. Prejavovali sa najmä v porušovaní zákona o rozpočtových pravidlách, zákona o správe majetku štátu a zákona o verejnom obstarávaní. Tento trend pokračoval aj v roku 2003.

Z hľadiska boja proti korupcii NKÚ v rámci svojej činnosti predovšetkým:

- **odhaľuje** nedostatky, porušenia zákona, poukazuje na podozrenia z korupcie a upozorňuje na miesta, kde vzniká priestor pre korupciu²⁰,
- **vychováva**, čím **pôsobí preventívne** – zvyšovaním právneho povedomia občanov, zamestnancov štátnej správy vo všeobecnosti pred prípadným protispoločenským konaním. Rovnako sa zameriava na vytvorenie takého kontaktu s občanmi, ktorý by uľahčil

¹⁸ Informáciu poskytol NKÚ 10. 12. 2003.

¹⁹ Len za rok 2001 prišiel NKÚ na takmer 5 000 porušení rôznych zákonov najmä v účtovníctve, náhradách za cestovné, pri verejnom obstarávaní a pod. Týka sa to aj ÚV SR, ministerstiev, daňových úradov, súdov, Slovenskej televízie, Všeobecnej zdravotnej poisťovne či štátneho podniku SPP (Gajdošová – Klíma, 2003, s. 337).

²⁰ V spolupráci s Ministerstvom vnútra SR a Generálnou prokuratúrou SR NKÚ v prvom polroku 2003 rokoval a prehodnocoval spôsob, ako vzájomne spolupracovať v boji proti korupcii. Výsledkom rokovaní bolo vypracovanie praktických výstupov – metód, postupov, foriem, ako efektívne odhaľovať miesta pre korupciu.

identifikovanie priestoru pre korupciu a nestransparentných aktivít. Prispieva k tomu zverejňovaním výsledkov v médiách alebo na internete (www.controll.gov.sk). Pravidelne sumarizuje správy z kontrol vykonaných v rámci jednotlivých sekcií, zovšeobecňujúce poznatky z oblastí, kde existuje podozrenie z korupcie. Na základe týchto informácií odporúča orgánom štátnej správy upraviť svoju činnosť (napríklad zmenou legislatívy), aby sa miesta s nedostatkami eliminovali, prípadne celkom anulovali.

Napríklad sekcia verejnej spotreby na NKÚ identifikovala v roku 2003 nasledujúce oblasti možnej korupcie: verejné obstarávanie najmä pri forme rokovacieho konania bez zverejnenia, služby cez mandátne zmluvy, keď peniaze plynú bez toho, aby niekto evidoval práce, za ktoré tieto peniaze plynú, nízke nájomné za majetok štátu, úhrady za práce, ktoré neboli zrealizované, zvýhodnenie veriteľov, t. j. uhrádzajú sa faktúry nie podľa najstaršej splatnosti, ale určitým výberom a predaj nehmuteľného majetku štátu pod trhové ceny.²¹

V rokoch 2001 – 2003 odstúpil NKÚ orgánom činným v trestnom konaní – Generálnej prokuratúre SR a Policajnému zboru SR – celkom 12 výsledných materiálov z kontrol na posúdenie podozrenia z trestnej činnosti (z toho štyri v roku 2003)²². Výsledky zo všetkých kontrolných akcií, pokiaľ nespádajú pod režim zákona o ochrane utajovaných skutočností sú dostupné na internetovej stránke NKÚ (www.controll.gov.sk)

V nasledujúcom texte sa pokúsime priblížiť kontrolnú pôsobnosť NKÚ v štátnej správe a územnej samospráve s ohľadom na najvýraznejšie problémy vnímané v roku 2003.

Kontrolná činnosť NKÚ v štátnej správe v roku 2003

Podľa zamerania kontrolnej činnosti mal NKÚ v roku 2003 vykonať 79 kontrolných akcií²³. V rámci orgánov štátnej správy zistil najmä porušovanie zákonov, nehospodárnosť a neefektívnosť. Na uvedené zistenia poukazujú i nasledujúce príklady:

*Z výsledkov kontroly NKÚ za rok 2003 vyplynulo, že **Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR** (ďalej len MDPT) okrem iného nevymáhalo svoje pohľadávky v hodnote desiatok miliónov korún, porušovalo pravidlá verejného obstarávania a nemalo potrebný prehľad o majetku rezortu. NKÚ prezentoval aj výsledky kontroly hospodárenia ústredných štátnych orgánov vrátane **Kancelárie Národnej rady SR, Úradu vlády SR, Ústavného súdu SR, Správy štátnych hmotných rezerv SR, NBÚ** a ministerstiev zahraničných vecí, obrany a vnútra. Kontrola v nich zistila porušovanie všeobecne záväzných právnych predpisov pre hospodárenie s majetkom a prostriedkami štátu (napríklad nadštandardné vybavenie kancelárií, rozpor medzi ponukovými cenami z tendrov a skutočne fakturovanými cenami dodávok). NKÚ konštatoval aj používanie metódy „rokovacie konanie bez zverejnenia“, uzatváranie nevýhodných zmlúv a nekonštruktívne plánovanie výdavkov. Na **Puncovom úrade SR** úrad zistil neuplatňovanie penále, nezabezpečenie majetku a neoprávnené vyplácanie prostriedkov – riaditeľ si neoprávnené*

²¹ Uvedené informácie poskytol NKÚ 4. 12. 2003.

²² Informáciu poskytol NKÚ 16. 12. 2003.

²³ Zdrojom informácie je zameranie kontrolnej činnosti a podklady poskytnuté NKÚ dňa 10. 12. 2003. V zmysle § 5 ods. 4 zákona o NKÚ predkladá úrad NR SR najneskôr do konca marca správu o výsledkoch kontrolnej činnosti za uplynulý kalendárny rok. V čase spracovania textu preto nebola ešte známa oficiálna štatistika z vykonania kontrol NKÚ za rok 2003.

nechal preplatiť cestovné náhrady z miesta bydliska na pracovisko v sume asi 88 000 Sk. (Sme, 26. 9. 2003)

Podľa kontrolórov NKÚ pripravil **Fond národného majetku SR** (ďalej len FNM SR) občanov Slovenska o niekoľko sto miliónov korún. Kontrola preukázala, že ľudia z FNM SR poskytovali protiprávne pôžičky na nulový úrok súkromným firmám. Väčšina ich nesplácala a nakoniec skončila v konkurze. Podľa predsedu NKÚ za niektorými pochybnými operáciami sú aj ľudia šéfa FNM SR Jozefa Kojdu. Kontrolóri im vyčítajú najmä nesystémové a slabé vymáhanie peňazí a to aj napriek drahej pomoci právnikov. (Národná obroda, 25. 4. 2003)

Kontrolná činnosť NKÚ v územnej samospráve v roku 2003

Pôsobnosť NKÚ sa voči územnej samospráve od vzniku úradu kompetenčne prakticky nezmenila. (Stahl, 2003) Úrad kontroluje hospodárenie s majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré získali na úhradu nákladov na **prenesený výkon štátnej správy**²⁴.

V kontrolnom systéme SR absentuje vonkajšia nezávislá kontrola hospodárenia obcí a samosprávnych krajov, ktorá by mala byť vykonávaná NKÚ. Príkladom **potreby posilnenia pôsobnosti NKÚ** voči územnej samospráve bola orgánmi činnými v trestnom konaní odhalená úplatkárska aféra riaditeľa Úradu Banskobystrického samosprávneho kraja Milana Mráza spojená s korupčnou aférou poslanca HZDS-LS Gabriela Karlina²⁵.

Ďalším príkladom netransparentného fungovania samosprávy je prípad Úradu trnavského samosprávneho kraja:

Úrad Trnavského samosprávneho kraja platil za prenájom v centre Trnavy veľmi slušnú cenu. Napriek tomu sa však presťahoval do objektu mimo centra mesta s taxou dvanásťnásobne vyššou. Nové priestory úradu prenajala súkromná firma RT PLUS. Trnavský župan Peter Tomeček vylučuje, že by v pozadí sťahovania stáli osobné záujmy. Ako jediný predstaviteľ regionálnej samosprávy sa však v septembri 2003 nepodrobil kontrole NKÚ, ktorá mala byť zameraná na hospodárenie a účelnosť využitia finančných prostriedkov vynakladaných štátom na VÚC. NKÚ začal proti Tomečkovi správne konanie pre marenie výkonu kontroly. (PLUS 7 dní, 1. 12. 2003)

NKÚ zastáva názor, že jeho kontrolná činnosť by sa mala vzťahovať **na všetky verejné finančné prostriedky**²⁶ a odporučil NR SR, aby pod jeho kompetencie spadala aj kontrola financií územnej samosprávy. To však predpokladá **zmenu ústavy**. Potrebu rozšírenia právomocí úradu deklarovala vláda SR počas roka 2003 v dvoch koncepčných materiáloch, a to v aktualizovanom Komplexnom programe boja so zločinnosťou²⁷ a v *Projekte decentralizácie*

²⁴ V zmysle ods. 1 písm. c) Čl. 60 Ústavy SR

²⁵ Prípady sa podobnejšie venujeme v kapitole V.9. *Územná samospráva*.

²⁶ Túto ambíciu NKÚ opiera najmä o Limsú deklaráciu a odporúčanie Európskeho účtovného dvora a krajín strednej a východnej Európy, Cypru a Malty z roku 1999, kde v rámci prístupového procesu bolo jednoznačne stanovené, že najvyššie kontrolné inštitúcie by mali byť oprávnené kontrolovať všetky verejné prostriedky a transakcie, bez ohľadu na to, či sú podchytené v štátnom rozpočte a bez ohľadu na to, kto tieto verejné prostriedky získava, spravuje, alebo s nimi hospodári.

²⁷ Program bol schválený uznesením vlády SR č. 20/2003 s prijatou úlohou pripraviť novelu Ústavy SR a zákona o NKÚ tak, aby boli rozšírené kontrolné právomoci NKÚ na obce a VÚC.

verejnej správy²⁸. Z poverenia vlády vypracoval NKÚ návrh novely Ústavy SR *Návrh uplatnenia kontroly vo verejnej správe*. (Stahl, 2003) Opakovane však zaznievajú **hlasy proti** posilneniu nezávislej kontroly v samospráve. Najmä od predstaviteľov Združenia miest a obcí Slovenska, ktorí sa odvolávajú na nezávislosť hlavných kontrolórov vykonávajúcich kontrolu v samospráve a na neopodstatnenosť rozšírenia kompetencií NKÚ. Išlo by vraj o porušenie Európskej charty miestnej samosprávy²⁹. Podľa predsedu NKÚ chce úrad vykonávať iba kontrolu verejných financií v súlade s článkom 8 bod 1 a 2 charty a to len v rozsahu a spôsobom, ktorý vymedzí Ústava SR alebo zákon. Cieľom je včas predchádzať prípadným nedostatkom, za ktoré v konečnom dôsledku zodpovedá štát. Kontrola NKÚ nechce zasahovať ani do rozhodovania a výkonu samosprávy. Doteraz nebol zaznamenaný prípad, aby napríklad Ústavný súd SR alebo Kancelária NR SR na základe výsledných materiálov z kontrolných akcií obvinili NKÚ zo zasahovania do ich rozhodovacích oprávnení. (Stahl, 2003) V tejto súvislosti možno poukázať na **prípady zo zahraničia**:

V Maďarsku kontroluje Štátny kontrolný úrad (obdoba NKÚ) hospodárenie obcí a žúp od svojho vzniku. S touto kontrolou sú plne spokojné samosprávne orgány, ktorým sa pomáha lepšie hospodáriť s finančnými prostriedkami, ako aj parlament, ktorý dostáva pravidelne objektívnu informáciu o hospodárení v samospráve. V Poľsku Najvyššia izba kontroly (obdoba NKÚ) kontroluje hospodárenie samosprávy od roku 1994. Aj keď pri presadzovaní tohto modelu boli rôzne názory, nakoniec parlament prejavil záujem o objektívne informácie dotýkajúce sa hospodárenia samosprávy a príslušnú legislatívu zmien schválil. Obdobne je tak vo Francúzsku, Španielsku, Portugalsku a ďalších štátoch Európskej únie. Rakúsky účtovný dvor kontroluje hospodárenie obcí s viac ako 20 000 obyvateľmi. V konečnom dôsledku v prípade zlého hospodárenia, zodpovednosť za riešenie problémov je na poslancoch zákonodarného zboru, nakoľko štát sa zodpovednosti za zlé hospodárenie v samospráve zbaviť nemôže.

7.2.2. Ďalšie vybrané aspekty kontrolnej činnosti NKÚ

Napriek tomu, že pôsobnosť NKÚ je zadefinovaná ústavou a zákonom, vyskytujú sa v jeho kontrolnej činnosti problematické otázky, súvisiace s jeho kontrolnou činnosťou. Niektoré z nich vyberáme a stručne načrtujeme v nasledujúcom texte.

Sankcie

Pri vnímaní kontrolnej činnosti NKÚ je dôležité upozorniť na fakt, že úrad **nie je sankčný orgán** (okrem symbolickej pokuty za marenie výkonu kontroly), a teda nemôže nahradzovať orgány činné v trestnom konaní. Pri dôvodných podozreniach z porušenia zákonov týmto orgánom len odstupuje svoje zistenia. V prípade podozrení z korupcie NKÚ spolupracuje napríklad aj s Odborom boja proti korupcii na Úrade vlády SR (ÚV SR).

Riaditeľ protikorupčnej jednotky ÚV SR Ján Hrubala podal na šéfa Slovenského rozhlasu Rezníka trestné oznámenie za neobvyklé zmluvy o prenájme priestorov v správe rozhlasu.

²⁸ V schválenom projekte, prerokovanom vo vláde 14. mája 2003, sa okrem iného konštatuje, že vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy budú zabezpečovať, okrem ďalších inštitúcií, NKÚ ako kontrolu hospodárenia s majetkom, finančnými prostriedkami, majetkovými právami obcí a VÚC, ich rozpočtových a príspevkových organizácií, neziskových organizácií a iných právnických osôb s majetkovou účasťou obcí a vyšších územných celkov.

²⁹ SR ju v stanovenom rozsahu ratifikovala v roku 1999.

Hrubala tvrdí, že rozhlas v rozpore so zákonom prenajímal svoje priestory za sumy hlboko pod úroveňou zvyčajných trhových cien. Reznik je podľa neho podozrivý, že porušil záväzné pravidlá pri hospodárskom styku, čím spôsobil rozhlasu škody aspoň za 6,5 milióna korún. Ak by mal pravdu, Reznikovi hrozí trest od troch do ôsmich rokov. Na nízke ceny najprv poukázala kontrolná správa NKÚ, ktorú úrad jednotke postúpil. (Sme, 5. 12. 2003)

Zosobnenie škôd

Aj keď previerky NKÚ v mnohých prípadoch zisťujú vážne plytvanie verejnými financiami, zodpovední sa nemusia priveľmi obávať. Často totiž vôbec **nedochádza k zosobneniu škôd** a ani k **personálnym postihom** (Gajdošová – Klíma, 2003). Ako už bolo vyššie uvedené, NKÚ nie je oprávnený udeľovať žiadne sankcie a nemôže ani sám iniciovať postihy za zistené porušenia zákona, pričom nemá ani ambície túto kompetenciu získať. Jeho postavenie vyplýva z medzinárodných štandardov inštitúcií INTOSAI³⁰ a EUROSAI³¹, ktoré definujú nezávislosť úradu. NKÚ neurčuje osobnú zodpovednosť, vyvodzuje zodpovednosť celej inštitúcie. Popisuje problém v kontrolovanej inštitúcii – stav reálny a stav zodpovedajúci všeobecne záväzným normám, pravidlám. Nevstupuje do kompetencií jednotlivých zamestnancov. Kontrolór tak nie je v priamom kontakte s kontrolovaným zamestnancom. Tým sa zmenšuje priestor pre ovplyvňovanie kontrolóra zamestnancom kontrolovaného subjektu a korupciu. Dôležitú úlohu tak zohráva osoba samotného kontrolóra.

Podľa kontroly NKÚ v Slovenskej konsolidačnej (SKo), obchodovala táto štátna firma neprehľadne so štátnymi aktívami a plytvala peniazmi občanov SR. Znamená to, že sa tam rozkrádalo a obchody, nevýhodné pre štát, sa prihrávali známym alebo firmám za úplatky... Podľa hovorca SKo tvrdenia NKÚ nezodpovedajú celkovému zneniu správy... V SKo pritom podpísali zmluvu o predaji skôr, ako mali urobený prehľad o tom, čo predávajú, fabulovali termíny ako zahraničné konzorcium, predávali pohľadávky so štátnymi zárukami. Podľa SKo NKÚ informoval o kontrole najskôr novinárov, pričom SKo vraj nemala oficiálne stanovisko úradu ku kontrole. Toto tvrdenie ukazuje, že SKo nechce verejnosť informovať – protokol o kontrole bol totiž podpísaný oboma stranami, pričom kontrola bola ukončená 10. 10. 2002. Čo teda môže poškodiť SKo viac ako fakt, že vyše pol roka neinformovala verejnosť (čo je napokon aj jej povinnosť)? Možno sa len čudovať, že si platíme takýchto ľudí. Otázne je, dokedy a prečo im to prechádza. (Sme, 24. 4. 2003)

7.2.4. Odporúčania zmien v kontrolnej činnosti NKÚ

Zmeny v kontrolnej pôsobnosti NKÚ charakterizovanej vo vyššie uvedenom texte sa dajú zhrnúť do nasledujúcich odporúčaní. Ich základné podoby sa týkajú jednak inštitucionálneho posilnia úradu, ako aj posilnenia vo vnútri inštitúcie.

Posilniť postavenie NKÚ na úrovni samosprávy

V súvislosti so zámermi rozšírenia vonkajšej kontroly plnenia úloh územnej samosprávy bude v budúcnosti dôležité posilniť postavenie NKÚ. Dôvodom je presun značného rozsahu majetku do vlastníctva územnej samosprávy, posilnenie vlastných príjmov samosprávy či obmedzenie preneseného výkonu štátnej správy a posilnenie rozsahu samosprávnych pôsobností

³⁰ INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions, www.intosai.org.

³¹ EUROSAI – European Organization of Supreme Audit Institutions, www.eurosai.org.

obcí a VÚC. NKÚ svojou kontrolnou pôsobnosťou v územnej samospráve nebude rozhodovať o použití finančných prostriedkov v samospráve, mal by iba skúmať, či boli použité v súlade so zákonom. Pôsobnosť NKÚ na úrovni územnej samosprávy by zároveň mala aj **preventívny charakter** v procese použitia verejných finančných prostriedkov. V čase spracovania tohto textu bol návrh NKÚ o zmene ústavy poskytnutý na ďalšie legislatívne konanie Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu, ako aj splnomocnencovi vlády pre decentralizáciu verejnej správy a následne parlamentu. Záleží teda na poslancoch NR SR, či navrhované rozšírenie pôsobnosti NKÚ podpora a prispejú k posilneniu externej kontroly územnej samosprávy.

Využívanie výsledkov kontrol

Vzhľadom na to, že NKÚ neudeľuje sankcie a nevyvodzuje ani osobnú zodpovednosť za zistené nedostatky, je dôležité klásť dôraz na využívanie výsledkov kontrol vykonaných NKÚ a zefektívnenie spolupráce úradu s orgánmi činnými v trestnom konaní.

Činnosť kontrolórov

Popri potrebe funkčnej nezávislosti pri výkone kontroly a väzby na prípadné odhalenie nezákonnej činnosti, je dôležitá aj sama **osoba kontrolóra**, jeho nezávislosť, neexistencia konfliktu záujmov pri výkone činnosti. NKÚ napríklad vypracoval pre svojich zamestnancov **etický kódex**³², ktorý určuje zásady etického konania kontrolórov NKÚ.³³ Verejnosť ale nedisponuje dostatočnými informáciami o dodržiavaní kódexu pracovníkmi NKÚ a fungovaní vnútorných kontrolných mechanizmov úradu. Hoci v roku 2003 nebol verejne diskutovaný žiadny prípad týkajúci sa neetického správania kontrolórov NKÚ, odporúča sa zamerať pozornosť aj na túto problematiku. Dôležité je zdôrazňovať nielen výstupy z kontrol úradu, ale aj posilniť kontrolné mechanizmy vo vnútri inštitúcie, s cieľom zabrániť zneužívaniu právomoci kontrolórov či iných foriem neetického konania v rámci ich kontrolnej činnosti.

³² Etický kódex NKÚ je k dispozícii na www.controll.gov.sk, prípadne pozri Gajdošová – Klíma, 2003.

³³ V roku 2002 NKÚ musel prepustiť asi päť kontrolórov, ktorí mali rôzne podnikateľské aktivity, v ich profesii vylúčené (*Sme*, 6. 7. 2002).

7.3. VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV

Vladimír Pirošík

Medzery v nedostatkoch nezávislej kontroly a účasti verejnosti vo využívaní existujúcich sťažnostných a iných protikorupčných systémov vyrovnáva v moderných demokratických štátoch aj tzv. verejný ochranca práv. Verejný ochranca práv (VOP, ombudsman) je nezávislým a v podmienkach Slovenskej republiky zároveň **úplne novým inštitútom** zameraným na ochranu ľudských práv. Svoju autoritu neodvodzuje od štátnej moci, ale od prirodzeného spojenectva s parlamentom a hlavne s občanmi, ktorí sú autentickým zdrojom moci v občianskej spoločnosti. V súčasnosti pôsobí vo svete viac ako sto inštitúcií takéhoto typu (Vaníček, 2000, s. 29), pričom napríklad v Európe nie je ombudsman zriadený už iba v Bielorusku. (Kunder, 2001)

Boj proti korupcii síce nevyplýva priamo z náplne práce ombudsmana, vzhľadom na viaceré kompetencie, ktorými VOP v tej ktorej krajine disponuje, však môže mať jeho pôsobenie aj významný protikorupčný rozmer. Nie je to inak ani v Slovenskej republike.

7.3.1. Vznik inštitútu ombudsmana

Predpokladom vzniku inštitútu ombudsmana v Slovenskej republike (SR) bolo prijatie poslaneckej novely Ústavy SR vo februári 2001 (pozri čl. 151a) a najmä následné schválenie vykonávacieho vládneho zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý ustanovil ďalšie podrobnosti o VOP.³⁴

Za prvého slovenského ombudsmana zvolil parlament 19. marca 2002 **Pavla Kandráča**, dovtedajšieho poslanca NR SR za HZDS a dekana Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Toto zvolenie bolo prijaté nejednoznačne a najmä v radoch mimovládnych organizácii (MVO) spôsobilo sklamanie. To vyplývalo hlavne zo skutočnosti, že P. Kandráč sa v problematike vytvorenia funkcie ombudsmana nijako neangažoval a ani sa predtým nepodieľal na žiadnych ľudskoprávných aktivitách. (Mesežnikov, 2002, s. 27)

P. Kandráč sa funkcie ujal zložením sľubu do rúk predsedu NR SR 27. marca 2002, reálne však novozriadená inštitúcia začala fungovať až od 1. augusta 2002, keď po predchádzajúcom výberovom konaní nastúpili do služobného pomeru prví odborní zamestnanci. (*Správa o činnosti...*, 2003, s. 6) Napriek viacerým problémom doprevádzajúcim vznik VOP najmä v prvých mesiacoch (porovnaj napríklad Pirošík, 2003) sa P. Kandráčovi podarilo relatívne skoro postaviť malú, ale zároveň dobre personálne i materiálne vybavenú inštitúciu.

7.3.2. Pôsobnosť a kompetencie

Na slovenského VOP sa môže obrátiť „každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore

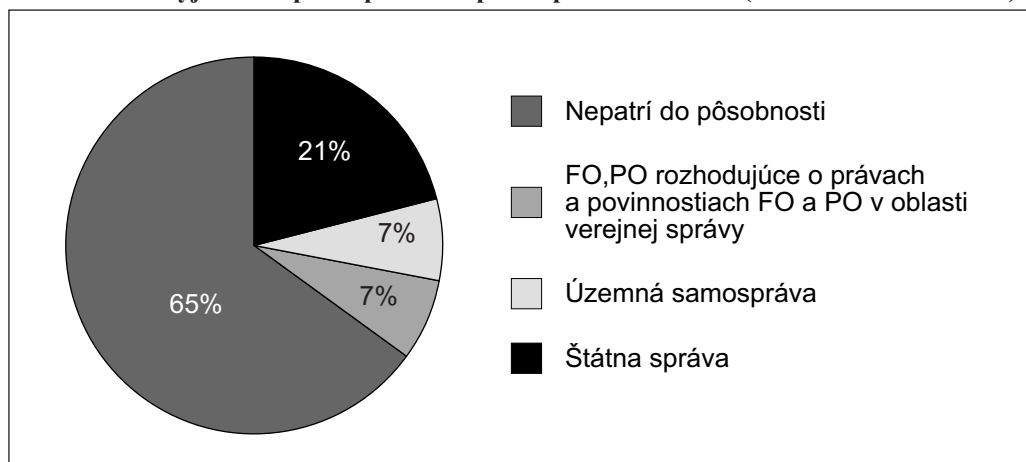
³⁴ Pre podrobnosti k procesu prípravy a schvaľovania novely Ústavy SR v časti venovanej ombudsmanovi a nadväzujúceho zákona o verejnom ochrancovi práv, rovnako ako aj podrobnosti k voľbe prvého ombudsmana v roku 2002 pozri v Pirošík, 2002b.

s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu“ (§ 11 zákona o VOP).

Náš ombudsman však nie je „kompetenčný superman“. Jeho pôsobnosť sa **vzťahuje** na orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a fyzické a fyzické osoby (PO a FO), ktoré rozhodujú o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy (porovnaj tiež graf 1). Naopak, pôsobnosť **nemá** na parlament, prezidenta republiky, vládu, ústavný súd, najvyšší kontrolný úrad, spravodajské služby, na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov policajného zboru, prokuratúru a na súdey s výnimkou štátnej správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu a na veci operačnej a mobilizačnej povahy. Pri prešetrovaní podnetov môže VOP vstupovať do objektov, nahliadať do spisov, požadovať informácie a vysvetlenia, klásť zamestnancom otázky a pod.

Graf 1

Percentuálne vyjadrenie počtu podnetov podľa pôsobnosti VOP (27. 3. 2002 – 1. 3. 2003)

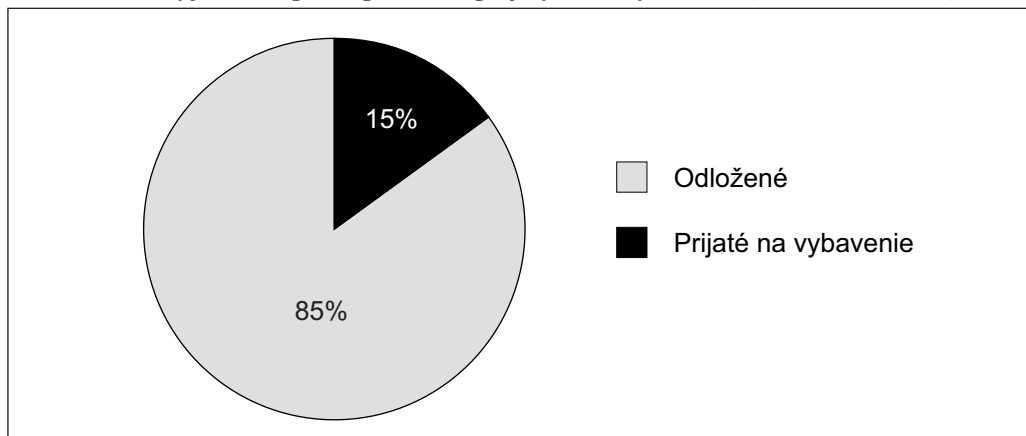


Zdroj: www.vop.sk

Slovenský VOP, rovnako ako väčšina jeho zahraničných kolegov, teda v dôsledku svojej obmedzenej pôsobnosti i kompetencií pôsobí najmä prostredníctvom tzv. „**nežného práva**“. Nemôže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie žiadneho orgánu, môže však upozorniť príslušný orgán, že jeho rozhodnutie alebo konanie je nesprávne, dať mu návrh opatrení na nápravu a v prípade, že tieto opatrenia nie sú uspokojivo akceptované, môže sa obrátiť na nadriadený orgán dotyčného úradu, resp. priamo na vládu. Ak podnet vôbec nepatrí do pôsobnosti VOP (čo je v dôsledku pretrvávajúcej neinformovanosti občanov o reálnych právomociach VOP stále väčšina prípadov – viď aj graf 2), odstúpi ho tento príslušnému úradu, prokuratúre, súdu, ústavnému súdu, resp. inému subjektu.

Graf 2

Percentuálne vyjadrenie počtu podnetov prijatých na vybavenie (27. 3. – 1. 3. 2003)



Zdroj: www.vop.sk

Úlohou VOP v oblasti boja proti korupcii je preto hlavne prijímanie podnetov a poznatkov od občana o korupčnom správaní predstaviteľov verejnej správy a zároveň aj ich **odovzdávanie** na prešetrenie príslušným orgánom. (Gajdošová – Klíma, 2003, s. 343)

7.3.3. Vybrané oblasti fungovania

Keďže ombudsman nedisponuje žiadnymi zásadnými právomocami, nevydáva záväzné rozhodnutia a aj kvôli osobitej povahe tohto inštitútu zameraného na pomoc najmä starším a núdzným občanom, sa dá skonštatovať, že pracovníci kancelárie VOP sú pri svojej činnosti vystavení len minimálnemu nebezpečenstvu korupcie. Napriek tomu, úradu ombudsmana ako novozriadenej inštitúcii nemožno v skúmanom období uprieť aj určitý „**ťah na transparentnosť**“³⁵. V rámci kancelárie VOP napríklad už od mája 2002 existuje samostatný odbor kontroly a vnútorného auditu³⁵, Pavel Kandráč požiadal okrem toho o vykonanie osobitného auditu aj ministerstvo financií a z jeho iniciatívy sa v kancelárii VOP uskutočnila aj kontrola Najvyššieho kontrolného úradu SR. Tá síce prišla aj k niekoľkým zisteniam, najzásadnejšie z nich (problém fungovania úradu v prenajatých priestoroch súkromnej firmy UTAR – Technologické centrum, s. r. o.) je však objektívneho charakteru a súvisí so skutočnosťou, že vláda napriek viacerým príslubom nevyčlenila do dnešných dní ombudsmanovi vlastnú budovu.³⁶

Úrad ombudsmana dopláca na prenájom

Osobitným problémom hospodárenia Kancelárie VOP podľa NKÚ je, že sídli v prenajatých priestoroch. Na prenájom dá totiž viac ako pätinu svojho rozpočtu. NKÚ v úrade ombudsmana nezistil porušenie rozpočtovej disciplíny. Nehospodárne konanie mu vytkol iba v jednom prípade, v ktorom išlo o 30 000 korún. Kancelária porušila podľa NKÚ niektoré ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, išlo pritom najmä o technické nedostatky.

TASR, 26. 9. 2003

³⁵ Odbor je však obsadený až od 16. septembra 2002.

³⁶ Porovnaj aj *Správa o činnosti...*, 2003, s. 4 – 5.

Aj keď najmä pri príležitosti prvých sto dní tohto nového inštitútu ochrany práv bolo potrebné upozorniť aj na problém nedostatočnej informačnej, resp. „popularizačnej“ politiky v práci VOP (Pirošík, 2002a), rok 2003 je z tohto pohľadu **rokom istého zlepšenia (konsolidácie)**, kedy bolo napríklad vydaných a rozdistribuovaných viacero brožúr a letákov o činnosti ombudsmana, dobudovala sa oficiálna internetová stránka (v súčasnosti už poskytuje napríklad aj základné informácie o verejných obstarávaníach na úrade), zlepšovala sa pôvodne zanedbaná práca s médiami i s niektorými subjektami tretieho sektora a pod. Uspokojujúci stav, najmä čo do schopnosti a promptnosti kancelárie ombudsmana poskytovať údaje prostredníctvom zákona o slobode informácií, signalizovali v skúmanom období aj zástupcovia mimovládnych organizácií, ktorí v roku 2003 realizovali podrobný monitoring kancelárie VOP. Ten bol zameraný nielen na jeho samotnú činnosť pri vybavovaní podnetov, ale aj na problematiku hospodárenia úradu a komunikáciu s verejnosťou.³⁷ V tejto súvislosti však treba opakovane zdôrazniť aj to, že VOP ani na konci roka 2003 ešte stále nemá svojho hovorca.

Napriek vyššie naznačenej „konsolidácii“ v činnosti VOP, nemožno v sledovanom období prehliadať ani niektoré základné (pretrvávajúce) problémy fungovania ombudsmanskej kancelárie. Tie môžu mať prirodzene dopad aj na efektívnosť boja za znižovanie korupcie.

Nedostatočné využívanie kompetencií

Jednou z najdôležitejších právomocí, ktorými ombudsman disponuje a ktoré môžu mať aj priamu väzbu na obmedzovanie miery korupcie v SR, je oprávnenie VOP dať návrh na začatie **disciplinárneho konania sudcu**. Takýto návrh možno podať napríklad vtedy, ak sa sudca neslušne správal voči účastníkovi, bol zaujatý, ale v neposlednom rade aj vtedy, ak jeho vinou vznikajú prieťahy v konaní. Napriek tomu, že až pätina všetkých podnetov, ktoré došli ombudsmanovi³⁸, bolo zameraných práve na negatívnu činnosť súdov a sudcov (porovnaj aj *Správa o činnosti...*, 2003, s. 9), a napriek tomu, že väčšina z nich sa týkala práve problému súdnych prieťahov, verejný ochranca práv svoju kompetenciu začať disciplinárne konanie voči príslušnému sudcovi zatiaľ nevyužil **ani raz**. (*Odpoveď na žiadosť...*, 10. 7. 2003)³⁹

V prípade, že by mal ombudsman vedomosť o korupčnom správaní na niektorom z orgánov, nad ktorými má pôsobnosť, mohol by tiež začať konanie proti takémuto úradu aj z vlastnej iniciatívy (**tzv. proaktívny prístup**) a za predpokladu, že by išlo o významnejší prípad, mohol by (okrem odstúpenia veci orgánov činným v trestnom konaní) využiť aj svoje oprávnenie a informovať o tom vo svojej každoročnej správe, resp. teoreticky i prostredníctvom tzv. mimoriadnej správy parlament. Proaktívny prístup, a to nielen voči kauzám s korupčným potenciálom, však P. Kandráč využíva vo svojej praxi minimálne⁴⁰, a osobitnému odstraňovaniu korupcie na úradoch sa podľa dostupných informácií tiež zatiaľ oficiálne nevenoval.

³⁷ Výsledky monitoringu, ktorý realizuje združenie Občan a demokracia, budú známe až začiatkom roka 2004.

³⁸ K decembru 2003 išlo už o viac ako 3 000 podnetov.

³⁹ Oficiálnym vysvetlením tohto faktu zo strany kancelárie VOP je tvrdenie, že disciplinárne konanie proti sudcom iniciovať netreba, nakoľko sudcovia (resp. predsedovia príslušných súdov) prieťahy v konaní vždy po intervencii ombudsmana odstránia.

⁴⁰ Z vlastného podnetu konal VOP iba v 1% prípadov, zvyšok tvorili podnety fyzických (97%) a právnických (2%) osôb (*Správa o činnosti...*, 2003, s. 12).

Iným nevyužitým priestorom na „ombudsmanský aktivizmus“ ostáva aj do budúcnosti oprávnenie VOP dávať **podnety na zmenu**, resp. zrušenie všeobecne záväzných právnych predpisov, ak tieto porušujú základné práva a slobody⁴¹. Keďže medializované prípady naznačujú, že dodnes napríklad mnohé samosprávy protiústavne upierajú prostredníctvom svojich všeobecne záväzných nariadení občanom ich základné právo na informácie, pri dobrej vôli a kapacite by práve VOP mohol zohrať dôležitú rolu „protikorupčného informačného ombudsmana“, z iniciatívy ktorého by sa takéto nezákonné právne akty zrušili.

Personálna nedobudovanosť kancelárie VOP

Aj keď sme už konštatovali, že P. Kandráčovi sa v krátkom čase podarilo vybudovať „na zelenej lúke“ relatívne efektívne pracujúcu kanceláriu, faktom tiež zostáva, že kancelária VOP je dlhodobo **personálne poddimenzovaná**.⁴² Nedostatočné personálne kapacity v spojení s finančným „macoštvom“ vlády a tiež aktuálnym problémom vysokej fluktuácie odborných pracovníkov (právnikov) pritom môžu v priebehu nasledujúceho obdobia spôsobiť veľmi vážne problémy, vrátane **prieťahov** v konaní pred VOP.⁴³

Absencia „trojkoaličných“ vzťahov

Posledný problém, problém absencie „prirodzeného spojenectva/partnerstva“, sa odvíja priamo od postojov hlavy úradu. Ide o problém osobnej zaprknutosti Pavla Kandráča voči mimovládny organizáciám (ktorý súvisí s podporu MVO pri voľbe VOP jeho protikandidátovi J. Hrubalovi) a tiež o „studený mier“, ktorý ombudsman dodnes vedie s väčšinou (mienkotvorných) médií. Napriek určitým zlepšeniam výsledkom je, že vo svete, ale aj v susedných štátoch bežná **trojkoalícia VOP – MVO – médiá**⁴⁴, ktorá môže najefektívnejšie riešiť problémy občana, u nás ešte stále **nevznikla**. (Pirošík, 2003)

7.4. ZÁVER

Po takmer dvoch rokoch fungovania VOP na Slovensku možno konštatovať, že ombudsman v rámci svojich finančných možností a obmedzených kompetencií v zásade uspokojivo plní úlohu „bezplatného advokáta ľudských práv“ a nezriedka aj doplnkového kontrolného orgánu. Nezanedbateľný je aj „ľudský“ rozmer tejto inštitúcie: väčšinu pracovníkov ombudsmanského úradu tvoria ženy a mladí ľudia, väčšinu recipientov ich pomoci tvoria zasa starší ľudia, obyvatelia regiónov a nezriedka aj zdravotne postihnutí. V budúcnosti je žiaduce rozvíjať niektoré pozitívne trendy (pokračovanie v budovaní regionálnych ombudsmanských kancelárií, zlepšovanie prístupu k informáciám o činnosti VOP, edukácia), vo vzťahu k protikorupčným aktivitám však bude treba **viac osobnej iniciatívy a proaktívnejší prístup**. V záujme zvyšovania efektivity tejto inštitúcie jednou z najväčších výziev zostáva

⁴¹ Túto kompetenciu zatiaľ ombudsman využil iba dvakrát (*Odpoveď na žiadosť...*, 10. 7. 2003).

⁴² V súčasnosti pracuje v ombudsmanskom úrade 23 pracovníkov (z toho desať právnikov), pričom nielen pôvodné dimenzovanie kancelárie, ale aj sústavne sa zväčšujúce množstvo podnetov objektívne vyžaduje aspoň 41 pracovníkov, z toho minimálne 20 právnikov (*Správa o činnosti...*, 2003, s. 7). Pôvodné predstavy z roku 2002 pritom ráтали až so 60 zamestnancami. Napríklad v Českej republike má ombudsman (vrátane externistov) takmer sto spolupracovníkov.

⁴³ Už dnes je pritom priemerná doba vybavenia podnetu u VOP 3 – 4 mesiace.

⁴⁴ Viď napríklad úzke partnerské vzťahy ombudsmanov s MVO a médiami v Portugalsku, Poľsku, Česku, Maďarsku, Slovinsku a pod.

(okrem hľadania metód na zrýchľovanie vybavovania podnetov a s tým súvisiacej potreby finančného a personálneho posilnenia kancelárie) *coalition building* s MVO a médiami.

LITERATÚRA

1. Beblavý, M. – Butašová, A.: *Ako skladá verejná správa účty verejnosti na Slovensku – objektívne kritériá*. Bratislava, CPHR – TIS 2000.
2. Csáky: *Peniaze z eurofondov máme pod kontrolou*. Sme, 4. 11. 2003.
3. European Anti-Fraud Office, <http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf>, 2003
4. *Fond národného majetku rozhadzoval peniaze daňových poplatníkov*. Národná obroda, 25. 4. 2003.
5. Fúška, L.: *Interná kontrola na úrovni územnej samosprávy (stav a potrebné zmeny)*, príspevok seminári Transparency International Slovensko o kontrole na úrovni územnej samosprávy, 19. 6. 2003.
6. Gajdošová, A. – Klíma, A.: *Kontrola a jej úloha v boji proti korupcii*. In.: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Protikorupčné nástroje*. Bratislava, TIS 2003.
7. *Kontrolór z ministerstva mal vydierať podnikateľov*. Pod lupou, TIS, júl 2003.
8. *Kontroly: Úradníci porušujú zákony čoraz častejšie*. Pravda, 9. 12. 2003.
9. *Korupcia colníkov*, *Hospodárske noviny*, 17. 9. 2003.
10. *Korupcia v samospráve je menej sledovaná*. Sme, 27. 11. 2003.
11. Kunder, P.: *My a Bielorusi ombudsmana nemáme, zákon vzniká tajne*. Sme, 30. 8. 2001.
12. Mesežnikov, G.: *Vnútropolitický vývoj*. In.: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejnú otázku 2002.
13. *Najvyšší kontrolný orgán má mať zázemie v parlamente a podporu verejnosti*. Sme, 3. 4. 2003
14. Nižňanský, V.: *Príspevok seminári TIS o kontrole na úrovni územnej samosprávy*, 19. 6. 2003.
15. *NKÚ zistil v štátnych orgánoch porušovanie zákona, nehospodárnosť a neporiadok*. Sme, 26. 9. 2003.
16. *Odpoveď na žiadosť o informácie č. 2581/2003/VOP*. Bratislava, Kancelária verejného ochrancu práv, 10. 7. 2003.
17. Pirošík, V.: *Aký bol prvý ombudsmanský rok*. Sme, 15. 4. 2003.
18. Pirošík, V.: *Kandráčova prvá stovka dní*. Sme, 16. 7. 2002a.
19. Pirošík, V.: *Slovenská cesta za ombudsmanom*. In.: *Zriadenie inštitútu ombudsmana a jeho postavenie v právnom systéme Slovenskej republiky*. Zborník z konferencie. Bratislava, Úrad vlády SR 2002b.
20. *Riešenia sťažností sú transparentné*. Informácia o vybavovaní petícií a sťažností sekciou kontroly Úradu vlády SR. Bratislava, Úrad vlád SR 2003. www.vlada.sk
21. *Rozkrádanie v kontexte a mimo kontextu*, Sme, 24. 4. 2003.
22. Rybníček, R.: *Zásady zákona o verejnoprávnych organizáciách*. www.strategie.sk/images/Rybnickov%20zakon.doc, 2003
23. *Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2002*. Bratislava, NR SR, marec 2003.
24. Stahl, J.: *Externá kontrola a územná samospráva – stav pripravované zmeny*, príspevok na seminári TIS o kontrole na úrovni samosprávy, Bratislava, 19. 6. 2003
25. *Šéfa rozhlasu Rezníka vyšetruje polícia*. Sme, 5. 12. 2003.
26. *Úrad ombudsmana dopláca na prenájom*. TASR, 26. 9. 2003.
27. Vaníček, J.: *Ombudsman v demokratickém státě*. Právní rádce, 3/2000.

28. www.civil.gov.sk
29. www.colnasprava.sk
30. www.controll.gov.sk
31. www.eurosai.org/
32. www.finance.gov.sk
33. www.intosai.org/
34. www.ochrance.cz
35. www.vlada.gov.sk
36. www.vop.sk
37. *Za drahý groš, PLUS 7 dní, číslo 48, 1. 12. 2003.*
38. *Zákazky Csákyho úradu dostala manželka Csákyho hovorca. Sme, 30. 5. 2003.*

V.8. REGULÁTORI A ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE V SR

Daniela Zemanovičová – Jiří Vlach

Pri budovaní funkčných inštitúcií trhovej ekonomiky je potrebné realizovať viaceré línie zmien:

- od rezortného riadenia k nástrojovému,
- od stranického k odbornému,
- od uzavretého systému verejnej správy k otvorenému,
- od statickému k pružnému.

V riadení spoločnosti možno pozorovať istý posun od rezortného k nástrojovému riadeniu. Okrem ministerstiev sú kreované orgány, ktoré plnia funkciu regulátora. Možno povedať, že existuje tendencia presúvať ekonomické regulovanie z ministerstiev na regulačné inštitúcie (úrad pre verejné obstarávanie, štátnu pomoc, finančný trh, telekomunikačný úrad, úrad pre reguláciu sieťových odvetví protimonopolný úrad atď.)

Jednotlivé rezorty sú prísne **stranícky** rozdelené a následne ministri či predsedovia úradov prísne strážia záujmy svojho **rezortu**, ale vynakladajú aj dosť úsilia na to, aby neboli zaťažení nadrezortnými, prierezovými úlohami. Napríklad úzky rezortizmus sa prejavuje každoročne pri zostavovaní štátneho rozpočtu. Ministri vyjednávajú o rozpočtových príjmoch, pričom spravidla oveľa intenzívnejšie bránia záujmy ich rezortu ako všeobecný záujem. Na myšlienke odbornosti mali vzniknúť nezávislé inštitúcie, ktoré majú nadrezortný charakter a kde sa očakávajú nové zručnosti. V SR sa v tomto smere zatiaľ nedosiahli podstatné zmeny. V SR vytváranie nadrezortného rámca pre trhovo konformné regulovanie ekonomiky nemalo jasnú koncepciu a niektoré úrady vznikli viac na podnet EÚ.

Demokratický systém založený na legitimizovaní politických strán cez výsledky volieb im dáva právo mať vplyv, ale aj zodpovednosť za spravovanie spoločnosti. Na druhej strane sú požiadavky na vysokú a úzko špecializovanú odbornosť pracovníkov regulačných inštitúcií a významný a často aj dlhodobý vplyv, ktorý rozhodnutia týchto inštitúcií môžu mať na ekonomiku. Preto posun k splneniu odborných predpokladov na úkor úzko straníckej kalkulácie je žiaduci.

Na rozdiel od vlády a ministerstiev majú svoje špecifiká z hľadiska spôsobu menovania predsedov týchto inštitúcií, ako aj nástrojov, pomocou ktorých dosahujú svoje ciele. Sú významným prvkom pravidiel spoločnosti, celkového prostredia. Môžu preto významným spôsobom ovplyvniť, ak korupciu a priestor pre jej rozšírenie. Doposiaľ sa im však nevenuje pozornosť porovnateľná s ministerstvami tak zo strany politikov, médií či analytikov.

Pri činnosti regulátorov sa stretávame s viacerými problémami. Dobre postavený regulačný systém môže spoločnosti pomôcť v oblastiach, ako je napríklad ochrana hospodárskej súťaže, či simulácia konkurenčného tlaku u monopolov alebo pri verejnom obstarávaní. Možno povedať,

že sa v SR **nedoceníl význam a dosah rozhodnutí regulačných inštitúcií**. Politické strany sa sústredili hlavne na rozloženie ministerstiev a považovali miesta v regulačných inštitúciách za menej významné. Je však potrebné povedať, že práve to, ako sú nastavené napríklad ceny energií, vody, telekomunikačných služieb ovplyvňujú všetkých občanov a podnikateľov, preto má veľmi silné a hlavne dlhodobé dôsledky. Regulačné inštitúcie preto požívajú v zahraničí rešpekt, ale prezentujú sa aj výsledkami, ktoré spravidla nie sú spochybňované. Svoju dôveryhodnosť si pestujú aj prostredníctvom transparentnej činnosti, založenej na zdôvodňovaní a vysvetľovaní rozhodnutí. Na Slovensku hrozí, že v dôsledku nepresvedčivých, resp. spochybiteľných výsledkov nezávislých regulátorov, sa začne spochybňovať celá koncepcia regulácia, ktorá ide mimo vládu.

Napĺňanie definovaných funkcií týchto inštitúcií do značnej miery závisí od **kvalifikácie a motivácie pracovníkov**. Ani posty v „nezávislých úradoch“ nie sú obsadzované podľa prísnych odborných kritérií, ale často na základe iba politických nominácií. Finančné limity môžu spôsobiť, že sa špičkovo platení odborníci, ktorí obhajujú záujmy firiem stretnú v súboji s tabuľkovo odmeňovanými odborníkmi regulačných inštitúcií, ktoré spravidla nemajú prostriedky ani na zapletenie externých odborníkov. Na druhej strane stavy regulačných inštitúcií nie sú najnižšie a často by bolo riešením stanovenie priorit úradu aj s ich personálnym posilnením.

Problematickými sa v kontexte SR javia byť **nedostatočná nezávislosť**, napríklad vo vzťahu k regulovaným subjektom, nezasahovanie v prípadoch, keď si to vyžaduje regulačný zásah. V niektorých prípadoch problém nezávislosti súvisí s tým, že štát je významným akcionárom spoločnosti, ktorá má byť regulovaná. Záujem na dobrých pravidlách hry z hľadiska verejného záujmu potom môže byť v protiklade so záujmom akcionára na dosahovaných výsledkoch firmy. Ako príklad môžeme uviesť Slovenské telekomunikácie, kde štát má akcionárske práva k 34 % akcií, a zároveň kreuje regulátora – Telekomunikačný úrad SR. Akcionár asi ťažko bude stanovovať telekomunikačnú politiku štátu tak, aby rešpektovala verejný záujem.

Z hľadiska protikorupčných opatrení možno pozitívne hodnotiť, že rozhodovanie v niektorých regulačných inštitúciách je zverené **kolektívnemu orgánu** (napríklad Regulačnej rade v prípade Úradu pre reguláciu sieťových odvetví či Konkurenčnej rade v prípade Protimonopolného úradu).

Problémom je aj **nízka transparentnosť** činnosti týchto inštitúcií. Porovnanie nákladov, s ktorými pracujú s ich výstupmi a komunikovanie krátko a dlhodobých dôsledkov regulačných zásahov by mali byť čitateľné pre odborníkov, ale vysvetlené aj občanom. Ak sa tak nestane, vzbudzuje to nedôveru a pochybnosti. Ako príklad by sme mohli uviesť pochybnosti, ktoré vznášajú podnikatelia¹ o cene elektrickej energie a vzorcach, z ktorých vychádzal regulačný úrad. Podnikatelia si sťažujú, že ani odôvodnenia rozhodnutí Úradu pre verejné obstarávanie nie sú zverejňované. V zahraničí je zaužívaný postup, že sa základné pravidlá regulácie najprv zverejnia a predložia na širokú diskusiu, potom sa dopracujú a zverejňujú spolu s ich odôvodnením. Dopadové štúdie regulácie by mali byť základnou povinnosťou aj u nás. Je neprijateľné, aby sa úrady schovávali za zložitosť vzorcov. To umožní nielen skryť chyby a nekompetentnosť, ale neumožňuje ani odhaliť, či nedochádza k „state capture“ – ovládnutiu štátu zo strany firiem.

¹ Pozri napríklad *Národná obroda*, 28. 11. 2003.

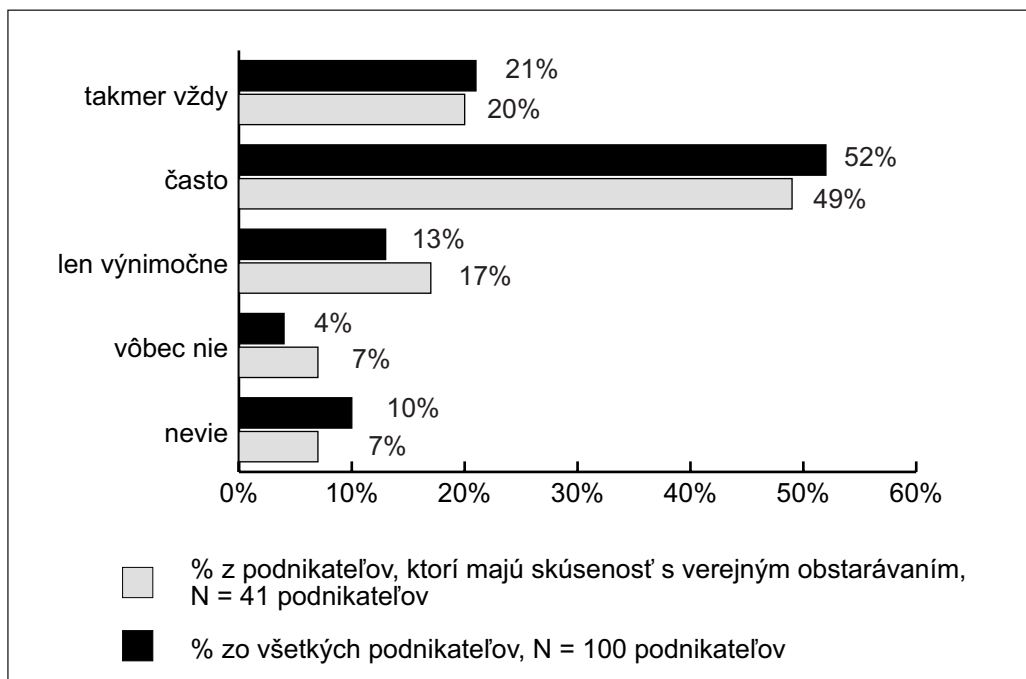
Pokúsime sa analyzovať postavenie, efekty a problémy regulačných inštitúcií na príklade Úradu pre verejné obstarávanie.

8.1. ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

Verejné obstarávanie patrí podľa názorov podnikateľov medzi korupčne najcitlivejšie oblasti², preto inštitúcia, ktorá garantuje rešpektovanie pravidiel v tejto oblasti, môže mať výrazný protikorupčný účinok.

Graf 1

Dochádza ku korupčnému správaniu v procese verejného obstarávania?



Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, marec 2003.

Verejné obstarávanie je typickou oblasťou, v ktorej vznikajú možnosti korupčného správania rôzneho druhu tým, že obstarávateľ tovarov, služieb a prác, ktorý stanovuje potrebu obstarania týchto predmetov vo verejnom záujme a objednáva ich, platí ich nie zo svojich, ale z verejných prostriedkov. To spôsobuje, že môže mať záujem zvýhodniť niektorého z možných dodávateľov, ktorý za to ponúka alebo môže ponúknuť nejaké osobné výhody jemu alebo jeho politickej strane. Ponuka osobných výhod obstarávateľovi je pre dodávateľa výhodná a lákavá preto, že verejné zákazky sú v trhových podmienkach spoľahlivým zdrojom ekonomickej istoty, hospodárskej stability, opakovaných dodávok a dobrých cien, takže poskytnutie osobných výhod obstarávateľovi za pridelenie zákazky sa mu môže oplatiť. Obidve strany – obstarávateľ aj dodávateľ – majú záujem na tom, aby takýto postup zostal utajený. Preto sa korupcia vo

² Pozri kapitolu I. *Prieskumy verejnej mienky a vnímanie korupcie.*

verejnom obstarávaní ťažko zisťuje a dokazuje, a práve preto predstavuje opakovaný lákavý záujem obstarávateľov aj dodávateľov.

Dôsledky korupčného správania vo verejnom obstarávaní majú nepriaznivé dopady na štátny a verejný rozpočty a na etické správanie spoločnosti. Preto sa väčšina demokratických štátov, rovnako aj Slovenská republika, snažia brániť proti korupčným postupom vo verejnom obstarávaní. Hlavnými nástrojmi takéhoto boja proti korupcii vo verejnom obstarávaní sú legislatívne protikorupčné opatrenia pre proces verejného obstarávania a zriadenie špecializovanej inštitúcie, ktorá je garantom pre túto oblasť.

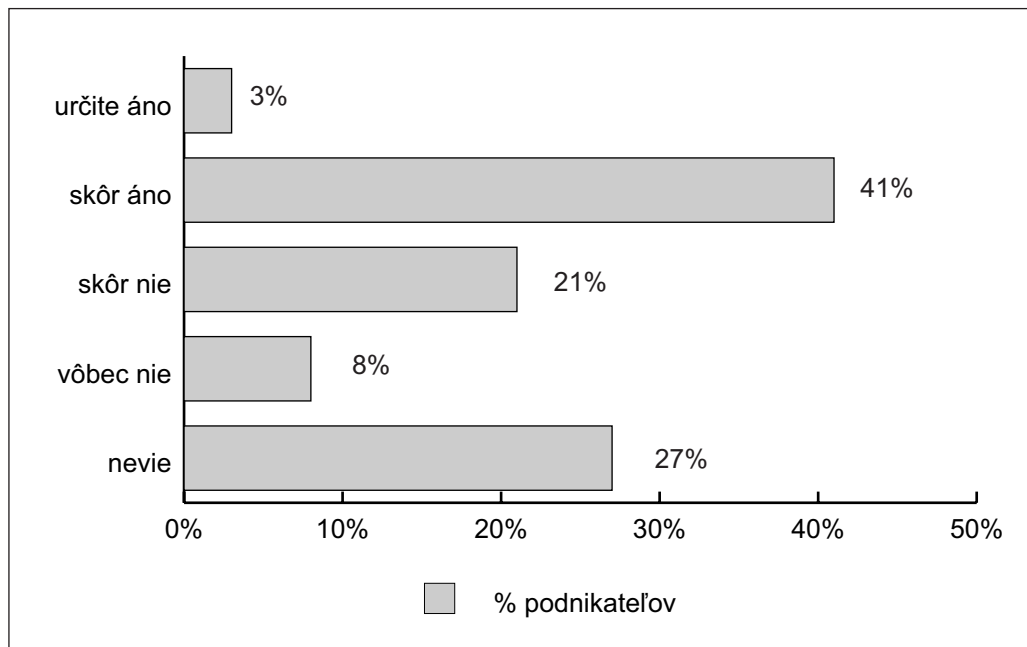
8.1.1. Postavenie a vnímanie úradu

Úrad pre verejné obstarávanie vznikol v roku 1999 na základe zákona č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní. Vypracúva koncepcie verejného obstarávania, vykonáva štátnu správu v oblasti verejného obstarávania, metodicky usmerňuje účastníkov procesu verejného obstarávania a vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním. Zabezpečuje odbornú prípravu verejných obstarávateľov a zoznam odborne spôsobilých osôb a vydáva Vestník verejného obstarávania. Predkladá vláde SR ročné správy o svojej činnosti. Je zodpovedný za legislatívu o verejnom obstarávaní.

Podľa prieskumu z roku 2003 prevláda medzi podnikateľmi priaznivé hodnotenie úradu pre verejné obstarávanie, je však potrebné zohľadniť, že v uvedenom prieskume iba 29% uviedlo, že sa zúčastňuje verejného obstarávania.

Graf 2

Pomáha Úrad pre verejné obstarávanie skvalitňovať systém verejného obstarávania?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2003.

Medzi podnikateľmi prevažuje názor, že Úrad pre verejné obstarávanie pomáha skvalitňovať systém verejného obstarávania, pričom určite si to myslia 3 % podnikateľov a skôr si to myslí 41 % podnikateľov.

Naopak, podľa neceljej tretiny (29%) podnikateľov nepomáha Úrad pre verejné obstarávanie skvalitňovať systém verejného obstarávania, pričom skôr nepomáha podľa 21 % podnikateľov a vôbec nepomáha podľa 8 % podnikateľov.

Podnikatelia však na viacerých fórach vyjadrili nespokojnosť s dost' pasívnou pozíciou úradu v aplikovaní pravidiel, ich zdokonaľovaním, ako aj s konzistentnosťou rozhodnutí úradu.

8.2. LEGISLATÍVNA FUNKCIA ÚRADU PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE SR

Verejné obstarávanie je oblasť, ktorá by mala mať stabilné pravidlá nastavené na dlhšie obdobie. Je však potrebné povedať, že sa to ťažko realizuje v transformujúcich sa krajinách, ktoré navyše prebiehajú procesom integrácie. Aj na Slovensku sa zákon viackrát menil, ani nie tak v dôsledku koncepčne pripravených zmien, ako skôr reagujúc na požiadavky EÚ, resp. aktuálne pociťované problémy.

V Slovenskej republike je predkladateľom legislatívnych návrhov pre oblasť verejného obstarávania a protikorupčných opatrení v nej Úrad pre verejné obstarávanie. Zákon o verejnom obstarávaní bol prijatý v roku 1999. Na základe návrhov, predložených Úradom pre verejné obstarávanie, boli v rokoch 2001 aj 2002 prijaté **novely zákona o verejnom obstarávaní**, ktoré postupne približovali jeho ustanovenia predpisom Európskej únie, rozširovali možnosti zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní a uplatnili zjednodušené postupy verejného obstarávania.

Legislatíva **o verejnom obstarávaní** tvorí základ pre uplatňovanie medzinárodne všeobecne uznávaných princípov verejného obstarávania, ako sú hospodárnosť a efektívnosť pri vynakladaní verejných prostriedkov, nediskriminácia, transparentnosť a etické správanie v procese verejného obstarávania.

Programové vyhlásenie vlády SR stanovilo pre verejné obstarávanie za prioritné úlohy v oblasti boja proti korupcii „zlepšenie systému verejného obstarávania a uplatnenie nových foriem ako je spoločné obstarávanie a elektronické obstarávanie“. V súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie bolo zároveň potrebné zladit' slovenskú legislatívu so súčasnými **predpismi Európskej únie** a pripraviť sa na jej zásadnú rekonštrukciu na základe tzv. nového legislatívneho balíka Európskej únie, pripraveného pre oblasť verejného obstarávania.

Na tomto základe vyzvala vláda SR Úrad pre verejné obstarávanie koncom roku 2002 predložit' legislatívne zámery alebo návrhy zákonov v oblasti boja proti korupcii v úseku jeho pôsobnosti, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády SR a vládnym uznesením z marca 2003 si vyžiadala informácie o pripravovaných návrhoch zákonov, zameraných na boj proti korupcii.

Návrh na **úpravu zákona o verejnom obstarávaní** predložil Úrad pre verejné obstarávanie na jesenné zasadnutie Národnej rady SR. Zachoval v ňom štruktúru a obsah existujúceho

platného zákona a vykonal v ňom úpravy, požadované pre zladenie s legislatívnou Európskej únie. Z hľadiska zvýšenia transparentnosti a znižovania miery korupcie považuje Úrad pre verejné obstarávanie za významné úpravy:

- úprava **okruhu zmlúv**, ktoré sú vyňaté z uplatňovania metód a postupov verejného obstarávania, čím sa dosiahne jednoznačnosť a presnosť príslušných ustanovení,
- úprava **opisu predmetu obstarávania** založeného na technických špecifikáciách, čím sa zabraňuje obstarávateľovi vyhotovovať opis predmetu obstarávania, ktorý by mohol byť dodaný len jedným dodávateľom,
- **zákaz rozdelenia predmetu obstarávania**, keďže niektorí obstarávatelia mali snahu rozdelením predmetu obstarávania vyhnúť sa transparentnejším postupom verejného obstarávania,
- úprava **spôsobu dorozumievania** vo verejnom obstarávaní, umožňujúca elektronický prenos informácií, ak je zaručená pravosť a dôvernosť informácií a prístup každému uchádzačovi alebo záujemcovi,
- zrušenie možnosti dopĺňania dokladov preukazujúcich splnenie podmienok účasti vo verejnom obstarávaní, ktorá viedla k manipulácii s vyhlásenou metódou verejného obstarávania a k nekalým dohodám medzi jej účastníkmi,
- sprísnenie podmienok pre **použitie rokovacieho konania** bez zverejnenia, ktoré zatiaľ umožňovali obstarávateľom v širšej miere uplatňovať túto nesúťažnú metódu,
- rozšírenie okruhu skutočností, voči ktorým je možné podať námietky, napríklad proti postupu obstarávateľa pri rokovacom konaní bez zverejnenia.

Návrh, predložený Úradom pre verejné obstarávanie, neobsahoval žiadne ustanovenia na podporu spoločného obstarávania a elektronického obstarávania. V rámci celkom predložených 34 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov poslancov boli však v schválenom zákone o verejnom obstarávaní³ zahrnuté ustanovenia o možnosti spoločného obstarávania rovnakých predmetov viacerými obstarávateľmi a o cenovom limite pre povinnosť postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní od 50 000 Sk.

Ukazuje sa potreba prijať **nový zákon**, ktorý by koncepčne riešil oblasť verejného obstarávania a reagoval na potrebu zladenia domácej legislatívy s pripravovaným tzv. novým legislatívnym balíkom Európskej únie pre oblasť verejného obstarávania, ktorého prijatie sa predpokladá v roku 2004. Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie bude možné uplatniť v tomto novom zákone nielen ustanovenia požadované týmto novým legislatívnym balíkom Európskej únie (ktoré sa okrem celkovej zmeny štruktúry predpisov o verejnom obstarávaní dotýkajú najmä **elektronického obstarávania**, uplatnenia nových **rokovacích postupov** umožňujúcich dialóg medzi obstarávateľom a záujemcami a rozšírených možností používať **rámcové zmluvy**), ale aj rozšíriť ustanovenia pre národné podlimitné obstarávanie s protikorupčnou pôsobnosťou. Je to napríklad koncepčné **zjednodušenie procesu** podlimitného obstarávania, možnosti uplatňovania **paktov integrity** ako podmienky účasti na súťaži, zvyšovanie kvalifikácie obstarávateľov najmä vo verejnoprávných **agentúrach** verejného obstarávania apod.

Z celkového pohľadu na platnú slovenskú legislatívu o verejnom obstarávaní možno konštatovať, že už dnes legislatíva nebráni účinnému boju proti korupcii vo verejnom obstarávaní, a že zahrnuje ustanovenia, vyplývajúce zo všeobecne uznávaných princípov nediskriminácie

³ Zákon schválený 24. 10. 2003.

a transparentnosti, ktoré protikorupčné správanie účastníkov verejného obstarávania podporujú. Zvyšovanie protikorupčnej pôsobnosti legislatívy o verejnom obstarávaní možno očakávať s novými koncepcnými prístupmi, deklarovanými novým legislatívnym balíkom Európskej únie o verejnom obstarávaní a návrhmi na zdokonaľovanie národného podlimitného obstarávania a spomenutými v súvislosti s koncepciou nového slovenského zákona o verejnom obstarávaní.

Za hlavné nedostatky dnešného stavu verejného obstarávania z pohľadu boja proti korupcii, možno považovať **nedodržiavanie legislatívy** pri uskutočňovaní verejného obstarávania a nedostatočné spoločenské nástroje, ktoré by jej dodržiavanie vynucovali. Úrad nevyvíjal aktivity, ktoré by mali jasný protikorupčný efekt, nepodporil ani legislatívne zmeny, ktoré by viedli k racionalizácii postupov, a tým aj k obmedzovaniu korupcie.

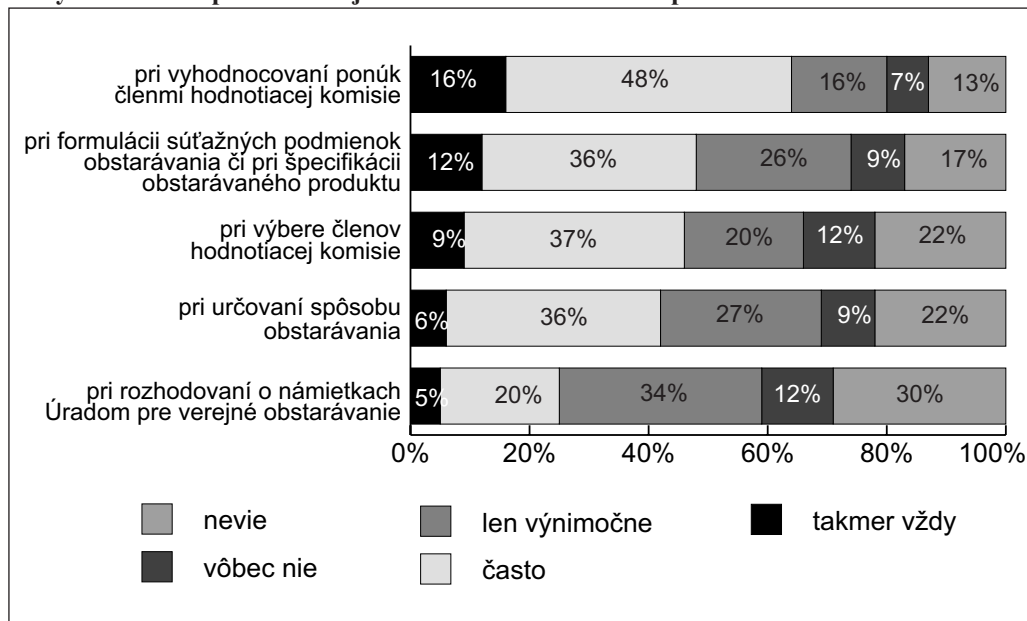
8.3. ÚRAD AKO GARANT VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Ako sme uviedli vo viacerých častiach tejto správy, oblasť verejného obstarávania patrí na Slovensku ku korupčne vnímaným oblastiam. Očakávania verejnosti preto smerovali k úradu a návrhom, ako tento problém riešiť. V tomto smere úrad iniciatívne neanalyzoval korupčné kauzy, ani nevysvetľoval, aké sú ich príčiny, resp. nenavrhol zmeny v systéme, ktoré by korupciu obmedzovali – napríklad konflikt záujmov členov hodnotiacej komisie alebo obstarávateľa či aktívne zverejňovanie viacerých typov informácií. Je však potrebné povedať, že korupcia v tejto oblasti má širšie korene.

Podľa názoru podnikateľov korupcia vo verejnom obstarávaní je možná vo viacerých fázach.

Graf 3

Kedy dochádza v procese verejného obstarávania ku korupcii?



Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, marec, 2003.

Nedostatky vo verejnom obstarávaní na Slovensku, ktoré sú potencionálnym zdrojom korupčného chovania pri verejnom obstarávaní, možno zaradiť **do troch hlavných skupín**:

1. nedodržiavanie predpisov o verejnom obstarávaní,
2. nedostatočná informovanosť verejnosti o verejnom obstarávaní,
3. nedostatočný záujem na spoločenskej kontrole verejného obstarávania.

Tieto hlavné nedostatky nie sú však typické len pre oblasť verejného obstarávania, ale zaťažujú celú škálu nášho spoločenského života a preto nástroje na ich odstránenie nemožno hľadať len v oblasti verejného obstarávania a naopak spoliehať sa na to, že na odstránenie týchto nedostatkov postačia len opatrenia z oblasti verejného obstarávania.

Úrad pre verejné obstarávanie by mal účinne bojovať za odstránenie tých nedostatkov vo verejnom obstarávaní, ktoré môžu viesť (a často skutočne vedú) ku korupčnému správaniu pri verejnom obstarávaní. Proces verejného obstarávania by sa mal riešiť komplexne od návrhu potreby obstarávania cez jeho kvalitnú realizáciu až po vyhodnotenie dosiahnutých výsledkov. V tomto smere je možné diskutovať aj o otázke kompetencií úradu a ich rozšírení.⁴

8.3.1. Nedodržiavanie predpisov o verejnom obstarávaní

Informácie o dodržiavaní predpisov verejného obstarávania možno získať priamo len náhodným zisťovaním jednotlivých prípadov verejného obstarávania (pričom správy o medializovaných prípadoch zväčša neobsahujú relevantné informácie), alebo len nepriamo z verejne dostupných sledovaní, ktorých je nedostatok – ako sú oficiálne štatistické hodnotenie procesu verejného obstarávania (*Informácia o...*, 2003), hodnotenie monitorovania v miestnej samospráve (Vlach J. – Sičáková-Beblavá, E., 2003) alebo prehľad riešenia námietok proti postupu obstarávateľa. (*Nedostatky v...*, 2003)

Z celkového pohľadu na tieto informácie možno dedukovať zrejme **neodôvodnené používanie nesúťažnej metódy rokovacieho konania bez zverejnenia**, ktorá by sa mala používať len vo výnimočných situáciách (podiel počtu prípadov podľa oficiálnej štatistiky predstavuje 61% prípadov a podľa pilotného monitorovania v miestnej samospráve 45%). Táto situácia znamená, že takmer každé použitie metódy rokovacieho konania bez zverejnenia (s výnimkou čiastkových zmlúv, uzatvorených na základe rámcovej zmluvy, ktoré predstavujú štvrtinu použitia tejto metódy) môže vyvolávať **podozrenie na nekorektný prístup** k verejnému obstarávaniu, často podozrenie na klientelizmus alebo úplatkárstvo. To možno interpretovať tak, že obstarávatelia sú presvedčení, že zákonné podmienky pre použitie tejto metódy netreba prísne dodržiavať, pretože ich nedodržanie im neprináša žiadne pre nich nebezpečné dôsledky, pričom o udelení verejnej zákazky nimi zvolenému dodávateľovi môžu pri použití tejto metódy voľne rozhodnúť. Poukazujú to aj na nedostatočné aktivity úradu v tomto smere.

Naopak sa prakticky nevyužívajú – zrejme pre procesnú zložitosť – metóda rokovacieho konania so zverejnením (1%) a užšia súťaž (3%). Znamená to, že sa na Slovensku používajú len dve metódy verejného obstarávania – verejná súťaž a rokovacie konanie bez zverejnenia – na rozdiel od procesnej flexibility foriem verejného obstarávania v ekonomicky vyspelých krajinách.

⁴ Príkladom môže byť napríklad britský Office of Government Commerce.

Tabuľka 1
Metódy verejného obstarávania

Verejné obstarávanie		Predpokladaná cena	Zmluvná cena	Rozdiel		Uzavreté zmluvy podľa		
						OZ	RZ	Spolu
Metóda	Predmet	s DPH v tis. Sk	s DPH v tis. Sk	v tis. Sk	v %	Počet	počet	počet
Verejná súťaž	Tovary	11 071 976	10 787 304	284 672	2,57	1 299	317	1 616
	Práce	16 428 415	14 637 156	1 791 259	10,90	1 252	29	1 281
	Služby	2 844 251	2 721 158	123 093	4,33	664	89	753
	Spolu	30 344 642	28 145 618	2 199 024	7,25	3 215	435	3 650
Užšia súťaž	Tovary	379 369	369 708	9 661	2,55	40	11	51
	Práce	4 283 065	4 083 228	199 837	4,67	224	11	235
	Služby	486 701	463 148	23 553	4,84	68	7	75
	Spolu	5 149 135	4 916 084	233 051	4,53	332	29	361
RKSZ	tovary	21 890	20 654	1 236	5,65	40	5	45
	práce	114 314	110 928	3 386	2,96	29	0	29
	služby	361 260	325 372	35 888	9,93	31	4	35
	Spolu	497 464	456 954	40 510	8,14	100	9	109
RKBZ	tovary	12 249 160	11 818 046	431 114	3,52	3 452	374	3 826
	práce	13 702 537	13 337 384	365 153	2,66	1 330	9	1 339
	služby	9 712 313	9 590 388	121 925	1,26	1 267	81	1 348
	Spolu	35 664 010	34 745 818	918 192	2,57	6 049	464	6 513
Spolu celkom		71 655 251	68 264 474	3 390 777	4,73	9 696	937	10 633

Poznámka:

RKSZ – rokovacie konanie so zverejnením,

RKBZ – rokovacie konanie bez zverejnenia,

OZ – zmluvy uzavreté podľa Obchodného zákonníka,

RZ – rámcové zmluvy podľa zákona o verejnom obstarávaní.

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

Pre posudzovanie úrovne dodržiavania zákonných predpisov pri verejnom obstarávaní z hľadiska možnej korupcie a klientelizmu sú zaujímavé informácie získané **pri rozhodovaní o námietkach proti postupu obstarávateľa**, ktoré spracúva Úrad pre verejné obstarávanie. Ročný počet námietok (1 223) je na Slovensku nepomerne – viacnásobne vyšší ako v krajinách s dlhoročnou tradíciou verejného obstarávania⁵, čo jasne ukazuje na všeobecnú nespokojnosť s verejným obstarávaním. Zarážajúce je, že viac ako dve tretiny podaných námietok je neopodstatnených, čo svedčí o postoji uchádzačov, že „keď som neuspel v súťaži, tak aspoň podám námietku, lebo v každej súťaži možno predsa nájsť niečo nesprávne“. Tento postoj potvrdzuje aj to, že viac ako jedna polovica všetkých námietok je podaných až na konci obstarávacieho procesu proti poradiu ponúk a takmer tretina proti vylúčeniu zo súťaže, zatiaľ čo proti podmienkam uvedeným v oznámení alebo v súťažných podkladoch je podaných len niekoľko námietok. O nestabilite vzťahov vo verejnom obstarávaní a z toho vyplývajúcej neistote obstarávateľov aj uchádzačov svedčí to, že takmer u štvrtiny všetkých podaných námietok došlo k nariadenému zrušeniu súťaže.

⁵ Napríklad v Kanade, bližšie pozri Vlach, 2003.

Z hodnotenia riešenia námietok proti postupu obstarávateľa na úrade však súčasne vyplýva, že hlavnou príčinou nedodržiavania predpisov o verejnom obstarávaní je nedodržovanie všeobecne uznávaných princípov verejného obstarávania (najmä nediskriminácie a transparentnosti) **pri spracovaní súťažných podkladov**, pri špecifikácii predmetu obstarávania a pri formulácii kritérií a podmienok pre výber najvýhodnejšej ponuky. Nepresné súťažné podklady (nech už je nepresnosť spôsobená nedostatočnou kvalifikáciou, nedbanlivosťou alebo úmyselne) sú **hlavným zdrojom možnosti korupcie a klientelizmu** vo verejnom obstarávaní. Nekvalitné súťažné podklady automaticky využíva a často zneužíva každý cieľavedomý uchádzač. Dobre spracované súťažné podklady sú najúčinnjším nástrojom protikorupčného boja vo verejnom obstarávaní. Pre zlepšenie stavu spracúvania súťažných podkladov je potrebné najmä zvyšovať odbornú kvalifikáciu a spoločenskú zodpovednosť obstarávateľov a uplatniť účinný dohľad nad dodržiavaním kvality súťažných podkladov.

Z vyhodnotení monitorovacej akcie v miestnej samospráve⁶ však vyplýva **nedostatočný až nezodpovedný prístup k organizácii a k príprave verejného obstarávania**. Prakticky žiadny z monitorovaných obstarávateľov (veľkých miest v Slovenskej republike) nemá jednotne organizované verejné obstarávanie v svojom rámci, nevypracúva plán verejného obstarávania, ani audit po jeho ukončení, neuplatňuje pakt integrity ani pri významných prípadoch verejného obstarávania, nevyužíva svoju internetovú stránku na informovanie o verejnom obstarávaní a nemá zavedený ani jednoduchý elektronický informačný systém o verejnom obstarávaní v svojej pôsobnosti. To všetko vytvára dojem, že mnohé orgány a riadiaci pracovníci obstarávateľov nemajú reálny záujem na dodržovaní hlavných princípov verejného obstarávania a na dodržovaní príslušných predpisov, a tým aj o účinný boj proti korupcii a klientelizmu vo verejnom obstarávaní.

8.3.2. Nedostatočná informovanosť o verejnom obstarávaní

K nedostatkom vo verejnom obstarávaní pre nedodržovanie predpisov dochádza v podstatnej miere preto, že podnikatelia a občianska verejnosť nie sú dostatočne informovaní o verejnom obstarávaní a o jednotlivých jeho prípadoch. Legislatívne predpisy dovoľujú už dnes širokú informovanosť o verejnom obstarávaní vo všetkých fázach procesu verejného obstarávania. Poskytovanie informácií o verejnom obstarávaní predstavuje rozhodujúci nástroj v boji proti korupcii a klientelizmu v tejto oblasti. Možno vysloviť úmeru, že čím viacej bude verejne dostupných informácií o verejnom obstarávaní, tým menší priestor bude k dispozícii pre možnosť výskytu korupcie a klientelizmu.

Zákon o verejnom obstarávaní a zákon o slobodnom prístupe k informáciám umožňujú, aby sa k informáciám o verejnom obstarávaní **dostal každý, kto o to prejaví záujem**. Prakticky sa končí obdobie, keď obstarávatelia považovali informácie o verejnom obstarávaní za tajné alebo dôverné, a keď uchádzači považovali informácie o ich neúspechu v súťaži za porušenie ich osobných práv. Napriek tomu nie je vždy ľahké dostať sa k informáciám o verejnom obstarávaní. Možno povedať, že pri získavaní informácií sa najmä na úrovni miestnej samosprávy postupuje podľa nasledujúcej schémy (Vlach J. – Sičáková-Beblavá, E., 2003):

⁶ Bližšie pozri kapitolu *V.9 Územná samospráva*.

Potrebujete informácie? Áno, môžete ich dostať. Podajte si žiadosť, v zákonnej lehote vám ich sami z dokladov pripravíme. Že sme nepripravili všetky informácie? Musíte si napísať novú presnejšiu žiadosť. V zákonnej lehote... Že ešte nie sú všetky? K niektorým dokladom sme sa nemohli v tak nevhodnej dobe dostať. Pridte o týždeň. Ešte nie sú všetky? Nie, do dokladov nemôžete sám nahliadnuť, sú v seffe u vedúceho, ktorý tu nie je. Nie ste spokojný? Podľa zákona sme urobili všetko, čo sme urobiť mali. Môžete sa sťažovať.

K informáciám o verejnom obstarávaní sa možno dostať, aj keď v niektorých prípadoch len ťažko. Všeobecne možno konštatovať, že obstarávatelia ešte **neprejavili snahu aktívne zverejňovať informácie** o verejnom obstarávaní ako preukaz svojho čestného a hospodárneho konania. Občianska spoločnosť si ešte neuvedomila, že aktívne neposkytovanie informácií súčasne vzbudzuje podozrenie na možnosť zakrývať nečestné a nehospodárne konanie obstarávateľov. V ekonomickej oblasti povedomia spoločnosti to ďalej znamená nedostatočné uvedomenie si, že verejné prostriedky sú prostriedky občanov, zverené obstarávateľom do zodpovednej správy a že občania majú právo vynakladanie „svojich“ verejných prostriedkov kontrolovať. Volení funkcionári a menovaní pracovníci orgánov obstarávateľov tým, že aktívne neposkytujú informácie o verejnom obstarávaní môžu vytvárať priestor pre korupciu. Jasným dôkazom toho (zisteným pri monitorovaní verejného obstarávania v miestnej samospráve) je, že ani jednému z monitorovaných veľkých slovenských miest nenapadlo využiť svoje internetové stránky na informovanie občanov o verejnom obstarávaní vo vlastnom meste.

Úrad neinicioval zmeny, ktoré by riešili vyššiu transparentnosť pri verejnom obstarávaní. Publikácie tohto druhu pripravili skôr expertné skupiny.⁷ Sám nie je ani príkladom, pretože dôležité rozhodnutia o námietkach a ich odôvodnení nie sú zverejňované.

8.3.3. Prostredie

Verejné obstarávanie sa uskutočňuje v celkovom ekonomickom prostredí a odráža aj celkové nedostatky. Napríklad systém kontroly, ktorý je viac legalistický a málo orientovaný na ex ante a ex post analýzu.

Málo sa rozpracovávajú postupy, ako dosahovať najlepšiu hodnotu za vynaložené prostriedky (vo svete známy princíp „value for money“). Vzdelávanie obstarávateľov je orientované prioritne na poznanie zákona, málo pozornosti sa venuje znalosti postupov, ktoré vedú k efektívnemu použitiu verejných prostriedkov.

Na Slovensku nie je zavedený ani komplexný systém občianskej kontroly. Uplatňujú sa len niektoré jeho formy⁸, ktoré možno ďalej rozširovať. Napríklad v USA je známy **prístup tzv. „písknutia“**, keď ten, kto upozorní na nesprávne konanie vo verejnom obstarávaní a na základe jeho upozornenia sa zbytočne nevynaložia verejné prostriedky alebo dôjde k ich vráteniu do verejnej pokladnice, dostane 10 % ušetrených prostriedkov. Dlhoročné skúsenosti odtiaľ ukazujú, že nedošlo k záplave zlomyseľných „písknutí“.

⁷ Pozri napríklad publikácie Nemeč – Vlach, 2003; Ursíny – Vlach, 2002 .

⁸ Pozri *Monitoring agentúry FOCUS pre TIS*, apríl 2003; alebo Vlach J. – Sičáková-Beblová, E., 2003.

Občianska kontrola by mala smerovať najmä k odstraňovaniu zistených nedostatkov, hľadaniu takých systémových zmien, ktoré by obmedzovali priestor pre korupciu. Teda nie vyvolať „kauzu“, ale **dosiahnuť nápravu a zlepšenie stavu** obstarávania. Tam, kde sa náprava nedosiahne, treba volať na zodpovednosť volených funkcionárov a pracovníkov orgánu verejného obstarávateľa. To však už je záležitosť uplatnenia všeobecných demokratických princípov vo verejnom živote.

LITERATÚRA

1. *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania za rok 2002*. Bratislava, Úrad pre verejné obstarávanie 2003.
www.uvo.gov.sk/legislativa/vladne/stat2002/material.pdf
2. *Nedostatky v procese verejného obstarávania, zistené Úradom pre verejné obstarávanie pri rozhodovaní o námietkach*. Bratislava, Úrad pre verejné obstarávanie 2003. www.uvo.gov.sk/rozhodnutia/nedostatky.htm
3. Nemeč, J. – Vlach, J.: *Etický kódex a Pakt integrity vo verejnom obstarávaní*. Bratislava, TIS 2003.
4. Ursíny, D. – Vlach, J.: *Protikorupčné a informačné minimum vo verejnom obstarávaní*. Bratislava, TIS 2002.
5. Vlach, J.: *Spoločné obstarávanie v Kanade*. Bratislava, TIS 2003.
6. Vlach J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Správa z pilotného monitoringu verejného obstarávania v miestnej samospráve*. Bratislava, TIS 2003.

V.9. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA

Emília Sičáková-Beblavá

Vznik a formovanie územnej samosprávy je úzko spojené s formovaním demokratickej pluralistickej spoločnosti, v ktorej existuje pluralita názorov a správa vecí verejných je zverená aj iným subjektom – nielen štátu.

Základnou charakteristikou územnej samosprávy je, že jej orgány sú kreované slobodne na základe demokratických princípov. Napríklad v prípade miestnej samosprávy ide o slobodné demokratické voľby starostov a primátorov, a o voľby do obecných, mestských, a miestnych zastupiteľstiev, ktorých je na Slovensku spolu 2 926¹. Takto vzniknuté orgány majú preto vlastnú demokratickú legitimitu.

Jednou z významných zmien uskutočnených na Slovensku po roku 1989 bolo zriadenie tzv. dvojkoľajnej verejnej správy. To znamená, že vznikol správny systém, pri ktorom je štátna správa kompetenčne (politicky), organizačne, finančne a aj personálne oddelená od územnej samosprávy. V roku 1990 boli Slovenskou národnou radou prijaté zákony², vďaka ktorým mohli obce, ako základné subjekty územnej samosprávy na Slovensku, naozaj vzniknúť³. Aj keď Ústava Slovenskej republiky z roku 1993 predpokladala vytvorenie aj druhej (regionálnej) úrovne samosprávy, na úrovni vyšších územných celkov (VÚC), ich vznik prišiel až v roku 2001. Dňa 1. decembra 2001 sa uskutočnili prvé demokratické voľby do regionálnych zastupiteľstiev ôsmich slovenských VÚC.

Decentralizácia správy vecí verejných prináša mnoho pozitívnych zmien. Je však sprevádzaná rizikom decentralizácie korupcie. Tento fenomén sa nevyhýba ani slovenským obciam, mestám či vyšším územným celkom.

9.1. MESTÁ A OBCE

Mestá a obce Slovenska prechádzajú obdobím nárastu počtu zverených a prenesených právomocí. To nevyhnutne so sebou prináša potrebu viacerých vnútorných zmien organizácie ich činnosti, spôsobu rozhodovania a výkonu stanovených úloh. Na to, ako sa pri týchto zmenách vysporadúvajú s rizikom korupcie, sa pozrieme v nasledujúcom texte.

¹ Stav k 5. decembru 2002, z toho 138 mestských zastupiteľstiev, 2 749 obecných zastupiteľstiev, 39 miestnych zastupiteľstiev; www.minv.sk, 17. december 2003.

² Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí a zákon č. 138/1990 Zb. o majetku obcí.

³ Za mestá boli vyhlásené tie obce, ktoré spĺňajú viacero podmienok (napríklad počet obyvateľov nad 5 000).

9.1.1. Vnímanie korupcie na úrovni miestnej samosprávy

Na poskytnutie reálneho obrazu o stave korupcie na úrovni miest a obcí Slovenska nie je dostatok štatistických dát. Preto sa pri popise stavu korupcie na tejto úrovni správy vecí verejných budeme opierať o výsledky prieskumu verejnej mienky.

V júli 2003 uskutočnila agentúra FOCUS pre TIS prieskum verejnej mienky zameraný na stav korupcie na úrovni miestnej samosprávy⁴. Uvedený prieskum sa pozeral na názory obyvateľov, pričom poukázal na nasledovné⁵:

- **Na úrovni miestnej samosprávy je korupcia vnímaná ako rozšírená.**
 Medzi občanmi prevláda názor, že korupcia je v miestnej samospráve rozšírená. Iba 6 percent respondentov si myslí, že neexistuje. Za veľmi rozšírenú ju považuje 8 percent, rozšírenú 30 percent, málo rozšírenú 12 percent. Názor, že korupcia existuje, ale nevedia posúdiť mieru jej rozšírenia, zastáva 27 percent respondentov. Priaznivejšie situáciu pociťujú obyvatelia žijúci v menších obciach a mestách (do 5 000 obyvateľov).
- **Najviac rozšírenou formou korupcie v obciach je klientelizmus a nepotizmus.**
 Medzi najrozšírenejšie formy korupcie patrí klientelizmus a nepotizmus (rodinkárstvo – uprednostňovanie rodinných príslušníkov pri obsadzovaní miest a napĺňaní funkcií verejnej moci). Vo viacerých mestách je jedným z hlavných zamestnávateľov verejný sektor. Pričom, ako ukazuje tento prieskum, pri súčasnej nerovnováhe dopytu a ponuky práce v slovenských regiónoch sa zamestnanie vo verejnom sektore stáva predmetom aj korupčných aktivít. Približne tretina respondentov tiež uviedla nasledujúce oblasti korupcie alebo klientelizmu: prenájom nebytových priestorov (33%), verejné obstarávanie (33%), stavebné konania (32%). Viac ako štvrtina respondentov tiež uviedla prenájom bytov (27%) a predaj bytov do osobného vlastníctva (26%).
- **Najväčší vplyv na rozhodovanie starostu, primátora a poslancov miestneho, resp. mestského zastupiteľstva majú hlavne miestni podnikatelia.**
 Podľa názorov obyvateľov SR najväčší vplyv na rozhodovanie starostu alebo primátora a poslancov miestneho, resp. mestského zastupiteľstva majú predovšetkým miestni podnikatelia (36%) a tiež niektorá z politických strán alebo koalícia politických strán (32%).
- **Občania vnímajú nedostatočnú komunikáciu s predstaviteľmi samosprávy.**
 Medzi občanmi prevažuje pocit, že obce, mestá nedostatočne informujú o svojej činnosti i o nakladaní s verejnými prostriedkami. V prípade informovanosti občanov o činnosti obce, mesta si takmer polovica respondentov (45%) myslí, že obec, mesto zverejňuje málo informácií. Žiadne informácie o činnosti nezverejňuje obec, mesto podľa 9% respondentov. Naopak, tretina respondentov (33%) uviedla, že obec, mesto zverejňuje dostatok informácií. V prípade informovanosti občanov o nakladaní s verejnými prostriedkami si takmer polovica respondentov (45%) myslí, že obec, mesto zverejňuje málo informácií a 22% respondentov

⁴ Išlo o reprezentatívny kvantitatívny prieskum, ktorý prebiehal od 2. do 8. júla prostredníctvom siete anketárov na reprezentatívnej vzorke 1 011 obyvateľov SR vo veku od 18 rokov.

⁵ Bližšie pozri www.transparency.sk.

žiadne informácie. Naopak, dostatočne informovaných zo strany obce, mesta je 15% respondentov⁶.

• **Medzi veľkými a malými mestami existujú rozdiely vo vnímaní korupcie.**

Vnímanie korupcie sa líši najmä v závislosti od veľkosti obce či mesta. V ničom – napríklad v nespokojnosti s poskytovaním informácií – sú však rozdiely takmer nepatrné.

Podľa tohto prieskumu žijú malé obce (do 2 000 obyvateľov) a respondenti s nižším vzdelaním vo svete, kde sa nedávajú úplatky v takej miere ako v mestách strednej veľkosti (od 2 000 do 5 000 obyvateľov) a vo veľkých mestách. Čím je obec menšia, tým silnejší majú občania pocit, že korupcia sa v ich obci vyskytuje zriedkavejšie. Ak sa v ich svete vyskytuje korupčné správanie, tak najmä v podobe rodinkárstva (to platí aj pre stredne veľké obce). Peňažné dary dávajú len zriedkakedy. V malých obciach majú podľa prieskumu rodinní príslušníci zároveň najväčší vplyv na rozhodovanie starostu. Takmer rovnako vplyvní sú zamestnanci obce a podnikatelia. V tomto svete sú občania spokojnejší s kvalitou verejných služieb, hlavne s odvozom odpadu a smetí, s miestnou dopravou a s čistotou verejných priestranstiev. Najväčšiu relatívnu nespokojnosť v malých obciach vyjadrili občania najmä s vodárskymi službami.

Ľudia žijúci vo veľkých mestách, v Bratislave, v Košiciach, a obyvatelia s vysokoškolským vzdelaním žijú vo svete, kde sa korupcia vyskytuje často. Vnímajú, že politiku mesta určujú predovšetkým podnikateľské skupiny a politické strany. Rozdiely je možné vidieť aj vo formách korumpovania. Vo veľkých mestách viac ako polovica respondentov (61 percent) vníma rozšírenie klientelizmu, korupčné platby v hotovosti (myslí si to 36 percent opýtaných vo veľkých mestách a až 42 percent v Košiciach a Bratislave) a v porovnaní s malými obcami sa podľa občanov používajú častejšie aj „solistifikovanejšie“ metódy korupcie – napríklad poskytovanie rôznych výhod, ako sú rekreácie, zľavy, služobné cesty. V tomto svete ku klientelizmu alebo korupcii dochádza napríklad pri obsadzovaní pracovných miest, pri predaji obecných pozemkov, pri vydávaní rôznych typov povolení či prenájme nebytových priestorov. Verejné objednávky podľa nich najčastejšie dostávajú firmy blízke niektorým poslancom (32 percent). Podobne sa na prideľovanie objednávok z rozpočtu obce či mesta pozerajú obyvatelia stredne veľkých miest. Veľké a stredné mestá sú v oblasti efektívnosti hospodárenia so zverenými finančnými prostriedkami v porovnaní s malými mestami hodnotené negatívnejšie. Občania veľmi jasne formulujú potrebu posilniť kontrolu hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami obce či mesta – k tomuto názoru sa priklonilo vyše 80 percent opýtaných z veľkých miest. Spokojnosť s kvalitou zabezpečovaných verejných služieb je rôzna – napríklad Bratislavčania a Košičania sa sťažujú na miestnu dopravu (56 percent), na čistotu verejných priestranstiev (ktorá je všeobecne vo veľkých mestách vnímaná skôr negatívne – 55 percent respondentov z veľkých miest), na

⁶ Na dokreslenie obrazu o komunikácii na úrovni miestnej samosprávy je vhodné spomenúť aj závery výskumu, ktorý vykonali sociológovia Univerzity Komenského v Bratislave v roku 2003. Uvádzajú, že po voľbách klesá záujem ľudí o verejné miestne záležitosti. Oveľa viac sa to však prejavuje na východe ako na západe Slovenska. Miestnym poslancom takýto stav často vyhovuje, lebo sa ani nepokúšajú zapájať svojich voličov a občianske organizácie do riešenia spoločných problémov. Ako uviedol Ján Sopóci, koordinátor výskumu, starostovia a primátori, poslanci aj administratívni pracovníci sú spravidla málo kritickí k svojej práci, väčšina z nich má sklony všetku vinu za nedostatky a chyby zvaľovať na štátnu správu. Za vážny problém nepovažujú ani klientelizmus a korupciu, s výnimkou už známych, medializovaných prípadov. Pracovníkom orgánov miestnej samosprávy chýba potrebná sebareflexia (*Pravda*, 24. 11. 2003).

školsťo a vzdelávanie, odvoz odpadov a smetí. Na druhej strane sú obyvatelia veľkých miest pomerne spokojní s vodárskymi službami.

Rozdiely medzi veľkými, strednými a malými mestami sa výraznejšie stierajú len v názoroch na zdravotnú starostlivosť (kde prevažuje nespokojnosť) a v pohľade na informovanie verejnosti. Takmer rovnako kritický pohľad majú totiž obyvatelia Slovenska na kvalitu vládnutia v oblasti informovania verejnosti – so zverejňovaním informácií o činnosti a aktivitách obce či mesta nie je spokojná takmer polovica respondentov (45 percent). Zastávajú názor, že sa zverejňuje málo informácií. Nijaké informácie o činnosti nezverejňuje obec či mesto podľa 9 percent opýtaných. Ešte negatívnejšie vidia zverejňovanie informácií o hospodárení a nakladaní s prostriedkami obce či mesta – takmer polovica opýtaných má názor, že je o hospodárení zverejňovaných málo informácií, dokonca podľa ďalších 22 percent respondentov nie sú o hospodárení obce či mesta zverejňované nijaké informácie. V nedostatočnej komunikácii s verejnosťou sa tak „malý“ a „veľký“ svet miestnej samosprávy podobajú.

Tento prieskum je vyjadrením vnímania viacerých aspektov vládnutia na miestnej úrovni, podobá aj rozdielov vnímania korupcie v slovenských obciach a mestách. Vnímanie netreba podceňovať, indikuje reálny stav a má vplyv na politiku.

9.1.2. Príklad stavu v korupčne citlivej oblasti – verejné obstarávanie⁷ v mestách SR

Veľká časť verejných prostriedkov sa vynakladá na nákupy, obstaranie tovarov, služieb či prác, a to jednak na úrovni štátu, ako aj územnej samosprávy. Orgány štátnej správy sú už dlhšie pod drobnohľadom verejnosti. Ako však ukázal vyššie uvedený prieskum verejnej mienky na úrovni miestnej samosprávy, iba 12 percent občanov SR si myslí, že sú vo verejnom obstarávaní vybrané firmy s najlepšou ponukou, 47 percent si myslí, že je to na základe prepojení na firmy blízke starostovi alebo poslancom.

Preto sa Transparency International Slovensko rozhodla bližšie pozrieť, ako pristupujú k nakladaniu s verejnými prostriedkami miestne samosprávy. Hlavným cieľom pilotného projektu monitorovania verejného obstarávania v miestnej samospráve⁸ bolo skúmať spoločenské správanie verejných obstarávateľov z hľadiska ich otvorenosti pri uskutočňovaní obstarávaní, transparentnosti ich informačného a organizačného postupu a uplatňovania protikorupčných snáh.

Pilotné monitorovanie verejného obstarávania na úrovni vybraných miest bolo realizované v júli a v auguste 2003. Ako reprezentanti boli vybrané okresne úrady v **ôsmich najväčších mestách Slovenska** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina) a **dve okresné mestá** (Nové Mesto nad Váhom a Považská Bystrica). Hoci táto množina nie je dostatočne veľká pre celkové hodnotenie stavu verejného obstarávania v miestnych samosprávnych orgánoch ako celku, výsledky poskytujú obraz o prístupe k verejnému obstarávaniu vo väčších slovenských mestách.

⁷ Bližšie k verejnému obstarávaniu pozri kapitolu V.8. *Regulátori a Úrad pre verejné obstarávanie SR.*

⁸ Správa z pilotného monitoringu verejného obstarávania v miestnej samospráve je dostupná na www.transparency.sk

Monitoring identifikoval viaceré slabé miesta verejného obstarávania na úrovni miest, napríklad nedostatočnú ochotu poskytovať informácie o nákupoch mesta, zlú organizáciu verejného obstarávania, nevyužívanie internetu na poskytovanie informácií o verejnom obstarávaní a nedostatočne riešený prípadný konflikt záujmov. Bližšie sa uvedeným slabým miestam venujeme v nasledujúcom texte.

- **Prístup miest k verejnej kontrole verejného obstarávania.**

Verejné obstarávanie nie je len technický proces. Keďže obstarávateľom je orgán verejnej moci a nakupuje za verejné zdroje, celý proces musí byť prístupný kontrole občanov. Skúsenosti a aj prieskumy verejnej mienky potvrdzujú, že najdôležitejším protikorupčným nástrojom je otvorená samospráva. Súčasťou monitorovania verejného obstarávania vo vybraných mestách bolo preto skúmanie postoja, reakcií zástupcov miest na žiadosť anketárov, ktorí vystupovali bez osobitného poverenia, len ako občania.

Len v Prešove a Nitre dali volení funkcionári bez problémov súhlas príslušným pracovníkom na poskytnutie požadovaných informácií. Niekedy boli poskytnuté až po formálnej žiadosti v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám alebo v prítomnosti nadriadeného. To však nemožno považovať za neochotu, ale skôr za „krytie“ príslušných pracovníkov proti možnej námietke, že informácie poskytl. V niektorých prípadoch sa tak však nestalo ani po viacerých urgenciách. V Považskej Bystrici s odôvodnením, že právo nahliadnuť do dokumentácie majú podľa zákona o verejnom obstarávaní len v zákone menované orgány. Pokiaľ s tým žiadateľ nesúhlasí, môže sa obrátiť na súd.

- **Organizácia verejného obstarávania v mestách.**

Na transparentnosť verejného obstarávania v mestách má vplyv aj spôsob jeho organizácie. Výsledky monitoringu nepriniesli v tejto oblasti pozitívne správy. Jasne poukázal, že ťažkosti s poskytovaním informácií sú spojené aj s nedostatočne premyslenou organizáciou verejného obstarávania v danom meste.

Ani v jednom zo sledovaných orgánov nebol výkon verejného obstarávania alebo celkový dozor nad verejných obstarávaním zverený jednému útvaru. Preto sú niektoré útvary poverené obstarávaním v rámci svojej kompetencie (napríklad útvar výstavby, informatiky, cestnej správy) a drobné obstarávanie je decentralizované na nižšie úrovne. Navyše, miestne samosprávne orgány majú množstvo podriadených organizácií (kultúrne a športové zariadenia, knižnice, dopravný podnik, útvar hlavného architekta) a tie pôsobia ako mestá v meste – nakupujú samostatne, často v značnom rozsahu, ale o ich obstarávaní nemá samosprávny orgán informácie. Vzhľadom na to, že ide o verejné zdroje, je prístup vybraných miest k verejnému obstarávaniu zarážajúci – neexistuje jeho väzba na mestský rozpočet, verejné obstarávanie sa neplánuje, nevykonáva sa celkový audit, nevyužíva sa účinná elektronická podpora počítačovej siete, nevyužíva sa inštitút spoločného obstarávania podľa rámcových zmlúv, ktoré môžu priniesť kupujúcim značné úspory. Keďže ani jedno mesto nemá spracovaný plán verejného obstarávania ako samostatný dokument, súhrnné hodnotenie verejného obstarávania v jednotlivých mestách nie je možné. Všetky monitorované orgány uviedli, že verejné obstarávanie je zahrnuté do celkového plánu činnosti alebo do celkového plánu hospodárenia samosprávneho orgánu. Priamy výber verejného obstarávania z takého plánu je však nemožný.

- Zverejňovanie informácií o verejnom obstarávaní prostredníctvom internetu. Na aktívne zverejňovanie informácií o verejnom obstarávaní miest je možné použiť internet. Prax v monitorovaných slovenských mestách nie je v tejto oblasti príkladom.

Všetky monitorované samosprávne orgány majú zriadenú vlastnú internetovú stránku. Ani jeden ju však nevyužil na informovanie o verejnom obstarávaní, a to ani pre všeobecné informácie, ako je plán a audit verejného obstarávania, etický kódex verejného obstarávania alebo etický kódex funkcionárov a pracovníkov samosprávneho orgánu, vzory dokumentov verejného obstarávania, príklady súťažných podkladov a požadované štruktúry ponúk uchádzačov. Aktívne sa nezverejňujú na internetových stránkach vybraných miest priebežné informácie o jednotlivých prípadoch verejného obstarávania ako oznámenia o vyhlásení súťaže, súťažné podklady, odpovede na otázky uchádzačov, alebo informácie o osude uchádzačov o objednávku počas jednotlivých fáz súťaže. Internetové stránky mestá neposkytujú informácie o tom, čo chce mesto kúpiť, koľko chce na to minúť, alebo kto mestskú objednávku dostal a prečo.

- **Prístup ku konfliktu záujmov v procese verejného obstarávania.**

Ani jedno mesto nemalo pravidlá pre riešenie konfliktu záujmov pracovníkov zaoberajúcich sa verejným obstarávaním (napríklad Etický kódex verejného obstarávateľa), ani pravidlá pre riešenie konfliktu záujmov členov hodnotiacich komisií. Až na dve výnimky (Považská Bystrica, Žilina) všetky monitorované miestne samosprávne orgány uviedli, že uplatňujú u členov výberových komisií ich vyhlásenie o neexistencii konfliktu záujmov v danom prípade. Vzory takých vyhlásení napriek výzve nepredložili.

Výsledky monitoringu poukázali na viaceré nedostatky v systéme verejného obstarávania vo veľkých mestách. Najväčšie slovenské magistráty majú vážne problémy so zabezpečením transparentného vynakladanie peňazí na nákupy pre občanov a ich informovaním o celom procese. Uvedený stav vytvára priestor pre vznik klientelistických väzieb v mestách. (Vlach – Sičáková-Beblavá, 2003)

9.1.3. Protikorupčné opatrenia na úrovni obcí/miest

V roku 2003 sa začalo intenzívnejšie diskutovať o potrebných riešeniach, o **systémových protikorupčných zmenách**.

V tejto časti kapitoly sa bližšie pozrieme na stav a prijímanie opatrení zameraných na riešenie konfliktu záujmov, posilnenie úrovne kontroly územnej samosprávy a zabezpečenie prístupu k informáciám. Poukážeme aj na konkrétne pozitívne príklady.

Konflikt záujmov

Volení predstavitelia obce, ako aj zamestnanci, ktorí prijímajú v jej mene rozhodnutia, sa môžu dostať pri rozhodovaní do konfliktu záujmov. Príkladom je personálna politika obce/mesta, keď sa zástupca miestnej samosprávy dostáva do konfliktu záujmov pri prijímaní či hodnotení zamestnancov, s ktorými je v príbuzenskom vzťahu. Alebo poslanci rozhodujú o tom, kto bude realizovať odvoz odpadu pre obec, pričom záujem o realizáciu tejto verejnej služby má firma jedného z poslancov.

Preto sa pripravovaný nový ústavný zákon o konflikte záujmov venuje aj predstaviteľom miestnej samosprávy – poslancom mesta a starostom i primátorom.

Postoj predstaviteľov územnej samosprávy k ich zahrnutiu do zákona je odmietavý. ZMOS mal svojho zástupcu v pracovnej skupine, ktorá pod vedením podpredsedu vlády pre legislatívu tento zákon pripravovala. Ten nemal k návrhu zákona pripomienky. Napriek tomu predstavitelia samosprávy po ukončení prípravných prác tento zákon odmietajú, ich výhrady sú väčšinou zamerané proti zahrnutiu samosprávy do riešenia konfliktu záujmov v ústavnom zákone. Ich výhrady sa len minimálne venujú jednotlivým konkrétnym navrhovaným ustanoveniam a neprichádzajú s alternatívnymi riešeniami. Výhrady typu „nikto nebude chcieť kandidovať na funkcie v samospráve“, či tvrdenie, že „tento zákon je útokom na obce a mestá“ sa pravidelne objavujú v médiách a poukazujú na odmietanie konštruktívneho dialógu. Je pritom potrebné uviesť, že riešenie konfliktu záujmov v miestnej samospráve bolo jedným z hlavných dôvodov, prečo parlament v lete 2002 odmietol uvedený zákon pred minuloročnými voľbami.

S návrhom ústavného zákona o ochrane verejného záujmu vyjadrila nesúhlas aj Únia miest Slovenska (ÚMS). Podľa slov generálneho sekretára ÚMS Mariána Minaroviča má návrh ústavného zákona pre úniu stále neprijateľnú formu a jeho realizáciou v praxi by sa vážne narušila rovnováha medzi primátorom či starostom a zastupiteľstvom.

Miestna samospráva má svojich spojencov aj v radoch poslancov Národnej rady SR. Nesúhlas so začlenením územnej samosprávy pod zákon o konflikte záujmov jasne deklaroval napríklad poslanec za SDKÚ Roman Vavřík. Aktívne presadzoval zmeny v znení zákona, ktoré pripravila pracovná skupina.

Interná a externá kontrola

Decentralizácia správy vecí verejných sa územnú samosprávu predstavuje aj presun rozhodovacích právomocí a finančných prostriedkov. To vytvára priestor pre korupčné správanie. Kontrola sa tak stáva dôležitým nástrojom zvyšovania rizika korupčného správania.

Interná kontrola na úrovni samosprávy je zameraná na kontrolu plnenia úloh a kontrolu hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami. Internú kontrolu má často na úrovni obce na starosti hlavný kontrolór. Oficiálne údaje, koľko obcí hlavného kontrolóra má, neexistujú. Niektoré odhady hovoria, že tento inštitút je zriadený v cca 60% obcí a miest. (Palkovič – Fúška – Pirošík, 2003) Vládny splnomocnenec pre decentralizáciu Viktor Nižňanský vyslovil domnienku, že ide až o 90 percent obcí, predseda Najvyššieho kontrolného úradu Jozef Stahl si je tým dokonca istý. V každom prípade to však znamená, že nie každá obec má hlavného kontrolóra. Avšak vzhľadom na inštitucionálne postavenie hlavného kontrolóra, ani zriadenie inštitútu hlavného kontrolóra v príslušnej obci nie je zárukou čo najlepšieho výkonu stanovených úloh. Napríklad do funkcie ho volí zastupiteľstvo a to mu aj určuje plat. V prípade „prílišnej aktivity“ hlavného kontrolóra tak existuje riziko zhoršenia jeho finančnej situácie. Ak by všetky verejné financie obce podliehali externej kontrole, úlohy hlavného kontrolóra a jeho inštitucionálne postavenie by bolo vnímané v inom kontexte. Tento stav ale na Slovensku nie je. Obce sa totiž aktívne bránia rozšíreniu právomocí externej kontroly na všetky financie, s ktorými nakladajú.

Externú kontrolu na úrovni samosprávy vykonáva hlavne Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ SR). V súčasnosti prebieha diskusia o rozšírení jeho právomocí tak, aby mohol kontrolovať všetky financie, s ktorými obec a mesto hospodári. Podľa predsedu ZMOS Michala Sýkora

by možnosť kontroly orgánov miestnych samospráv obmedzila ich nezávislosť. Súčasný stav vnútornej kontroly samospráv je podľa neho postačujúci a angažovanie sa úradu (NKÚ) by bolo v rozpore s Európskou chartou miestnych samospráv. (Sme, 28. 4. 2003) Ako však na seminári organizovanom TIS 19. júna 2003 v Bratislave uviedol predseda NKÚ J. Stahl, táto argumentácia nezodpovedá skutočnosti – externá kontrola by bola v súlade s Európskou chartou. Externá kontrola má pritom prístup k samosprávam napríklad v Poľsku a Maďarsku. Nenaruší sa tým ani autonómia samosprávy, keďže kontrola NKÚ SR nikdy nezasahuje do rozhodovania a výkonu správy. Podáva iba objektívnu informáciu o dodržiavaní všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účelovosti. Pre denník Pravda zároveň J. Stahl uviedol: „Nenavrhuje nič také, čo by už nebolo bežné v členských štátoch Európskej únie a čo by Slovensku neodporúčali jej orgány v súvislosti s prístupom k Európskej únii.“ (Pravda, 24. 6. 2003) Po prechode ďalších kompetencií zo štátnej správy na samosprávu zostane podľa neho značná časť verejných financií mimo nezávislej vonkajšej kontroly. Odhaduje to na 50 – 60 miliárd korún, čiže 20 percent štátneho rozpočtu. „Pritom vnútorný kontrolný systém samospráv nie je schopný poskytnúť objektívny obraz o stave vecí už len preto, že je závislý od ich orgánov,“ upozorňuje J. Stahl.

Prístup k informáciám a verejná kontrola

Prístup k informáciám slúži ako jeden z nástrojov verejnej kontroly správy vecí verejných na úrovni miestnej samosprávy, vrátane nakladania s verejnými prostriedkami. Informácie je možné získať viacerými spôsobmi. Napríklad použitím zákona o prístupe k informáciám alebo aktívne, účasťou na zasadnutí mestského zastupiteľstva.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je účinný od 1. januára 2001. Nenaplnili sa pritom predpovede niektorých politikov, ktorí predpovedali kolaps verejnej správy pri zavádzaní zákona do praxe. Skúsenosti s jeho uplatňovaním na úrovni miestnej samosprávy v praxi sú zmiešané, negatívne aj pozitívne.

Aktivisti z mimovládnej organizácie Občan a demokracia uskutočnili monitoring⁹ uplatňovania infozákona v praxi. Predmetom monitorovania boli aj samosprávy. Výsledky poukázali na to, že mnoho úradníkov naďalej pracuje tradičným spôsobom a neprejavujú veľkú ochotu poskytovať informácie. Inštitúcie i viaceré úrady zanedbávajú aktívnu prezentáciu informácií. Vo vstupných priestoroch je zverejnených len málo použiteľných informácií a vrátnici stále nie sú školení na aktívne prezentovanie zverejnených informácií občanom. Väčšina odmietavých stanovísk k sprístupneniu informácií sa týka práve žiadostí, ktoré odkrývajú doposiaľ utajené „zákutia“ administratívy. Problémom je snaha o verejnú kontrolu nákupov služieb a tovarov, teda hlavne verejného obstarávania. Často je ťažké získať kópie uzatvorených zmlúv, respektíve sprístupnenie informácií o plnení týchto zmlúv. V samospráve, kde zlyhávajú inštitucionálne kontrolné mechanizmy, existuje snaha vyhnúť sa aj verejnej kontrole.

Popri negatívnych však existujú aj opačné príklady. Podľa Šarloty Pufflerovej, riaditeľky mimovládnej organizácie Občan a demokracia, je možné pozorovať isté zlepšenie v komunikácii s občanmi. Sprístupňovanie bežných informácií už v súčasnosti nerobí orgánom verejnej správy veľké problémy. (Pufflerová, 2003)

⁹ Bližšie pozri www.obcanademokracia.sk.

Ďalšími nástrojmi verejnej kontroly sú otvorené **zasadnutia zastupiteľstva**. V mnohých mestách a obciach sú rokovania miestneho zastupiteľstva občanom sprístupňované prostredníctvom miestnych televízií. Na Slovensku je 75 miestnych televízií, štyri z nich sú regionálne a 71 lokálnych. Vlastnú spravodajskú televíziu má 15 obcí. Televízie informujú o aktuálnom dianí v obciach a regiónoch a vysielajú prenosy z rokovaní zastupiteľstiev. (*Sme*, 10. 4. 2003)

Prístup k informáciám prostredníctvom účasti na mimoriadnych a výjazdových (mimo obce/mesta) zasadnutí zastupiteľstva sa v niektorých prípadoch stal zložitým. Okolnosti, za ktorých je možné zvolať mimoriadne zasadnutie zastupiteľstva, sú presne definované. Aj v prípade mimoriadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva musia byť zachované minimálne záruky jeho verejnosti a návrh programu musí byť zverejnený na úradnej tabuli aspoň 24 hodín pred rokaním. O zvolaní mimoriadneho rokovania zastupiteľstva musia byť informovaní poslanci.

V istom slovenskom meste boli poslanci pozvaní na školenie. Keďže sa konalo v sobotu, nie všetci volení zástupcovia sa školenia zúčastnili (mohli zúčastniť). Ku koncu školenia, v sobotu popoludní, oznámil primátor prítomným poslancom potrebu rozhodnúť o niektorých dôležitých veciach. Pretože bola prítomná nadpolovičná väčšina poslancov (kvórum uznávaniaschopnosti zastupiteľstva), primátor sa rozhodol hneď na mieste zvolať mimoriadne zasadnutie mestského zastupiteľstva. Všetky predložené návrhy boli schválené. Poslancom, ktorí sa nezúčastnili (ani sa nemohli zúčastniť) zasadnutia mestského zastupiteľstva), ako aj obyvateľom mesta, ktorí sa o rokovaní zastupiteľstva vôbec nezozvedeli, sa však porušilo ich ústavné právo na účasť na správe vecí verejných.

V menšej obci navrhol starosta na zasadnutí obecného zastupiteľstva odpredať obecný bager a autobus súkromnej spoločnosti za veľmi výhodnú cenu (pre záujemcu). Niektorí poslanci nesúhlasili s takýmto postupom a navrhli vyhlásiť verejnú obchodnú súťaž na odkúpenie tejto techniky. Obecné zastupiteľstvo tento návrh schválilo, i keď tesnou väčšinou. Starosta nebol s takýmto riešením vôbec spokojný a tak o tri dni, na sobotu, zval mimoriadne zasadnutie obecného zastupiteľstva. Program tohto rokovania nebol nikde zverejnený a na toto zasadnutie starosta pozval iba poslancov, ktorí pôvodne súhlasili s návrhom priameho predaja. Odporcovia sa o rokovaní zastupiteľstva nezozvedeli. Takže obec formálne dodržala zákon, zastupiteľstvo schválilo nakladanie s majetkom obce – jeho odpredaj. Druhá vec je, že legitimita takéhoto rozhodnutia zastupiteľstva je nanajvýš pochybná. (Kamenec, 2003)

Príklady ďalších konkrétnych protikorupčných opatrení

Viaceré obce a mestá hľadajú protikorupčné opatrenia, ktoré môžu zvýšiť dôveru v správu vecí verejných. Príkladom konkrétneho protikorupčného opatrenia je antikorupčné pracovisko, ktoré v roku 2003 otvorili na bratislavskom magistráte. Ide o verejné stránkové pracovisko s 15 zamestnancami pre kontakt s Bratislavčanmi a návštevníkmi mesta. Okrem podateľne a informačného centra je tam možné získať rôzne tlačivá, zaplatiť správny poplatok, vybaviť osvedčenie podpisu, územné rozhodnutie a iné agendy mesta. Ďalším príkladom je samospráva Popradu, ktorá rozhodla o prijatí dvoch etických kódexov, a to pre volených predstaviteľov, ale aj pre zamestnancov mesta. Uvedené etické kódexy sa pokúšajú o definovanie žiaduceho konania a etické princípy pre poslancov, primátora a hlavného kontrolóra mesta. Stanovujú tiež základné zásady správania sa zamestnancov mestského úradu.

9.2. VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY – REGIONÁLNA ÚROVEŇ SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH

Na poskytnutie ucelenejšieho obrazu o vnímaní korupcie na úrovni vyšších územných celkov (VÚC) máme k dispozícii málo údajov. Tejto oblasti správy vecí verejných bola zatiaľ venovaná minimálna pozornosť. Jedným z dôvodov je krátka existencia týchto úradov a relatívne menšie pole pôsobnosti.

Avšak aj krátka história VÚC priniesla zopár situácií, ktoré stoja za zamyslenie a stali sa predmetom verejnej diskusie. Napríklad viac ako 300 000 korún zaplatil úrad Bansko-bystrického samosprávneho kraja za 54 pánskych a 8 dámskych kožených kufríkov. Pánsky kufrík stál 4 464 Sk a dámsky 3 411 Sk. Pred rokovaním zastupiteľstva ich dostali poslanci ako darček. Keďže v zastupiteľstve je len 40 poslancov a 9 poslankyň, 13 kufríkov bolo určených pre tzv. voľný pohyb, čiže pre tých, ktorí chcú v kufríkoch niečo poslancom doručiť. „Nemôžeme to dostávať v igelitkách, zle to vyzerá,“ povedal pre denník SME jeden z poslancov. (*Sme*, 27. 1. 2003)

V tom istom VÚC v novembri 2003 polícia zatkla poslanca za HZDS Gabriela Karlina údajne pri preberaní úplatku v Banskej Bystrici. Zadržaný bol aj vedúci úradu Banskobystrického samosprávneho kraja Milan Mráz. Úplatok mal byť milión korún a podľa informácií denníka *Sme* sa chcel Karlin s Mrázom o peniaze rozdeliť. (*Sme*, 26. 11. 2003) Podplácať mala súkromná firma za to, že dostane od samosprávneho kraja zákazku za niekoľko miliónov korún. Ako ďalej uvádza denník *Sme*, G. Karlin podľa prokurátora po vyhlásení výsledkov výberového konania na stavbu telocvične v Žiari nad Hronom povedal konateľovi víťaznej firmy Jurajovi H., že má dať „nejakú peňažnú hotovosť“ M. Mrázovi. (*Sme*, 29. 11. 2003) Uviedla to Generálna prokuratúra v žiadosti o súhlas na Karlinovo a Mrázovo trestné stíhanie. Juraj H. prípad oznámil polícii. Trestné stíhanie vo veci sa začalo 6. augusta 2003. Karlin mu totiž podľa prokuratúry povedal, že kým nie je písomné rozhodnutie o víťazovi súťaže, môže komisia svoje rozhodnutie zmeniť. Keď Jurajovi H. doručili výsledky konkurzu, Karlin ho vraj opäť upozornil, že investor môže kedykoľvek prestať platiť, a preto má dať Mrázovi päť percent z investičných nákladov (700 000 korún) a 10 percent z každého dodatku. Peniaze Juraj H. odovzdal v obálke Mrázovi 25. novembra. Mráz potom podľa obžaloby obálku dal Karlinovi a ten ju dal do svojho kufríka. Polícia oboch zadržala. Päťčlennú komisiu, ktorá vybrala firmu Technotrade, ale vymenoval práve M. Mráz. Predseda komisie Milan Ferjenčík je podľa zistení denníka *Sme* dobrým priateľom Juraja H. Jeden z členov výberovej komisie zasa podľa výpisu z obchodného registra pôsobil v orgánoch istej firmy spolu s bratom M. Mráza. (*Sme*, 29. 11. 2003) Tento príklad je okrem iného prelomový v tom, že prvýkrát v slovenskej histórii bol zadržaný poslanec NR SR.

Ďalším príkladom otázného správania je Trnavský kraj, ktorý sa odmietal ako jediný podrobiť kontrole svojho hospodárenia. Šéf Najvyššieho kontrolného úradu J. Stahl to označil za nepochopiteľné. „Nechceme nikoho prenasledovať, chceme vyšším územným celkom pomôcť zorientovať sa v existujúcich pravidlách hospodárenia,“ dodal Stahl. Predseda samosprávneho kraja Peter Tomeček odôvodnil svoj zamietavý postoj pochybnosťami o právomociach NKÚ kontrolovať samosprávu. „Niektoré naše činnosti nemajú právo vôbec kontrolovať,“ povedal pre denník *Pravda*. Celá vec zrejme skončí na Ústavnom súde. (*Pravda*, 14. 10. 2003)

9.3. ZÁVER

Výsledky prieskumov verejnej mienky poukazujú na to, že občania vnímajú rozšírenie korupcie na úrovni miest a obcí Slovenska. Poskytujú pre aktérov, aktívnych na miestnej a centrálnej úrovni, obraz, ktorý je potrebné brať do úvahy pri hľadaní a presadzovaní riešení, spojených s dobrou správou vecí verejných. Najmä na úrovni miest sa otvára politický priestor pre protikorupčných aktérov, ktorí sa tejto téme môžu intenzívne venovať, vytvárať a presadzovať protikorupčné opatrenia.

Diskusia o decentralizovaných formách korupcie a protikorupčných opatreniach sa postupne otvára medzi poslancami NR SR, predstaviteľmi ZMOS či NKÚ. Často naráža na odpor. Príkladom je negatívny postoj predstaviteľov miest a obcí Slovenska k zákonu o konflikte záujmov či k rozšíreniu právomoci NKÚ kontrolovať nakladanie so všetkými prostriedkami obcí. Nízka transparentnosť procesu verejného obstarávania, na ktorú poukázal monitoring verejného obstarávania vo vybraných veľkých mestách SR, vytvára riziká korupčného správania. Neochota prijať prísne protikorupčné pravidlá tak môže znížiť očakávané pozitívne dopady z procesu decentralizácie správy vecí verejných na Slovensku, teda môže mať dopady na životnú úroveň občanov žijúcich v príslušných obciach a mestách.

LITERATÚRA

1. Kamenec, T.: *Kontrolovaná samospráva obce*. Príspevok odznel na seminári Transparency International Slovensko, Bratislava, 19. 6. 2003.
2. Palkovič, M. – Fúška, L. – Pirošík, V.: *Kontrola v samospráve*. In: Zemanovičová, D. – Pirošík, V. (ed.): *Protikorupčné nástroje v samospráve*. Bratislava, TIS 2003.
3. Pufflerová, Š.: *Prístup k informáciám na úrovni obcí a miest SR*. Príspevok odznel na seminári Transparency International Slovensko, Bratislava, 19. 6. 2003.
4. Vlach J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Správa z pilotného monitoringu verejného obstarávania v miestnej samospráve*. Bratislava, TIS 2003.
5. www.obcanademokracia.sk
6. www.transparency.sk
7. Zákon č. 138/1990 Zb. o majetku obcí
8. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
9. Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Monitoring dennej tlače.

V.10. PODNIKANIE ŠTÁTU A OBCÍ

Emília Sičáková-Beblavá

Podnikanie možno charakterizovať ako sústavnú činnosť vykonávanú za účelom dosiahnutia zisku. Vlastníkmi podnikateľských jednotiek môžu byť súkromné fyzické alebo právnické osoby, štát alebo obec. Vplyv politiky na podnikanie má rôznu podobu. Štát napríklad nepriamo vplyva na kvalitu podnikateľského prostredia výškou daňového zaťaženia alebo povinným licencovaním exportu. Na podnikanie štátu a obce však má politika aj priamy vplyv.

V súvislosti s predmetom tejto správy a vlastnickej štruktúry štátnych a obecných firiem je možné poukázať na viaceré riziká ich činnosti. Vlastnícka štruktúra, ktorá sa prejavuje pri správe a riadení štátnych firiem, má vplyv na prijímané rozhodnutia. Podobne ako pri činnosti verejného sektora, aj pri činnosti týchto firiem ide o prenesený výkon práv. V praxi to napríklad znamená, že do istej miery majú na rozhodnutia štátnych firiem vplyv politici alebo nimi poverené osoby. Okrem pozitívnych aspektov takejto formy personálneho obsadenia riadenia a správy štátnych a obecných firiem – potreby mať priamy či nepriamy vplyv na správanie sa firiem, za ktoré nesú politici priamu zodpovednosť – to prináša aj svoju negatívnu stránku. Rozhodnutia pri správe štátnych a obecných firiem môžu byť vo väzbe na vlastnícku štruktúru prijímané nielen na základe pravidiel, ktoré diktuje trh a snahy o maximalizáciu zisku firiem, čo sa predpokladá pri súkromných firmách. Istý vplyv na prijímané rozhodnutia môžu mať totiž aj osobné záujmy poverených osôb a tých, ktorí poverujú, teda napríklad osobné záujmy poslancov miestneho zastupiteľstva alebo záujmy príslušnej politickej strany.

Pri činnosti štátnych a obecných firiem teda existuje istý potenciál pre zneužitie, správanie, ktoré nevedie k maximalizácii zisku takýchto firiem, ale k získavaniu výhod pre spriaznených jedincov či skupiny. Ako nástroj v rukách politikov môžu takéto firmy slúžiť ako nástroj politického klientelizmu. Cez ich činnosť majú totiž vládne politické strany možnosť získať podporu „spriatených skupín, skupiniek či jedincov“. Ďalším typom zlyhania, ktorí súvisí s touto formou vlastníctva, je uprednostňovanie osobných záujmov tých, ktorí sú poverení takúto firmu riadiť, prijímať v jej mene rozhodnutia.

Medzi rizikové aktivity z hľadiska korupčného správania v štátnych a obecných firmách patrí obstarávanie tovarov a služieb, predaj a prenájom majetku štátnych a obecných firiem, privatizácia, ako aj personálna politika v štátnych a obecných firmách – prijímanie, hodnotenie, povyšovanie zamestnancov, pridelovanie bytov a iných výhod.

Ako sa vyššie uvedený teoretický potenciál pre zneužitie štátnych a obecných firiem pre osobný a politický prospech premietol do slovenskej praxe po nástupe novej vlády po voľbách v roku 2002 sa pokúsime načrtnúť v ďalšom texte. Bližšie poukážeme na to, v akých oblastiach, formách a s akými prostriedkami môže podnikať štát a slovenské obce, mestá a VÚC. Zároveň pozornosť zameriame na inštitucionálne zmeny v jednotlivých formách štátnych a obecných firiem a ich možný vplyv na zmenšenie priestoru pre osobné či politické zneužitie.

10.1. PODNIKANIE ŠTÁTU

Emília Sičáková-Beblavá

V ekonomike Slovenska popri podnikoch, ktoré sú v súkromnom vlastníctve, zároveň pôsobia štátne podniky či akciové spoločnosti s majetkovou účasťou štátu. Časť z nich predstavuje tzv. prirodzené monopoly¹. Aj keď dôležitú úlohu pri spravovaní viacerých z nich zohráva Fond národného majetku SR, ktorý je z hľadiska práva súkromnou právnickou osobou, pre potreby tejto časti správy budeme tieto typy podnikateľských subjektov spoločne nazývať **štátne firmy**. Príkladmi štátnych firiem na Slovensku sú Tipos, a. s., a Slovenská pošta, š. p.

Na riziká spojené s existenciou a činnosťou štátnych firiem z hľadiska korupcie sme poukázali v úvode tejto časti správy. V roku 2000 tak vláda prijala *Národný program boja proti korupcii*, ktorý hovorí: „Pokiaľ ostávajú niektoré podniky v rukách štátu, treba výrazne posilniť kontrolu zo strany štátu voči týmto podnikom.“ Zároveň minulé vládne prevzala Privatizačné informačné minimum² do akčných plánov boja proti korupcii. Informácie napriek tejto deklarácii v plnom rozsahu nezverejňovala napriek tomu, že práve privatizácia veľkých podnikov bola a je spájaná s korupciou, klientelizmom.

Napriek uvedenému sa v roku 2002 a 2003 pristúpilo k postupnému prijímaniu zmien pri jednotlivých formách štátneho vlastníctva.

10.1.1. Štátne podniky

Inštitucionálne zmeny spojené s bojom proti korupcii boli v zákone o štátnom podniku č.111/1990 Z. z. vykonané v ostatnom období dvakrát:

- na základe Auditu štátnej správy³ bola pripravená a v roku 2002 presadená novela zákona o štátnom podniku⁴. Táto novela vstúpila do platnosti k 1. januáru 2003;
- následne z uznesenia vlády SR č.350/2003 a zo *Správy o konkrétnych opatreniach pri plnení Programového vyhlásenia vlády SR v oblasti boja proti korupcii* vyplynula úloha spresniť viaceré povinnosti, ktoré boli zavedené novelou z roku 2002. Novela bola prijatá 21. októbra 2003 a nadobudla účinnosť 31. októbra 2003.

V štátnych podnikoch sa tak formálne postupne menia a zavádzajú jasnejšie pravidlá hry – zaviedla sa povinnosť prekladať majetkové priznania, zvýšená osobná zodpovednosť riaditeľa

¹ Pod prirodzeným monopolom rozumieme také postavenie na trhu, ktoré má podnikateľ v dôsledku spravovania/vlastníctva technológie, ktorej produkcia pri danom dopyte je najefektívnejšie dosahovaná jediným hospodárskym subjektom (Jurzyca, 1999).

² Privatizačné minimum hovorí o zverejňovaní informácií týkajúcich sa výberu privatizačného poradcu, napríklad kto ho vyberá, na základe akých zákonov, ako boli stanovené kritéria, štatút výberovej komisie, písomné zápisy z rokovania výberovej komisie, zverejnenie majetkových, personálnych prepojení poradcu, povinnosť ohlasovať všetky stretnutia členov komisie, predstaviteľov politických strán, vlády, zodpovedných pracovníkov ministerstiev a pod. (celé znenie ja na www.transparency.sk).

³ Bližšie pozri www.vlada.gov.sk/audit.

⁴ Štátne podniky sa riadia predovšetkým zákonom o štátnom podniku, no využívajú aj Obchodný zákonník, napríklad na uzatváranie zmlúv.

podniku a členov dozornej rady podniku za hospodárne riadenie podniku, povinnosť zverejňovať údaje o hospodárení podniku, o nakladaní s majetkom štátu, povinnosť zakladateľa obsadzovať funkcie riaditeľa podniku a členov dozornej rady výhradne výberovým konaním a posilnenie vnútornej kontroly zo strany zakladateľa. Blížšie ich v krátkosti uvádzame v nasledujúcom texte.

Výberové konanie

Zákon o štátnom podniku hovorí, že zakladateľ musí uskutočniť výberové konanie na riaditeľa podniku, predsedu a členov rady. Výberové konanie na riadiace a kontrolné funkcie v štátnom podniku vyhlasuje zakladateľ v tlači alebo v iných všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie najmenej päť týždňov pred jeho začatím.

Majetkové priznania

Pri majetkových priznaniach zákon o štátnom podniku stanovil hlavne povinnosť riaditeľa a členov dozornej rady predkladať majetkové priznania každý rok. Riaditeľ podniku a členovia dozornej rady sú tak povinní po vymenovaní do funkcie predložiť majetkové priznanie, svoje majetkové podiely v iných právnických osobách, majetkové podiely im blízkych osôb, v iných právnických osobách a preložiť vyhlásenie o svojich podnikateľských aktivitách zakladateľovi do 30 dní od vymenovania do funkcie a do 31. marca každého kalendárneho roka. Majetkové priznanie musí obsahovať napríklad informácie o:

- nehnuteľnom majetku vrátane údajov o právnom pôvode a dátume nadobudnutia tohto majetku, cene jeho obstarania,
- hnuťnej veci, ktorej hodnota presahuje 200 000 Sk vrátane údajov o právnom pôvode nadobudnutia tejto veci, ceny obstarania, pri bezodplatnom nadobudnutí ceny obvyklej,
- majetkovom práve a inej nemajetkovej hodnote, ktorých hodnota presahuje 200 000 Sk vrátane údajov o právnom pôvode nadobudnutia tohto majetkového práva alebo inej majetkovej hodnoty, pri odplatnom prevode ceny obstarania, pri bezodplatnom nadobudnutí ceny obvyklej.

Úmyselné uvedenie neúplných alebo nepravdivých údajov v majetkovom priznaní je dôvodom na odvolanie z funkcie.

Konflikt záujmov

Osoby, ktoré riaditeľ určí ako svojich zástupcov z radov zamestnancov podniku a ďalší jemu priamo podriadení zamestnanci podniku⁵ a im blízke osoby nemôžu mať majetkovú účasť v obchodnej spoločnosti s podobným predmetom podnikania ako má podnik, v ktorom sú v pracovnom pomere, alebo v obchodnej spoločnosti, ktorá je dodávateľom tohto podniku⁶.

Osobná zodpovednosť

Porušením svojich povinností pri výkone funkcie je riaditeľ povinný nahradiť škodu, ktorú spôsobil podniku. Najmä je povinný nahradiť škodu, ktorá podniku vznikne tým, že poskytne plnenie alebo nadobudne majetok v rozpore so zákonom o štátnom podniku. Výška náhrady škody, ktorú je povinný riaditeľ nahradiť, je maximálne ročný príjem riaditeľa.

⁵ Znamená to osoby priamo naviazané na riaditeľa, teda jeho poradcov a podobne. Ak má podnik nejakú štruktúru, napríklad riaditeľ a štyria zástupcovia, potom sa to týka zástupcov na pracovníkov, ktorí spolupracujú s riaditeľom. Teda nie pracovníkov v organizačnej štruktúre pod zástupcami.

⁶ Výnimka sa týka § 24 zákona č. 92/1991 Zb. v znení neskorších predpisov (kupónová privatizácia). To v praxi napríklad znamená, že sa uvedené osoby mohli zúčastniť kupónovej privatizácie.

Všetky vyššie uvedené zmeny už nadobudli účinnosť, ostatná novela zákona o štátnom podniku vstúpila do platnosti v novembri 2003. Pri viacerých štátnych podnikoch už zakladatelia obsadzovali riadiace miesta výberovým konaním. Celkové hodnotenie vplyvu nových pravidiel na zníženie korupcie v štátnych podnikoch však zatiaľ nie je možné. Právne predpoklady na to boli vytvorené, otázkou zostáva ich aplikácia v praxi. Zavedením jasnejších pravidiel sa vytvoril priestor pre monitoring ich dodržiavania v jednotlivých štátnych podnikoch, napríklad mimovládny organizáciami a médiami, čo môže pomôcť pri tlaku na ich zavedenie do praxe. Zároveň je potrebné uviesť, že počet štátnych podnikov sa na Slovensku znižuje. V budúcnosti ich bude dokonca menej, časť z nich totiž prechádza transformáciou. Príkladom je transformácia štátneho podniku Lesy, š. p., na akciovú spoločnosť.

10.1.2. Akciové spoločnosti so stopercentnou majetkovou účasťou štátu

Okrem štátneho podniku štát podniká aj pomocou iných právnych foriem. Ide hlavne o akciové spoločnosti⁷. Štát musí mať sto percent iba v štátnom podniku nie však v akciových spoločnostiach. V akciových spoločnostiach môže mať teda štát priamo alebo nepriamo, cez Fond národného majetku SR (FNM SR), buď 100 % alebo menšie ako stopercentné vlastníctvo. Pri týchto štátnych firmách dôležitú úlohu zohráva FNM SR a Obchodný zákonník. FNM SR de facto spravuje majetok štátu v spoločnostiach⁸.

Zmena pravidiel

Zmena pravidiel postupne nastáva aj pri týchto formách štátnych firiem. Vláda SR svojím uznesením č. 396/2002 zo 17. apríla 2002⁹ prijala *Spoločné zásady pre fungovanie akciových spoločností so stopercentnou účasťou štátu*¹⁰. Zároveň uložila povinnosť zapracovať zmeny do stanov týchto akciových spoločností do 30. júna 2002. Išlo o úlohu uloženú vládou SR, teda o politickú úlohu. V praxi to napríklad znamená, že vzorové stanovy pre stopercentné štátne akciové spoločnosti sa vzťahujú na tie spoločnosti, kde štát zastupujú ministerstvá a všetky ústredné orgány štátnej správy. To znamená, že sa nevzťahuje na FNM SR, pretože ten sa zodpovedá NR SR. Na tieto typy štátnych firiem, ktoré spadajú pod FNM SR, sa tak vzťahujú menej prísne pravidlá. Väčšie otázky to vyvoláva napríklad v súvislosti so Slovenskými elektrárňami, a. s., kde výkon akcionárskych práv vykonáva FNM SR. Rozlišujúcim kritériom je teda to, kto v danej spoločnosti vykonáva akcionárske právomoci.

Vzorové stanovy sa venujú napríklad posilneniu dohľadu akcionára vo veciach nakladania s majetkom spoločnosti, zavádzajú väčšiu osobnú majetkovú zodpovednosť, zvyšujú transparentnosť hospodárenia a nakladania s majetkom týchto spoločností či odbornosť členov jednotlivých orgánov.

⁷ Môže ísť to byť aj širšie napríklad spoločnosť s ručením obmedzeným, družstvo, komanditná spoločnosť alebo verejná obchodná spoločnosť.

⁸ Fond je podľa zákona právnickou osobou zapísanou v obchodnom registri. Jeho poslaním je realizovať schválené privatizačné projekty, nakladať s majetkom fondu vo vlastnom mene v rozsahu vymedzenom zákonom, vykonávať práva akcionára v ním založených akciových spoločnostiach práva spoločníka iných všetky než akciových spoločnostiach a iné právne úkony.

⁹ Zmeny boli vykonané aj v súvislosti s účinnosťou novely Obchodného zákonníka od 1. januára 2002.

¹⁰ Zmeny boli prijaté na základe výsledkov Auditú štátnej správy.

Posilnenie dohľadu štátu

Rozhodujúce majetkové transakcie spoločnosti sa osobitne schvaľujú valným zhromaždením spoločnosti, resp. transakcie menšieho rozsahu dozornou radou. Ide o peňažné a nepeňažné vklady majetku do iných právnych subjektov.

Posilnenie osobnej majetkovej zodpovednosti členov orgánov spoločnosti

Oproti úprave zákazu konkurencie v Obchodnom zákonníku, v návrhu vzorových stanov sa prísnilo obmedzenia pre členov predstavenstva ako štatutárneho orgánu. Člen predstavenstva by sa nemal zúčastňovať vôbec na podnikaní inej spoločnosti ako spoločník s výnimkou vlastníctva akcií, resp. podielov v družstve za podmienok, že o takomto vlastníctve informuje príslušné ministerstvo. Nemal by vykonávať činnosť ako štatutárny orgán, alebo jeho člen v inej právnickej osobe, iba ak ide o spoločnosť, na ktorej podnikaní sa zúčastňuje akciová spoločnosť, ktorej štatutárneho orgánu je členom.

Zvýšenie transparentnosti hospodárenia a nakladania s majetkom spoločnosti

Spoločnosť je napríklad povinná zverejniť hlavné údaje účtovnej uzávierky overenej audítorom, po schválení valným zhromaždením v Obchodnom vestníku a jednom denníku s celoštátnou pôsobnosťou. V súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám spoločnosť by mala sprístupňovať informácie z výročnej správy spoločnosti, ktorej súčasťou je aj informácia o stave a vývoji majetku spoločnosti s uvedením údajov o prevodoch majetku a transakciách týkajúcich dodržiavania zákazu konkurencie.

Odborná spôsobilosť – výberové konanie

Podľa vzorových stanov má dozorná rada spoločnosti zabezpečiť výberové konanie členov predstavenstva a na základe uskutočneného výberového konania predložiť valnému zhromaždeniu návrh na voľbu členov predstavenstva.

Pohľad na prax

Pri týchto typoch štátnych firiem sa už ukázala snaha obchádzať duch vyššie uvedených zmien. Po vytvorení novej koalície po voľbách v septembri 2002 ňou otriasla kauza **obsadzovania členov Predstavenstva v Slovenských elektrárňach**. Spoločné zásady pre fungovanie akciových spoločností so stopercentnou účasťou štátu hovoria, tak ako je to uvedené vyššie, aj o obsadzovaní kľúčových pozícií výberovými konaniami, so zdôraznením odbornosti, bez ohľadu na politickú príslušnosť, príbuzenské a priateľské vzťahy. Presnejšie sa vo vzorových stanovách akciových spoločností so stopercentnou účasťou štátu hovorí, že „dozorná rada spoločnosti zabezpečí výberové konanie na členov predstavenstva a na základe uskutočneného výberového konania predloží valnému zhromaždeniu (ktorého práva v prípade Slovenských elektrární vykonáva FNM SR) návrh na voľbu členov predstavenstva“. Podľa informácií, ktoré Transparency International Slovensko poskytli Slovenské elektrárne, a. s. a FNM SR, sa žiadne výberové konanie na uvedené miesta neuskutočnilo. O obsadenie miest sa rozohral tvrdý politický boj. Ako sa uvádza v denníku *Sme*: „Politické strany či hnutia neváhali využiť všetky prostriedky na udržanie svojich pozícií. Porušenie dohodnutej parcelácie postov znamenalo vždy otrásenie koalície. Nebolo to inak ani po nástupe novej vlády. Rozdiel bol možno v tom, že o politických nomináciách a „spravodlivom“ rozdelení stranického vplyvu na štátne firmy sa hovorí otvorene a navyše, že sa týmito požiadavkami obchádzajú už platné protikorupčné normy.“ (*Sme*, 18. 12. 2002)

Nastali aj iné situácie. Výberové konanie sa uskutočnilo, ale jeho výsledok vyvolal otázky. Príkladom je výber riaditeľa pre **Slovenskú správu letísk**. Šesťčlenná komisia na ministerstve dopravy vybrala neúspešného kandidáta za poslanca za SDKÚ vo voľbách v roku 2002 a to napriek tomu, že v leteckom biznise nepracoval. Gabriel Beer z týždenníka *Trend* to označil za politickú nomináciu SDKÚ: „Za riaditeľa ide chlapec, ktorý sa v problematike nevyzná.“ (*Nový Čas*, 15. 8. 2003)

Situáciu v týchto firmách poodkrývajú poznámky bývalého ministra hospodárstva Róberta Nemcsicsa, ktorý o **Slovenských elektrárňach** (SE) v roku 2003 povedal: „Kontrola bola takmer nemožná. Prebiehal tu proces, ktorému dodnes nerozumiem. Ak je niekto stopercentným vlastníkom a spravuje všetky akcie, musí sa náležito k tomu správať. Chápem, že SE majú autonómnu právnu subjektivitu, že majú riadiace orgány, ale práve do tých orgánov ministerstvo hospodárstva nominuje zástupcov. V elektrárňach sme nevedeli nielen termíny zasadnutí orgánov, ale ani to, čo sa tam prerokovalo. Nemali sme ani odpočet toho, čo sa tam prijalo.“ Na otázku, ako sa vyberajú ľudia do predstavenstva, dozornej rady odpovedal: „Tak, ako sa vyberajú do všetkých štátnych podnikov. Musí vzniknúť konsenzus. Vedel by som si predstaviť úplne iné zloženie predstavenstva, ktoré by bolo nezávislé.“ (*Trend*, 23. 6. 2003) O možnostiach presadzovania záujmov štátu vypovedá jeho odpoveď na otázku: „To sú elektrárne až také neprehľadné? Nevie, či boli neprehľadné, ale rezort veľký prehľad nemá.“ Počas dovolenky ministra R. Nemcsicsa boli bez jeho vedomia vymenení riaditelia odštepných závodov. Strana ANO ministra odvolala a na jeho miesto navrhla predsedu strany Pavla Ruska.

Otázky vyvoláva aj obstarávanie. Denník *Pravda* zasa informoval o tom, že sponzor SDKÚ získal v priebehu jedného roka **štátne objednávky za 117 mil. korún**. Všetky bez verejnej súťaže. Ide pritom o zákazky, ktoré prideľovala Železničná spoločnosť, teda štátna akciová spoločnosť. (*Pravda*, 20. 3. 2003)

V súčasnosti polícia vyšetroje dvoch zamestnancov železníc SR, ktorí si údajne pýtali úplatok od trnavského podnikateľa, ktorý si chcel prenajať časť nehnuteľnosti vo vlastníctve železníc. Podľa televízie Markíza zadržali trnavskí policajti zamestnancov regionálneho strediska hospodárenia s majetkom železníc priamo pri preberaní úplatku 70 000 korún. Na políciu sa totiž obrátil podnikateľ, od ktorého „všimné“ chceli. Policajti peniaze označili a podnikateľ železničiarov podplácal v spolupráci s vyšetrovateľmi. (*Sme*, 4. 12. 2003)

10.1.3. Ostatné spoločnosti s majetkovou účasťou štátu, ktorá je menšia ako 100 %

Firmy, v ktorých má štát menšie ako stopercentné vlastníctvo, môžu mať rôznu právnu formu, pričom ide hlavne o akciové spoločnosti. Dôležitú úlohu tak zohráva Obchodný zákonník a FNM SR. Ako už bolo uvedené, FNM SR bol založený zákonom, podlieha NR SR. NR SR má tak napríklad vplyv na personálne obsadenie dozornej rady FNM SR, ktorá by mala dozerať nad činnosťou tejto inštitúcie. Ďalšou možnosťou kontroly FNM SR sú poslanecké prieskumy.

Už dlhšie obdobie sa poukazuje na postavenie FNM SR a jeho netransparenť. Plné znenie kúpnopredajných zmlúv medzi FNM SR a privatizéromi by sme márne hľadali na internete. Preto sa len ťažko môžeme oboznámiť s podmienkami, za akých sa privatizuje a za akých sa odpúšťajú splátky, či mení splátkový plán. Prezident FNM SR Jozef Kojda aj po prijatí informačného zákona považuje tieto zmluvy za tajné. (*Hospodárske noviny*, 28. 2. 2003) Dostatočne transparentné nie sú ani rozhodovacie procesy FNM SR.

Postavenie zamestnancov FNM SR je v porovnaní so zamestnancami v štátnej správe pod výrazne menšou verejnou kontrolou. Zamestnanci FNM SR nespádajú pod pravidlá zákona o štátnej službe, ani sa nemusia podriaďovať pravidlám ústavného zákona o konflikte záujmov. Odpor na zavedenie zmien je veľký. Prvý pokus zaviesť pravidlá pre riešenie prípadného konfliktu záujmov vo FNM SR a zmeniť tak existujúci stav sa objavil v návrhu tzv. Orozsovoho návrhu zákona o konflikte záujmov, keď sa navrhovalo, aby pod pôsobnosť tohto zákona spadali aj Fond národného majetku SR. Návrh tohto zákona neprešiel. Pracovná skupina, ktorá pripravila ďalší návrh zákona o konflikte záujmov, ktorý je predmetom diskusie v parlamente, mala pôvodne v úmysle zahrnúť aj Fond národného majetku SR. Nestalo sa tak. Návrh sa ich nedotýka.

S viacerými negatívnymi zisteniami skončila kontrola, ktorú na FNM SR vykonal Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ). Podľa NKÚ pripravil fond občanov Slovenska o niekoľko sto miliónov korún, pričom kontrola si všimla roky 2000 a 2001. Kontrola dokazuje, že ľudia z FNM SR napríklad poskytovali protiprávne pôžičky na nulový úrok súkromným formám, väčšina ich nesplatila a nakoniec skončila v konkurze. (*Národná obroda*, 25. 4. 2003)

Boli však prijaté zmeny. NR SR v novembri 2003¹¹ prijala zákon o výkone práce vo verejnom záujme, ktorý sa vzťahuje na zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme k zamestnávateľom, ktorými sú o. i. aj právnické osoby založené štátnym orgánom, Fondom národného majetku SR, obcou alebo vyšším územným celkom, ak majetková účasť alebo súčet majetkovej účasti štátu, Fondu národného majetku SR, obce alebo vyššieho územného celku je viac ako 66 %. Ďalej sa má vzťahovať aj na iné právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, u ktorých väčšinu členov riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov navrhuje štátny orgán, obec alebo vyšší územný celok. Zákon pre tieto právnické osoby definuje požadované správanie, uskutočňovanie výberových konaní na miesto vedúceho zamestnanca, povinnosti a obmedzenia zamestnanca, predkladanie majetkových priznaní a pod. Jednou z podmienok výkonu práce vo verejnom záujme je bezúhonnosť, pričom zákon v § 3 ods. 3 hovorí:

„Za bezúhonného na účely tohto zákona sa nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a v prípade trestného činu prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody, trestného činu podplácania a trestného činu nepriamej korupcie aj ten, komu bolo odsúdenie za takýto trestný čin zahladené podľa osobitného predpisu.“

Ďalej zákon v § 8 ods. 2c zakazuje „požadovať alebo prijímať dary alebo iné výhody alebo navádzať iného na poskytovanie darov alebo iných výhod v súvislosti a pri výkone práce vo verejnom záujme; to neplatí, ak ide o dary alebo iné výhody poskytované obvykle pri výkone práce vo verejnom záujme alebo na základe zákona alebo zamestnávateľom“.

Pohl'ad na prax

Príkladom spoločnosti s majetkovou účasťou štátu, ktorá je menšia ako 100 %, je SPP, a. s. Časť akcií tohto podniku bola privatizovaná v roku 2002, avšak štát si ponechal 51-percentný balík akcií. Presné podmienky, za akých štát predal časť tohto podniku súkromným firmám, nie sú známe, keďže privatizačná zmluva nie je verejne dostupná. Predmetom verejnej diskusie sa

¹¹ Zákon vstúpi do platnosti k 1. januáru 2004.

v roku 2003 stala zmluva, ktorú SPP, a. s., podpísal so svojimi novými akcionármi – Gaz de France a Ruhrgas na 1,2 miliardy korún za konzultačné služby. Ako uvádza denník *Sme*, podľa predsedu Smeru Robert Fico „Slovenský plynárenský priemysel tunelujú jeho privatizéri“. Zmluvu považuje za problém aj Pavol Rusko, šéf ministerstva hospodárstva, ktoré má v SPP zabezpečovať štátne záujmy. P. Rusko partnerom povedal, že zmluvu považuje za neplatnú, „pretože si myslíme, že ide o zmluvu s blízkymi osobami“. Zmluvu odsúhlasilo predstavenstvo podniku, v ktorom majú investori väčšinu. Rusko si myslí, že „zmluva mala byť podpísaná so súhlasom dozornej rady, kde má väčšinu štát. Ako ďalej uvádza *Sme*, keď bol vo funkcii exminister hospodárstva Róbert Nemcsics, odmietal akékoľvek presadenie tejto zmluvy, lebo „ani jeden zo zahraničných partnerov nevedel doložiť jej ekonomický prínos“. Rokovania zastavil. (*Sme*, 20.12. 2003) Podpísanie tejto zmluvy poukazuje na zlyhanie ochrany verejného záujmu v podnikoch, ktoré boli čiastočne privatizované.

10.1.4. Záver

Štátne firmy sa môžu používať ako nástroj presadzovania záujmov politických strán a jednotlivcov (aj formou korupcie). Pričom, ako uvádza Eugen Jurzyca, tieto záujmy nie vždy kopírujú záujmy celej spoločnosti. Dôsledkom nie je len zabezpečenie renty pre vybrané subjekty na úkor spotrebiteľov a iných podnikateľov, ale samozrejme nižšia tvorba bohatstva krajiny. (Jurzyca, 1999) Vzhľadom na takéto postavenie si vyžadujú osobitnú pozornosť, ktorá im nebola doposiaľ dostatočne venovaná.

Škála riešení zameraných na lepšiu správu a riadenie štátnych firiem je veľká. Ako príklad je možné uviesť zvýšenie transparentnosti obstarávania a predajov uskutočňovaných takýmito firmami či prehľadnejšiu a súťaživejšiu personálnu politiku, ako aj jasné pravidlá pre konflikt záujmov predstaviteľov takýchto firiem. S cieľom verejnej kontroly podnikov vlastnených štátom je potrebné zvýšiť aktívne zverejňovanie informácií, ako je napríklad počet zamestnancov, poskytované výhody či sponzorstvo. Pozitívny posun môže nastať aj implementovaním viacerých relevantných zákonov a iných zmien prijatých v roku 2003, ktoré sme v texte spomenuli. Preto je okrem prijímania nových pravidiel potrebné zamerať pozornosť na uplatňovanie už existujúcich pravidiel do každodennej správy a riadenia štátnych firiem.

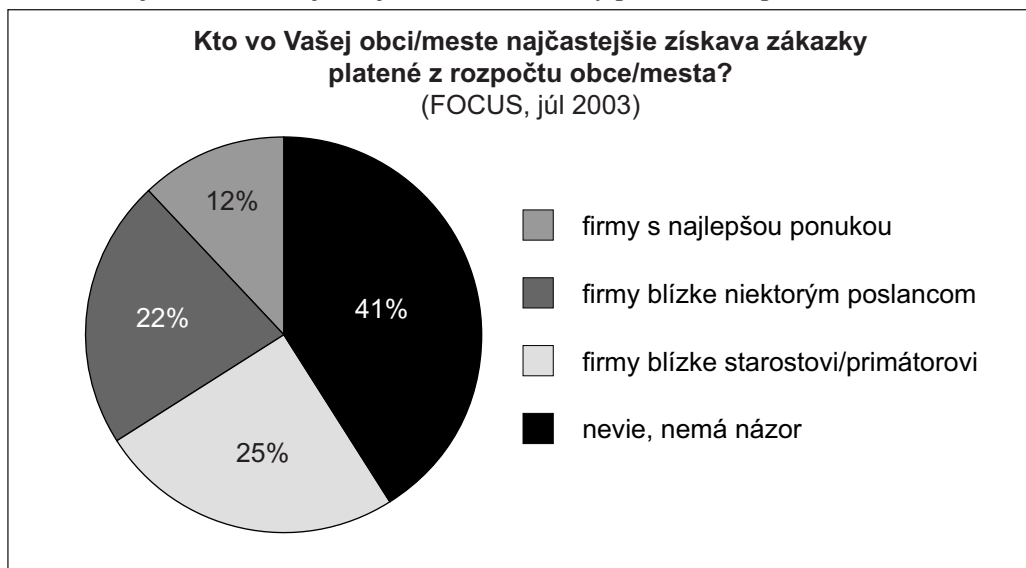
10.2. PODNIKANIE OBCÍ

Vladimír Pirošík

Pri komplexnom mapovaní stavu korupcie na Slovensku v roku 2003 nemožno obísť ani problematiku hospodárenia a podnikania obcí, miest a vyšších územných celkov (VÚC), ale rovnako aj fungovanie rôznych subjektov v ich zriaďovacej, resp. zakladacej pôsobnosti. Aktuálne výskumy verejnej mienky v tejto súvislosti naznačili napríklad značnú prepojenosť orgánov obce (starosta, poslanci) na jednotlivých podnikateľov pri získavaní obecných zákaziek (graf 1), ale zároveň aj vysoký spoločenský dopyt po posilnení kontroly hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami obce (graf 2). Takéto závery preto môžu naznačovať nielen neefektívitu v činnosti obcí, miest i subjektov v ich pôsobnosti, ale aj priamo korupčné správanie.¹²

Graf 1

Kto vo vašej obci/meste najčastejšie získava zákazky platené z rozpočtu obce/mesta?

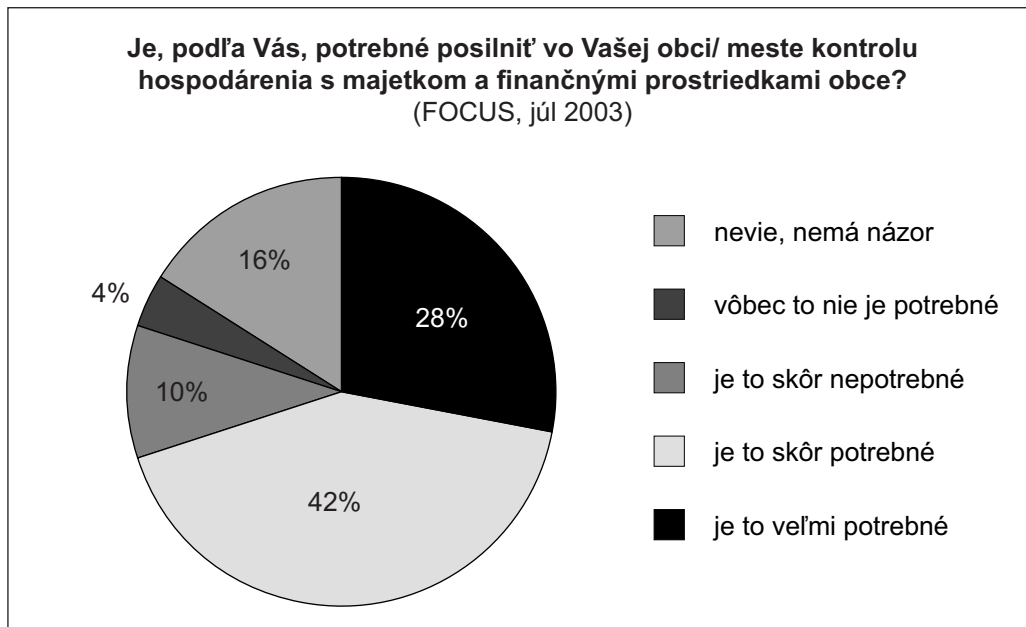


Zdroj: Focus pre TIS, júl 2003.

¹² Podrobnejšie výsledky citovaného prieskumu verejnej mienky, vrátane jeho interpretácie pozri napríklad v Zemanovičová– Pirošík, 2003, s. 21 a nasl., resp. Zemanovičová – Sičáková- Beblavá, 2003.

Graf 2

Je podľa vás potrebné posilniť vo vašej obci/meste kontrolu hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami obce/mesta?



Zdroj: Focus pre TIS, júl 2003.

Pre presnejšie popísanie problematiky je však nevyhnutné venovať sa osobitne hospodárskej, resp. podnikateľskej činnosti orgánov obce (starosta, zastupiteľstvo), ďalej orgánov v zriaďovacej pôsobnosti obce a tiež činnosti právnických osôb založených obcou, resp. s majetkovou účasťou obce.

10.2.1. Hospodárenie a podnikanie

Hospodárenie a podnikanie obcí prostredníctvom orgánov obce

Ako sme uviedli vyššie, prvá z troch foriem hospodárenia obce je priamo prostredníctvom jej orgánov. Pre úpravu hospodárskej a podnikateľskej činnosť obce je v takomto prípade dôležitý zákon o obecnom zriadení, zákon o majetku obcí a v neposlednom rade aj tzv. zásady hospodárenia s majetkom, ktoré si jednotlivé obce schvaľujú formou všeobecne záväzného nariadenia.

Podľa týchto právnych predpisov má kľúčové postavenie pri nakladaní s majetkom priamo volené a verejne rokujúce **obecné zastupiteľstvo (OZ)**. Práve predchádzajúcemu schváleniu OZ totiž vždy podliehajú zmluvné prevody vlastníctva nehnuteľného majetku, zmluvné prevody vlastníctva hnuťelného majetku nad hodnotu určenú obecným zastupiteľstvom (táto hodnota sa však v jednotlivých obciach a mestách môže významne líšiť – pozri príklad 1 a 2), ďalej nakladanie s majetkovými právami v určenej hodnote, aukčný predaj vecí podľa osobitných predpisov, vklady nehnuteľného majetku do majetku zakladaných alebo existujúcich obchodných spoločností, ako aj vklady iného majetku v hodnote určenej OZ do majetku zakladaných alebo existujúcich obchodných spoločností. O zvyšku môže rozhodovať starosta, riaditeľia príspevkových a rozpočtových organizácií a pod.

V tejto súvislosti však existuje aj niekoľko (pretrvávajúcích) problémov. Súvisia najmä s porušovaním práva občanov na informácie zo strany samosprávy pri získavaní informácií o ich hospodárení, ďalej ide o problém dominantného postavenia starostu (primátora) na úkor OZ pri správe obecného majetku a tiež o problematiku konfliktu záujmov orgánov, resp. zamestnancov obce pri nakladaní s majetkom.

Vyskytli sa napríklad viaceré prípady, keď poslanci s poukazaním na novelu zákona o obecnom zriadení¹³ rozhodli, že časť ich rokovania týkajúca sa hospodárenia s verejným majetkom (určovanie plátov riaditeľov mestských príspevkových a rozpočtových organizácií a platu hlavného kontrolóra) bude neverejná (Nitra), že zasadanie zastupiteľstva bude „výjazdové“ a teda *de facto* bez možnosti obyvateľom obce zúčastniť sa ňom (Bratislava, Považská Bystrica), resp. že občanom nebude umožnené zaznamenávať si fotograficky hlasovanie poslancov týkajúce sa odpredaju pozemkov v centre mesta (Považská Bystrica). V naposledy spomínanom prípade však zároveň v septembri 2003 rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky (ÚS SR), že takýmto postupom považskobystrického mestského zastupiteľstva **došlo k porušeniu práva občana na získavanie a rozširovanie informácií**. Predseda ÚS SR Ján Mazák na margo toho povedal, že „orgány verejnej moci si po prijatí zákona o slobode informácií, našťastie, začínajú uvedomovať, že zákon o slobode informácií musia garantovať v každodennej praxi“. (Jesenský, 2003)

Iným problémom bolo nerovnomerné rozdelenie práv a povinností pri správe majetku medzi dva základné orgány obce, starostu a OZ. I keď fenomén „**dominancie**“ starostu, teda výkonného orgánu obce na úkor zastupiteľského zboru, nie je porušením žiadneho právneho predpisu, ale skôr výsledkom reálnych mocenských pomerov v tej ktorej samospráve, a aj keď sa s týmto javom možno najčastejšie stretnúť hlavne v menších obciach, ktoré nedisponujú v rozpočte väčšími finančnými prostriedkami, zaznamenané boli aj prípady miest (Veľký Krtíš), v ktorých je primátor oprávnený rozhodovať o prevodoch majetku sám bez OZ v značne vysokej miere (porovnaj príklad 1 a 2).

Príklad 1

Mestské zastupiteľstvo splnomocňuje primátora mesta na prevody hnutel'ného majetku do 1 000 000Sk v jednotlivom prípade, prijatie úveru (pôžičky) do 1 000 000Sk, účasť nehnuteľným majetkom na podnikaní iných právnických a fyzických osôb do 1 000 000Sk, finančné záruky na úvery fyzickým a právnickým osobám do výšky 1 000 000Sk a rozhodovanie o vyradení a likvidácii neupotrebitel'ného a prebytočného majetku do hodnoty 500 000 Sk.

Zdroj: VZN Mesta Veľký Krtíš č. 2/1993

Príklad 2

Schváleniu mestským zastupiteľstvom podlieha aj nadobúdanie hnutel'ných vecí v obstarávacej alebo nadobúdacej cene nad 300 000 Sk. O nadobúdaní hnutel'ných vecí v obstarávacej cene od 100 000Sk do 300 000Sk rozhoduje primátor na základe odporúčania mestskej rady. O nadobúdaní hnutel'ných vecí v obstarávacej cene do 100 000Sk rozhoduje primátor.

Zdroj: VZN Mesta Kremnica č. 10/2000

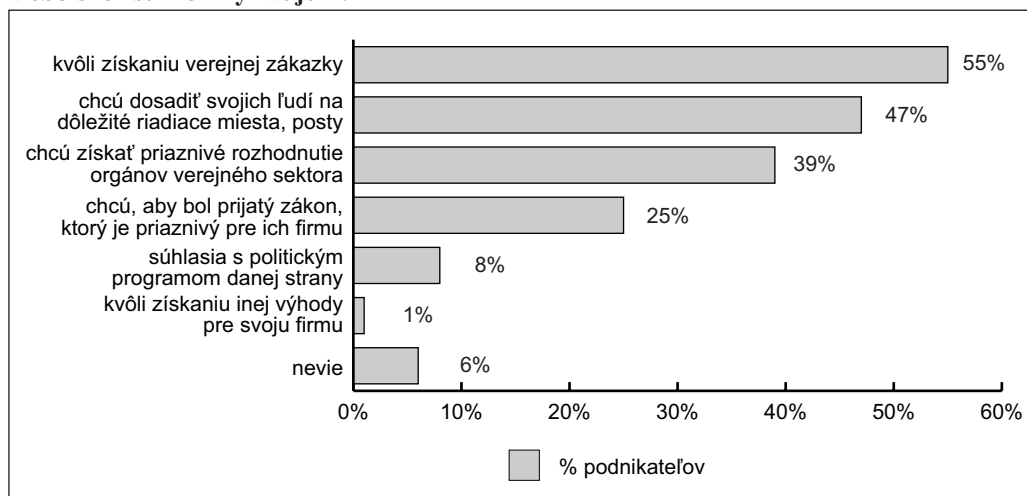
¹³ Išlo konkrétne o § 12 ods. 4 novely, podľa ktorého môže OZ vyhlásiť svoje rokovanie za neverejnú, ak sú jeho predmetom napríklad utajované skutočnosti, osobné údaje, obchodné, resp. bankové tajomstvo a podobne.

Objavili sa tiež pokusy vedomého obchádzania súhlasu zastupiteľstva nevyhnutného na pokračovanie v rozsiahlych investičných akciách, pri ktorých vzniklo tiež podozrenie zo spáchania trestného činu porušenia povinnosti starostu/primátora pri správe cudzieho majetku. Asi najznámejším sa v tejto súvislosti stal prípad mesta Martin. (*Sme*, 3. 6. 2003)

Za tretí problematický okruh – a to aj v súlade s názormi verejnosti (graf 3) – možno považovať **konflikt záujmov** poslancov a starostu. Ten mal v praxi najčastejšie podobu buď formálnej (t. j. priamej, avšak zákonom prípustnej) účasti týchto subjektov v orgánoch právnických osôb založených obcou, alebo tiež síce rovnako právne prípustného, ale často nie celkom transparentného prepojenia obchodných a podnikateľských aktivít poslancov/starostov, resp. ich najbližších príbuzných na obecný rozpočet. Relatívne často sa tak hlavne vo väčších mestách bolo možné v sledovanom období stretnúť so situáciou, že súkromné firmy jednotlivých poslancov vykonávali pre mesto (často za podmienok veľmi nevýhodných pre samosprávu) niektoré komunálne služby, ako napríklad odvoz odpadu, údržbu mestských komunikácií, pričom občas mali takéto služby dokonca povahu monopolu. Zaznamenané boli aj prípady, v ktorých takéto služby síce nevykonávala priamo firma poslancu, ale obchodná spoločnosť jeho blízkeho rodinného príslušníka (manžel/ka, deti a pod.).

Graf 3

Presadzujú pri rozhodovaní starosta/primátor a poslanci vo Vašom meste/obci verejný alebo skôr súkromný záujem?



Zdroj: Focus pre TIS, júl 2003.

Médiá zároveň v roku 2003 viackrát informovali aj o príkladoch angažovania sa obchodných spoločností vlastnených starostami na zákazkách v „ich“ obciach. Zrejme najznámejším sa stal príklad obce Brunovce, kde priamo firma starostu obce Dušana Močku Bramo, s. r. o., budovala obecnú kanalizáciu, a to dokonca bez predchádzajúceho stavebného povolenia. (*Sme*, 27. 8. 2003)

Veľké očakávania sú preto v tomto smere vkladané aj do tzv. **zákona o konflikte záujmov**, teda pripravovaného nového ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ten by mal s účinnosťou od 1. mája 2004 nanovo upraviť a transparentniť aj pravidlá účasti starostov/primátorov, predsedov VÚC a poslancov miestnych, mestských a regionálnych (nie však obecných) zastupiteľstiev na hospodárení

a podnikaní v rámci samosprávy či mechanizmus sprístupňovania majetkových priznaní týchto funkcionárov.¹⁴ Vzhľadom na silný odpor stavovských organizácií samosprávy, pre ktoré je návrh ústavného zákona v tejto podobe „neprijateľný“ (TASR, 26. 8. 2003) a ktoré žiadajú, aby „zákon nespomínal žiadneho voleného funkcionára samosprávy“ (Sme, 15. 5. 2003), však nemožno vylúčiť, že zákon o konflikte záujmov nakoniec nebude vôbec prijatý, resp. že sa nebude týkať minimálne predstaviteľov obcí, miest a VÚC.

Okrem vyššie uvedeného nemožno tri tejto príležitosti nespomenúť ešte tzv. „kauzu Karlin“. Išlo zrejme o jednu z historicky najväčších úplatkárskejších afér z prostredia samosprávy (VÚC) vôbec. Aféra spôsobila koncom roka 2003 obrovský celospoločenský rozruch, a to ani nie tak v dôsledku výšky vyžiadaného úplatku, ako skôr preto, že bol pri nej prvýkrát prichytený aj vysoký ústavný činiteľ, poslanec NR SR za HZDS G. Karlin. Ten mal totiž spolu s vedúcim úradu Banskobystrického samosprávneho kraja Milanom Mrázom 25. novembra 2003 prebrať od istej stavebnej firmy úplatok 500 000 korún za to, že získajú v mene VÚC v prospech tohto komerčného subjektu zákazku na rekonštrukciu telocvične v Žiari nad Hronom vo výške 17 miliónov korún. (Pravda, 26. 11. 2003) Miera zavinenia oboch obvinených, ktorých pri čine prichytila priamo polícia, je v súčasnosti predmetom šetrenia, pričom G. Karlin aj M. Mráz sú ku dňu odovzdania tejto kapitoly¹⁵ zatiaľ stále vo väzbe.

Hospodárenie právnických osôb zriadených obcou

Mnoho verejných služieb (kultúra, šport, správa majetku, školstvo, sociálna starostlivosť...) si obec zabezpečuje prostredníctvom iných subjektov, najmä cez tzv. rozpočtové a príspevkové organizácie (ROPO)¹⁶. Pre právnu úpravu ROPO je dôležitý hlavne zákon o rozpočtových pravidlách, zákon o správe majetku štátu, zásady hospodárenia s majetkom a tiež jednotlivé zriaďovacie listiny, ktorými obecné/mestské zastupiteľstvo ROPO zriaďuje a určuje im predmet činnosti, majetok, štatutára a pod.

Napriek tomu, že v súvislosti s fungovaním ROPO obcí/miest a VÚC nebol v roku 2003 zrealizovaný žiadny dostupný kvalitatívny prieskum verejnej mienky, v sledovanom období boli zaznamenané minimálne dve základné kategórie situácií, pri ktorých môže dochádzať ku korupcii. Išlo o problém konfliktu záujmov a tiež o prípady nejasnej transformácie najmä príspevkových organizácií na rôzne obchodnoprávne formy. Okrem toho boli medializované aj viaceré porušenia zákona zo strany vedenia niektorých ROPO.

Reforma verejnej správy a postupný prechod kompetencií zo strany štátu na samosprávu prinášal so sebou aj rôzne „**nové výzvy**“, s ktorými boli predstavitelia obcí/miest a VÚC konfrontovaní v druhej polovici roka 2002 a v priebehu roka 2003. Išlo napríklad o problém súbežného pôsobenia poslancov OZ, resp. zastupiteľstiev VÚC vo funkciách riaditeľov základných/stredných škôl. Keďže tieto prešli od 1. júla 2002 pod zriaďovaciú pôsobnosť samosprávy, poslanci stojaci na ich čele mali zároveň ako členovia OZ, resp. zastupiteľstva VÚC možnosť priamo rozhodovať o svojom zvolení a odvolaní za riaditeľa, o výške príspevku

¹⁴ Podrobnosti pozri napríklad v Zemanovičová – Pirošík, 2003, s. 91.

¹⁵ T. j. k 8. decembru 2003.

¹⁶ Rozdiel medzi rozpočtovými organizáciami (RO) a príspevkovými organizáciami (PO) je v tom, že RO sú svojimi príjmami a výdavkami priamo napojené na rozpočet obce, zatiaľ čo PO sú na obecný rozpočet napojené len čiastočne (príspevkom). Oba typy organizácií však môžu vo vlastnom mene nadobúdať práva a povinnosti.

na činnosť „svojej“ školy a o celkovej výške zvereného majetku, o ne/uskutočnení kontroly zastupiteľstva v takejto ROPO a pod. Nejasnosti nastali najmä v období medzi 1. júlom 2002 a komunálnymi voľbami v novembri 2002, keď Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR zverejnilo v reakcii na vyššie uvedený problém v mesta Nitra „prekleňovacie“ stanovisko, podľa ktorého sa poslanci, ktorí sú zároveň riaditeľmi základných škôl, nemusia vzdať svojho mandátu, resp. funkcie riaditeľa (*Nitrianske noviny*, 21. 10. 2002), zatiaľ čo v tom istom čase ministerstvo vnútra upozornilo predsedu košického VÚC Rudolfa Bauera, že traja členovia zastupiteľstva, ktorí sú súbežne vo funkciách riaditeľov stredných škôl v kraji, sú v konflikte záujmov. Zastupiteľstvo VÚC však napriek tomuto rozhodlo, že na oboch pozíciách môže tieto osoby pôsobiť aj v budúcnosti. V každom prípade, po uskutočnení komunálnych volieb nastala v tomto smere na úrovni obcí a miest konsolidácia a v priebehu roku 2003 už nebola verejne prezentovaná žiadna takáto situácia indikujúca možný konflikt záujmov.

V skúmanom období však viackrát zarezonoval problém nejasného pozadia **transformácie príspevkových organizácií** miest, resp. mestských častí na obchodné spoločnosti. Tlak na takúto transformáciu vyvolalo okrem celkovej finančnej „podvýživy“ samosprávy (ktorá súvisela aj nekoncepčnou politikou vlády v tejto oblasti) i platné znenie zákona o rozpočtových pravidlách, podľa ktorého ak PO dosahuje opakovanú stratu, musí ju zriaďovateľ zrušiť. (*BB Žurnál*, 23. 10. 2003) Jedným z medializovaných prípadov tohto typu sa stala napríklad premena známeho bratislavského centra pre kultúru a umenie CULTUS, príspevkovej organizácie mestskej časti Ružinov na akciovú spoločnosť založenú a plne kontrolovanú samosprávou. Transformácia sa síce formálne mala konať v záujme odstránenia stratovosti PO a zvýšenia finančnej efektivity, v skutočnosti však zrejme nereflektovala skutočné ekonomické výsledky, nakoľko napríklad najziskovnejšie kultúrne aktivity plánovala rušiť, zatiaľ čo iné, stratové a nenavštevované chcela zachovať. (Parkrová, 2003; Jančeková, 2003)

Vyskytli sa tiež kauzy, pri ktorých s najväčšou pravdepodobnosťou dochádzalo aj k porušeniu zákona o verejnej službe, ktorý až na výnimky zakazuje vedúcim zamestnancom ROPO podnikáť, resp. vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členmi riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Ilustratívnym môže byť v tomto smere napríklad pôsobenie riaditeľa Stredného odborného učilišťa a obchodného Na pántoch 9 v Bratislave, ktorý podľa zistení hlavného kontrolóra bratislavského VÚC nezákonne prenajímal priestory v majetku školy súkromným firmám, resp. tiež svoje vlastnej firme a porušil aj viacero iných právnych predpisov. V reakcii na toto ho poslanci bratislavského VÚC s okamžitou platnosťou odvolali z funkcie. (*Sme*, 4. 7. 2003)

Záverom tejto časti treba ešte uviesť, že podľa zámeru vlády SR bude spomínaný zákon o verejnej službe v priebehu konca roka 2003, resp. začiatku roka 2004 zrušený a nahradí ho osobitný mzdový predpis a zároveň komplexný **zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone prác vo verejnom záujme**. Ten bude okrem iného podrobne upravovať povinnosti a obmedzenia, výkon iných zárobkových činností, podávanie majetkových priznaní i konanie vo veci ochrany verejného záujmu u všetkých zamestnancov a zamestnávateľov, ktorí sú v pracovnoprávnom vzťahu v rámci obcí a VÚC, ďalej právnických a fyzických osôb, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy, právnických osôb zriadených samosprávnym krajom alebo obcou a tiež v rámci právnických osôb, ktoré sú založené obcou alebo VÚC a ktoré hospodária s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom obcí a VÚC. (Zemanovičová – Pirošík, 2003, s. 90)

Hospodárenie právnických osôb založených obcou

Okrem ROPO si obec/mesto môže zakladať aj ďalšie právnické osoby, ktoré vykonávajú pre samosprávu rôzne verejné služby (správa bytového fondu, obecná/mestská televízia, odvoz komunálneho odpadu, doprava, vydávanie obecných/mestských novin...). Najčastejšie ide v takom prípade o spoločnosti s ručením obmedzeným a vo väčších mestách aj akciové spoločnosti. Právny základ na fungovanie takýchto obchodných spoločností poskytuje okrem zákona o obecnom zriadení či zásad hospodárenia s majetkom najmä Obchodný zákonník.

Výhodou hospodárenia takýchto subjektov, ktorých majetok tvorí v niektorých mestách stovky miliónov korún, je, že od 1. januára 2001 podliehajú režimu zákona o slobode informácií, to znamená, že musia priamo alebo prostredníctvom svojich zakladateľov poskytovať informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, resp. o nakladaní s majetkom obce. V tejto súvislosti došlo v roku 2003 aj k viacerým odmietnutiam žiadostí o informácie zo strany týchto subjektov, ktoré vyvolávajú otázniky o ich súlade so zákonom.¹⁷ Nemožno však zároveň prehliadať nie príliš jasnú platnú právnu úpravu odvolania voči nesprístupneniu takýchto informácií.¹⁸

Ako relatívne častý problém, ktorý vzniká v súvislosti s hospodárením právnických osôb založených obcou, treba považovať možný **stret verejného a súkromného záujmu**. Ten vyplýva z faktu, že slovenská legislatíva¹⁹ nezakazuje kombináciu výkonu funkcie v zákonodarnom, resp. výkonnom orgáne obce s pôsobením v obecných/mestských firmách. I keď takýto stav je najmä v prípade starostu často žiaduci, pretože tento je štatutárom obce a nesie za obec priamu zodpovednosť, nemožno prehliadať ani problémy, ktoré s tým vznikajú. Ak napríklad poslanci rozhodnú, že valným zhromaždením obecnej/mestskej spoločnosti nie sú oni, ale starosta/primátor (naše zákony to umožňujú), môže sa stať, že následne takmer úplne stratia možnosť kontrolovať jej fungovanie. Príkladom v skúmanom období môže byť napríklad činnosť banskobystrickej mestskej spoločnosti MBB, a. s., ktorej majetok v súčasnosti dosahuje výšku cca 750 miliónov korún a o ktorej ešte v rokoch 1998 – 2002 rozhodli vtedajší poslanci, že jej valným zhromaždením bude výhradne primátor. (*BB Žurnál*, 23. 10. 2003) Výsledkom sú však podľa súčasných poslancov netransparentné vzťahy, nedostatok informácií, právny chaos a strata ich reálneho vplyvu na chod spoločnosti. Keď na mimoriadnom zastupiteľstve, ktoré malo opätovne previesť výkon zmeny akcionárskych práv na zastupiteľstvo, jeden z poslancov, ktorý je zároveň členom dozornej rady MBB, a. s., upozornil, že rada nemôže za tohto stavu firmu účinne kontrolovať, primátor reagoval návrhom na jeho odvolanie z dozornej rady. (*Smer*, 21. 10. 2003)

Problematický je aj stav, keď sú poslanci mestského zastupiteľstva jednak valným zhromaždením (VZ) mestskej a. s., ale zároveň tiež členmi predstavenstva takejto firmy. Ako

¹⁷ Vid' napríklad rozhodnutie METRO Bratislava a. s., č. 0270/03 zo dňa 12. 5. 2003, ktorým táto a. s. rozhodla o nesprístupnení informácií, napriek tomu, že právomoc vydávať rozhodnutia má v zmysle § 18 ods. 4 zákona o slobode informácií jedine jej zakladateľ, t. j. v tomto prípade Hlavné mesto SR Bratislava.

¹⁸ Podľa interpretácie, ktorá sa ustálila v roku 2003, je v prípade neposkytnutia informácií o hospodárení firmami založených obcou zo strany ich zakladateľa, t. j. samotnej obce, odvolacím orgánom priamo príslušný krajský súd, a nie starosta/primátor, ako je to v prípade, keď sa v prvom stupni odmietnutá žiadosť týkala činnosti samotnej obce.

¹⁹ Na rozdiel od povedzme poľského zákona, ktorý takúto kombináciu nepripúšťa.

členovia VZ totiž – samozrejme za predpokladu, že túto kompetenciu nepriznávajú stanovy dozornej rade – sami priamo rozhodujú napríklad o výške odmien, ktoré im majú byť vyplatené za členstvo v predstavenstve, o svojom prípadnom odvolaní/zotrvaní vo funkcii a pod.

Zaujímavé v tejto súvislosti tiež je, že možnosť kombinovať vyššie uvedené funkcie existuje iba na úrovni miest a obcí. Zákon o samosprávnych krajoch súbežný výkon funkcie poslanca zastupiteľstva VÚC a dokonca ani predsedu VÚC s paralelným pôsobením v orgánoch právnických osôb založených vyšším územným celkom dodnes nepripúšťa. Najmä v prípade „župana“ sa však v odborných kruhoch možno stretnúť aj s kritikou tejto právnej úpravy. (Pilát, 2002, s. 23)

Na záver časti kapitoly venovanej hospodárskej, resp. podnikateľskej činnosti právnických osôb založených obcou, resp. s majetkovou účasťou obce v roku je potrebné ešte krátko spomenúť tri ďalšie problémové okruhy.

V prvom rade ide o hrozbu presadzovania nielen osobných, ale tiež **skupinových (straníckych) záujmov** v orgánoch obchodných spoločností. Tento problém je aktuálny hlavne vo väčších mestách a objavuje sa napríklad v súvislosti s obsadzovaním riadiacich a kontrolných orgánov vodárenských spoločností. Aj keď v skúmanom období neboli zaznamenané žiadne priame podozrenia z využívania/zneužívania účasti v takýchto firmách v prospech konkrétneho politického subjektu, objavili sa v tomto smere (napríklad v Bratislave) viaceré indície.

Ďalším je problém tzv. „rozpočtového parazitizmu“. Jeho podstatou je priame prepojenie obchodných, resp. podnikateľských aktivít orgánov obce (teda nie prostredníctvom obecných firiem) na obecný rozpočet. Stav, keď napríklad odvoz komunálneho odpadu, resp. údržbu miestnych komunikácií zabezpečuje pre mesto firma poslanca, ktorý priamo z titulu svojej verejnej funkcie má zároveň možnosť ovplyvňovať zmluvnú úpravu takejto spolupráce, je aj v roku 2003 na Slovensku relatívne bežná.

Opomenúť v tejto súvislosti nemožno ani účasť samosprávy v „cudzích“ obchodných spoločnostiach. Ide teda o stav, keď obec nebola zakladateľom spoločnosti, ale má v nej podiel. V takomto prípade však musí samospráva rešpektovať stanovy spoločnosti, resp. spoločenskú zmluvu alebo zakladateľskú listinu, vrátane povinností z nich vyplývajúcich.²⁰

10.2.3. Záver

Pokračujúci prechod kompetencií, nezriedka však nedoplnený dostatočným prechodom financií, vyvolával v roku 2003 tlak na ďalšie zefektívňovanie činnosti slovenských samospráv a subjektov v ich pôsobnosti. Aj keď proti väčšej efektivitve a hľadaniu vnútorných finančných rezerv nemožno prirodzene nič namietat', tento proces prinášal so sebou často aj rad „nových výziev“ s korupčným potenciálom. Príkladom môžu byť napríklad nie vždy transparentné odpredaje obecného majetku uskutočňované pod zámienkou zlepšovania príjmov obce, korupcia vo verejnom obstarávaní (viď aj „kauza Karlin a Mráz“, *Pravda*, 26. 11. 2003), nejasné pozadie viacerých transformácií obecných rozpočtových a príspevkových na obchodné spoločnosti, pretrvávajúci problém „rozpočtového parazitizmu“ externých firiem, stále nedostatočne

²⁰ Porovnaj napríklad Zemanovičová – Pirošík, 2003, s. 19.

legislatívne ošetrený problém stretu obecného záujmu so záujmom súkromným/skupinovým či nepostačujúci prístup k informáciám o činnosti firiem v pôsobnosti obcí a miest. Rok 2003 bol zároveň „rokom závetria“ pre vyššie územné celky. Ich fungovanie totiž stále – napriek tomu, že už v súčasnosti spravujú miliardové majetky, zostáva v zásade v tieni záujmu verejnosti i médií. Vzhľadom na vyššie uvedené, ale i vzhľadom na postupnú fiskálnu decentralizáciu, by preto nasledujúce obdobie malo byť v oblasti boja proti korupcii zamerané minimálne na tri základné oblasti: zlepšovanie prístupu verejnosti k informáciám o hospodárení samosprávy, dobudovanie systému internej i externej kontroly samosprávy i subjektov v jej pôsobnosti a v neposlednom rade aj obrátenie systematickej a systémovej pozornosti príslušných orgánov, verejnosti, mimovládnych organizácií i médií na transparentnosť fungovania vyšších územných celkov.

LITERATÚRA

1. Jančeková, D.: *Zmena Cultusu – treba jasné a čisté pravidlá*. Sme, 30. 10. 2003.
2. „Jeden človek nemôže rozhodovať o miliónoch,“ hovorí poslanec Miroslav Toman. BB žurnál, 23. 10. 2003.
3. Jesenský, M.: *Mazák: Fotografovať sa môže*. Sme, 24. 9. 2003.
4. Jurzyca, E.: *Korupcia a regulácia prirodzených monopolov celoštátneho charakteru*. In: Sičáková, E. a kol.: *Podoby korupcie na Slovensku*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 1999.
5. *Karlin mal v kufriku pol milióna*. Pravda, 26. 11. 2003.
6. Kizek, M.: *Riaditelia škôl, poslanci samosprávneho kraja si nemyslia, že u nich nastal konflikt záujmov*. Sme, 7. 9. 2002.
7. *Mečiar bol s Mrázom nespokojný*. Sme, 9. 12. 2003.
8. *Názory na rozšírenosť konfliktu záujmov vo verejnom sektore a v politike na Slovensku. Reprezentatívny kvantitatívny prieskum*. Bratislava, Focus, 23. 1. – 29. 1. 2002.
9. *O zmluvách poslanci nehlasovali*. Sme, 3. 6. 2003.
10. Parkrová, J.: *Dom kultúry sa bráni už vopred*. Sme, 9. 10. 2003.
11. Pilát, J.: *Komentár k vybraným zákonom*. In.: kol.: *Samospráva vyššieho územného celku*. Príručka pre volených predstaviteľov a pracovníkov v samospráve. Bratislava, Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation 2002.
12. *Primátor vz. Poslanci: Napätie vrcholí*. Smer, 21. 10. 2003.
13. *Riaditeľ alebo poslanec?* Nitrianske noviny. 21. 10. 2002.
14. *Stratové príspevkové organizácie mesta stále fungujú. Čo bude ďalej?* BB Žurnál, 23. 10. 2003.
15. *ÚMS nesúhlasí s návrhom ústavného zákona o ochrane verejného záujmu*. TASR, 26. 8. 2003.
16. www.kremnica.sk
17. www.natfund.gov.sk
18. www.velky-krtis.sk
19. www.vlada.gov.sk/audit
20. Zákon SNR o štátnom podniku č. 111/1990 Zb.
21. Zemanovičová, D. – Pirošík, V. (ed.): *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy*. Bratislava, TIS 2003.
22. Zemanovičová, D. – Sičáková- Beblavá, E.: *O korupcii, klientelizme a miestnej samospráve*. Sme, 19. 8. 2003.

VI. MÉDIÁ

Gabriel Šípóš

Médiá zohrávajú dvojakú úlohu v boji proti korupcii. Môžu fungovať ako klasický protikorupčný nástroj, odhaľujúci a pranierujúci preferovanie súkromných záujmov na úkor verejných záujmov. Na druhej strane sa však médiá samy môžu zapojiť do siete korupcie, jednak vytváraním zdanlivej kontroly, alebo aj priamym podieľaním sa na zneužití verejnej moci.

1. MÉDIÁ AKO PROTIKORUPČNÉ NÁSTROJE

Médiá tradične zohrávajú dôležitú úlohu pri odhaľovaní a eliminovaní korupcie (Pope, 2000; Peters, 2003). R. Staphenurst z Inštitútu Svetovej banky pomenúva hlavné priame i nepriame kanály, ktorými médiá môžu vplývať na výskyt korupcie v spoločnosti. Medzi priame vplyvy médií podľa neho patria vyšetrowanie a publikovanie prípadov korupcie, posilňovanie účinnosti štátnych protikorupčných orgánov, vytváranie verejnej mienky o dôležitosti a výskyte korupcie a tlak na zmenu zákonov umožňujúcich korupciu. Hlavným nepriamym kanálom je preventívny tlak pred korupčným správaním (prešľapy sa pretrasú v médiách s potenciálne veľkými následkami na kariéru či reputáciu).

Podľa *Antikorupčného programu* Svetovej banky boli médiá v tranzitívnych ekonomikách strednej a východnej Európy ako súčasť kontroly občianskou spoločnosťou „snáď najtrvalejšou inštitúciou v boji proti korupcii“. Ako to bolo na Slovensku?

Počet mediálnych príspevkov a článkov venujúcich sa korupcii má od roku 1998 rastúcu tendenciu. Podľa vládnych predstaviteľov to svedčí skôr o zvýšení citlivosti verejnosti, a teda i médií na korupčné správanie, než ako o náraste úrovne korupcie v spoločnosti (Mikloš, 2001). Môže však ísť aj o aktivizáciu tretieho sektora (vznik Transparency International Slovensko v roku 1998) a profesionálnejšie pokrytie problémov spojených s korupciou. Či ide o zvýšenú úroveň samotnej korupcie je problematické preukázať, prinajmenšom preto, lebo samotné merania korupcie sú založené na jej vnímaní občanmi (napríklad index vnímania korupcie, ktorý publikuje Transparency International).

Okrem väčšej pozornosti korupcii v médiách boli v protikorupčnom boji prostredníctvom podpory systémových krokov aktívni aj samotní komentátori jednotlivých médií. Podľa autorovho odhadu sa ich najväčšej podpore počas celého roka tešil návrh prísnejšieho zákona o konflikte záujmov verejných činiteľov, v podstate bez rozdielu hodnotovej orientácie novinárov (*Sme, Pravda, Nový Čas, TREND, Domino fórum*). Viaceré médiá takisto kritizovali nedostatočné uplatňovanie zákonného slobodného prístupu k informáciám, či utajovanie vládnych zmlúv so zahraničnými investormi. Podľa prieskumu Transparency International Slovakia z marca 2003 si viac ako polovica podnikateľov myslí, že médiá najviac pomáhajú znižovať korupciu v podnikateľskom sektore (o vláde si to myslela ani nie desatina predstaviteľov firiem; pozri TIS, 2003).

2. ŠTÁTOM GARANTOVANÉ PROSTREDIE PRE PROTİKORUPČNÚ ROLU MÉDIÍ

Základom pre úspešné plnenie úlohy médií je ich sloboda a nezávislosť. R. Stapenhurst identifikuje významnú negatívnu koreláciu medzi slobodou médií a výskytom korupcie: čím má krajina slobodnejšie médiá, tým má menej korupcie a naopak (Stapenhurst, 2000). Štátom garantovaná sloboda a nezávislosť médií nielen podporuje zdravú výmenu názorov, ale umožňuje tiež médiám odhaľovať prípady korupcie, vrátane politických elít a štátnych orgánov.

Slovensko má slobodu médií ustanovenú v zákone (vrátane zákazu cenzúry v slovenskej ústave), ako aj v praxi: podľa americkej mimovládnej organizácie monitorujúcej slobodu médií vo svete Freedom House bolo Slovensko za rok 2002 označené ako krajina slobodných médií, na rozdiel od hodnotenia „čistočne slobodnej“ krajiny pre médiá pred rokom 1999 (Freedom House vyčítal Slovensku tlaky autoritárskej vlády na novinárov vrátane fyzických útokov a zneužívanie verejnoprávnych médií). Podľa Freedom House sa slobodné podmienky pre médiá rok od roka mierne zlepšujú (hodnotenie roku 2003 však bude zverejnené až budúci rok). Medzi dôvody zlepšenia posledných rokov patrí rozšírenie slobodného prístupu k informáciám, a to najmä vďaka prijatiu zákona o slobodnom prístupe k informáciám v roku 2000, čo radí Slovensko medzi približne 50 krajín sveta s takouto detailnou zákonnou reguláciou ku koncu roka 2003 (Banisar, 2003). Ďalšími faktormi zlepšených podmienok pre slobodu médií bol aj nárast zverejňovania vládnych dokumentov na internete, zavedenie prístupu k obchodnému registru na internete či zrušenie účinnosti dvoch paragrafov Trestného zákona umožňujúcich trestné stíhanie za „hanobenie republiky a jej predstaviteľa“ od septembra 2002. Všetky tieto úpravy pomáhajú novinárom lepšie zdokumentovať korupčné prípady.

Hlavné inštitucionálne hrozby slobody médií sa skrývajú skôr v ich laxnom uplatňovaní ako v konkrétnej legislatíve. Napriek tomu niektoré zahraničné mimovládne organizácie na ochranu slobody tlače (International Press Institute, Article 19) považujú aj po zmenách niektoré pasáže Trestného zákona za neprijateľné. Ide o paragraf 154 (2) hovoriaci o urážke či ohováraní štátneho orgánu „pri výkone právomoci či pre tento výkon“, pričom vinníkovi hrozí peňažný trest alebo odňatie slobody do jedného roka. Podobne problematickým je paragraf 206 (2), kde pri uvedení nepravdivého údaju s vážnymi následkami na reputáciu dotknutej osoby pri šírení médiami môže byť vinník odsúdený až na päť rokov alebo peňažný trest (International Press Institute, 2002). V oboch prípadoch by však novinárom musel byť dokázaný úmysel, nestačí teda nedbanlivosť.

Kým v trestnoprávnej rovine neboli na Slovensku zaznamenané žiadne súdne rozhodnutia proti novinárom v roku 2003 (podobne ako v predchádzajúcich rokoch), v občiansko-súdnych sporoch došlo v auguste, respektíve v októbri 2003 k dvom pozoruhodným prvostupňovým (a teda ešte neprávoplatným) rozhodnutiam sudcov. Pri oboch bol podľa súdu poškodený bývalý riaditeľ SIS Ivan Lexa, ktorého Štefan Hríb z týždenníka *Domino fórum* v komentári označil za „darebáka“ a Michal Berko z denníka *Hospodárske noviny* za „gaunera“. Súd ohodnotil nemajetkovú ujmu I. Lexu na milión korún za každý článok. Proti rozsudku protestovali viacerí českí i slovenskí novinári, český ako aj slovenský syndikát novinárov (*Sme*, 31. 10. 2003). Európsky súd pre ľudské práva však napríklad vo svojich rozhodnutiach oddeľuje názory a hodnotenia od faktických výrokov. Navyše, hoci podľa súdu majú všetci občania nárok na ochranu svojej osobnosti, v prípade politikov býva v záujme kontroly ich správania táto hranica nižšia (Barendt, 2001).

Samotné rozhodovanie súdov je navyše problematické aj v dôsledku toho, že verejnosť považuje korupciu na súdoch a prokuratúre za vysoko rozšírenú (TIS, 2002). Práve nezávislosť súdnictva je kľúčová na uplatňovanie zákonov o ochrane slobody tlače (Pope, 2000).

Najväčším zistením ohľadom garancie slobody médií zo strany štátu v roku 2003 boli výsledky vyšetrovania hlavnej vojenskej prokuratúry v júni 2003, ktoré potvrdili nelegálne odpočúvanie služobného rozhovoru novinára denníka *Sme* s politikom. K podozrivým patria príslušníci Slovenskej informačnej služby (SIS), nikto však dosiaľ nebol obvinený. Podľa niektorých politikov nelegálne odpočúvanie tajnou službou naďalej na Slovensku prebieha (*Pravda*, 12. 7. 2003).

Dôsledné vyšetrenie prípadu odpočúvania spolu s reformou tajnej služby, ako aj reformou súdnictva ostávajú pre súčasnú i nasledujúce vlády najväčšou výzvou na garantovanie štátom upravených podmienok pre nezávislosť médií.

3. ZLYHANIA MÉDIÍ V BOJI PROTI KORUPCII

Ani stopercentná garancia slobody médií nezaručuje, že médiá budú na korupciu upozorňovať a odhaľovať ju. Médiá sa samy niekedy stávajú súčasťou korupčných sietí v spoločnosti (Peters, 2003). Medzi hlavné faktory zlyhania médií patrí koncentrované vlastníctvo/obmedzená konkurencia, netransparentné vzťahy k reklame/PR aktivitám a nízka profesionálna kvalita novinárov (World Development Report 2002).

3.1. KONCENTRÁCIA VLASTNÍCTVA A KONKURENCIA MEDZI MÉDIAMI

Podľa nedávnej štúdie o médiách v 97 krajinách sveta (vrátane Slovenska) je štruktúra vlastníctva médií vysoko koncentrovaná: zhruba 90 % najväčších národných denníkov, televízií a rádii je kontrolovaných buď štátom alebo rodinnými firmami. V štátnych rukách je 29 % najväčších denníkov, 60 % najväčších televízií a 72 % najväčších rádii. V rukách mediálnych rodín/magnátov je 57 % najväčších denníkov, 34 % televízií a 24 % rádii. Takáto koncentrácia vlastníctva je podľa autorov štúdie problémom: krajiny s vyššou rolou štátu v médiách majú vo všeobecnosti nižšiu slobodu médií, nižšiu životnú úroveň, viac autokracie a korupcie (Djankov et al., 2003). Podobne koncentrácia vlastníctva médií v súkromných rukách vedie na rozdiel od rozšíreného vlastníctva k menšej efektívnosti v obhajovaní verejného záujmu, napríklad v rámci boja proti korupcii. Rovnako vyššia konkurencia na mediálnom trhu prospieva k väčšej diverzifikácii názorov a teda k lepšej kontrole vlády a súkromných elít (World Development Report 2002). Neetické konanie novinárov či ich vlastníkov má menšiu šancu, ak jednotlivé médiá tuho bojujú o zákazníkov. Navyše samotní novinári sú menej závislí od zadávateľov reklamy či vlastníkov médií, pretože prípadnú stratu zamestnania môžu relatívne ľahko kompenzovať zamestnaním sa u konkurentov.

Slovensko je typické vysokou koncentráciou vlastníctva a len strednou mierou konkurencie na trhu. Dominantným médiom na televíznom trhu je aj napriek miernemu poklesu oproti predchádzajúcemu roku TV Markíza, ktorá mala podľa posledného letného prieskumu sledovanosti agentúry Median 67-percentnú sledovanosť, a tesne nadpolovičný podiel na trhu medzi televíznymi stanicami na Slovensku. Na trhu reklamy má TV Markíza odhadom takmer 80-percentný podiel na objeme televíznej reklamy a viac ako tretinový podiel na celkovej

reklame v médiách (poznámka autora – ide o vlastné odhady na základe dát z roku 2002 podľa *Správy o stave...*, 2003). Navyše TV Markíza je vlastnícky a osobne prepojená s piatym najčítanejším denníkom *Národná obroda*, s druhým najčítanejším týždenníkom *Markíza* a s 4. – 5. najpočúvanejším Rádiom Okey (Füle et al, 2001). TV Markíza ako základ skupiny je vlastnená americkou mediálnou skupinou CME a slovenskými podnikateľmi Jánom Kováčikom, Milanom Fil'om a Františkom Vizvárym. Vizváry prebral podiel bývalého riaditeľa TV Markíza Pavla Ruska po parlamentných voľbách v roku 2002. Pavol Rusko sa stal podpredsedom parlamentu, v októbri 2003 ministrom hospodárstva. Vzápätí sa Vizváry stal jeho poradcom, podobne ako ďalší jeho bývalí spolupracovníci z Markízy (*Pravda*, 15. 10. 2003).

Mediálna dominancia TV Markíza neostala bez následkov. Rada pre vysielanie a retransmisiu, hlavný verejný orgán dozorujúci vysielanie elektronických médií, udelil televízii vo volebnom roku viacero pokút, hlavne za preferovanie politickej strany ANO svojho teraz už bývalého šéfa. Skresľovanie spravodajstva pokračovalo aj v roku 2003. Podľa mimovládnej organizácie MEMO 98 monitorujúcej vysielanie elektronických médií TV Markíza viackrát priniesla nekorektné spravodajské príspevky, často kladne ladené k postojom strany ANO (www.memo98.sk).

Silné postavenie si napriek nástupu Markízy udržiavajú aj verejnoprávne médiá – teda médiá závislé od vládnucej koalície. Prvý program Slovenskej televízie je druhou najsledovanejšou stanicou. Oba verejnoprávne televízne kanály majú spolu približne tretinovú sledovanosť. Najpočúvanejším rádiom je Rádio Slovensko, navyše tretie i siedme najpopulárnejšie rádiá sú verejnoprávne (viac o verejnoprávných médiách v kapitole o STV). Okrem toho z dvoch hlavných tlačových agentúr na Slovensku je jedna štátom dotovaná tlačová agentúra TASR. Hoci vplyv zahraničia i verejnosti prispel k výrazne nižším tlakom vládnucich elít na štátne či verejnoprávne médiá, potenciál na ich zneužitie ostáva veľký. Prax z iných krajín naznačuje, že verejnoprávnosť je možné zachovať len pri politickej vôli elít a tlaku verejnosti (World Development Report 2002) – a postoje oboch ostávajú na Slovensku nejednoznačné.

Medzi ďalšie silné mediálne skupiny patria médiá okolo Grafobal Group podnikateľa Ivana Kmotríka. Patria do nej tretia najsledovanejšie televízia TV JOJ, dominantný distribútor a predajca periodickej tlače MEDIAPRINT-KAPA, tlačiarne Versus, Polygraf print a Bratislavské tlačiarne, vydavatelia kníh SPN – Mladé letá či reklamná agentúra EURO RSCG Artmedia.

V oblasti tlače pôsobia na Slovensku aj silné skupiny Petit Press (2. – 3. najčítanejší denník *Sme*, piaty najpredávanejší denník *Uj Szó*, *Roľnícke noviny*, *The Slovak Spectator*, sieť dominantných lokálnych denníkov a týždenníkov po celom Slovensku) a švajčiarsky Ringier (najčítanejší bulvárny denník *Nový Čas*, tretí najčítanejší týždenník *Život*, mesačník *Eva*). Za zvláštnu pozornosť stojí dominancia Petit Pressu v lokálnej tlači po celom Slovensku. Okrem tohto vydavateľa totiž občania majú zvyčajne možnosť čerpať informácie o miestnej správe a dianí v regióne už len z jedného zdroja: miestnej tlače či televízie prevádzkovej samotnou samosprávou.

Takáto koncentrácia vlastníctva médií vytvára vhodné prostredie pre zníženie odolnosť voči korupcii, keďže nezávislosť novinárov je limitovaná obchodnými a osobnými záujmami majiteľov médií, pre ktoré píšu (pre príklad Petit Pressu pozri Diko, 2003). Ešte v roku 2001 napísali Zuzana Mistríková (v súčasnosti generálna riaditeľka sekcie médií a audiovízie na Ministerstve kultúry SR) a Milan Žitný (novinár Rádia Slobodná Európa), že u nás „nie

je neobvyklé, že majiteľ média požiada novinára o spracovanie materiálu „na objednávku“ – napríklad o spoločnosti, ktorá je klientom daného média“ (Mistriková – Žitný, 2001).

Navyše novinári majú tendenciu neinformovať o záujmoch svojich majiteľov v témach, ktoré pokrývajú. Ba čo viac – často svojich spolumajiteľov (či ich firiem), ktorí sa v rôznych súvislostiach v spravodajských článkoch nachádzajú, ani len neidentifikujú ako spolumajiteľov média, v ktorom článok vychádza. To je napríklad prípad vzťahu novinárov denníku *Pravda* a jeho spolumajiteľa Juraja Širokého.

3.2. KONFLIKTY ZÁUJMOV

Popri tlaku obchodných a osobných záujmov majiteľov médií je ďalším významným faktorom oslabujúcim nezávislosť novinárov v boji proti korupcii tlak zadávateľov reklamy a PR (public relations) agentúr. Už spomínaní autori Mistriková a Žitný v roku 2001 konštatovali, že „v redakciách bežne pracujú novinári, ktorí sú k svojim článkom priamo alebo nepriamo motivovaní záujmovými skupinami a vedenie redakcie nezasiahne“ (Mistriková – Žitný, 2001). Pohľad na novinársku tvorbu naznačuje, že takáto prax ani v roku 2003 nevymizla (príklady článkov nápadne sa podobajúcich na PR materiály: *Jednotkari majú do Tatralandie v piatok vstup zadarmo. Sme*, 12. 7. 2003 alebo *Amslico AIG Life potvrdila... Národná obroda*, 14. 10. 2003). Novinári píšuci o firmách, ktoré im platili služobné cesty do ich prevádzok nezverejňujú túto skutočnosť, ktorá môže kompromitovať ich nezávislosť. V roku 2003 ide napríklad o cesty novinárov do Francúzska (PSA Peugeot Citroen) či Ruska (Yukos). Jednou z výnimiek je týždenník *TREND*, kde sa presadzuje myšlienka deklarácie konfliktu záujmov (pozri *Záujem podnikníkov bol až na druhom mieste. TREND*, č. 41, 2003).

Do pozoruhodného konfliktu záujmov sa dostal v roku 2003 denník *Sme*. Krátko po tom, čo premiér M. Dzurinda vyhlásil v auguste 2003 boj záujmovej „skupinke“ škodiacej štátu i jeho strane, opozičný poslanec R. Kaliňák zverejnil aj mená osôb, ktoré podľa neho premiér mohol mať na mysli. Medzi menami bolo aj meno šéfredaktora *Sme* M. Šimečku a jeho priateľov. Denník *Sme* sa celej kauze obšírne venoval, neskrývajúc svoje antipatie k premiérovi, vrátane spravodajských článkov. Hoci vedenie *Sme* svoju naviazanosť na niektorých údajných členov skupinky neskrývalo, nijako svojim čitateľom nedalo najavo, ako taký významný konflikt záujmov (novinárska nezávislosť vz. lojalita k priateľom) rieši, rešpektíve, či si ho vôbec pripúšťa.

V októbri 2003 sám premiér M. Dzurinda menoval ako jednu z príčin svojho negatívneho obrazu v médiách aj konflikt záujmov niektorých novinárov (*Sme*, 30. 10. 2003). Vlastnou netransparentnosťou tak denník *Sme* značne oslabil výsledky svojho pátrania pri objasňovaní konania predsedu vlády – vrátane obvinení z korupcie. V podobnom konflikte odlišne postupovala redakcia Rádia Slobodná Európa – reportér Milan Žitný sa po tom, čo bol označený za člena „skupinky“, prestal venovať bezpečnostným otázkam, teda tým, ktoré úzko súviseli s touto kauzou.

3.3. NÍZKA PROFESIONALITA NOVINÁROV

Ani absencia tlakov na novinárov zo strany štátu či majiteľov médií nemusí automaticky znamenať zdravú agresivnosť žurnalistov pri odhaľovaní korupcie. Veľkou bariérou je ich nízka

profesionálna úroveň (World Development Report 2002).

Bežným javom

je vyhlasovanie niektorých projektov verejných orgánov či osôb za tunelovanie, hoci prístupné fakty ponúkajú oveľa viac vysvetlení (pre jeden z príkladov pozri Priateľ Jána Slotu..., *Sme*, 20. 10. 2003). Takáto žurnalistika naopak znižuje citlivosť verejnosti ku skutočným, zdokladovaným prípadom zneužitia verejných zdrojov na súkromné účely. Podľa výpovedí viacerých novinárov mienkotvorných novín sa do znalostí a vzdelania žurnalistov takmer vôbec neinvestuje.

Pokrivkava aj žurnalistická etika. Média uverejňujú minimum opráv (Šípoš, 2003b). Na konferencii PR agentúr Communication 2003 v októbri 2003 šéf tlačovej agentúry SITA Pavol Múdry konštatoval, že veľké slovenské médiá si nikdy nechcú pripustiť chyby. Problémom je aj nedostatočný rešpekt pred súkromím občanov či uverejňovanie neoverených správ (Šípoš, 2003a). Jedna z veľkých kázňí roka 2003, obchodovanie s nelegálne získanými telefonickými hovormi, nabrala obrátky po uverejnení prepisov údajných telefonátov v denníku *Sme*. Niektoré z nich mali naznačovať možnosť korupcie medzi politikmi. Článok spomenul aj mená, ktoré mali telefonáty uskutočniť, no ich reakcie v článku sa nevyskytli. Okrem zásahu do súkromia uverejnením neoverených informácií denník uviedol článok pod zavádzajúcim titulkom (Diko, 2003).

3.4. NEZDRAVÁ KOLEGIALITA NOVINÁROV

Už Mistríková so Žitným v roku 2001 konštatovali, že slovenská žurnalistika „trpí na absolútnu stavovskú solidaritu“. Podľa nich konkurenčné pranierovanie novinárov prakticky neexistuje, podobne ako diskusia o novinárskej etike (Mistríková – Žitný, 2001). Ani v roku 2003 sme nezaznamenali nejaké búrlivé diskusie o kvalite produkcie novinárov, hoci príležitostí bolo viac než dost. Ticho nenarušili ani rozhodnutia Tlačovej rady, ktorú si na tento účel zriadili vydavatelia a Slovenský syndikát novinárov. Hlavné médiá o rozhodnutiach rady ani len neinformovali, aj keď sa ich priamo týkali. Najviac diskutovaným médiom tak ostáva (zaslúžene) TV Markíza a jej vzťah k politikovi Pavlovi Ruskovi – aj to vďaka práci mimovládnej organizácie MEMO 98.

4. NÁVRHY NA POSILNENIE ROLY MÉDIÍ V BOJI S KORUPCIOU

Zo strany štátu by najlepším krokom vedúcim k posilneniu podmienok pre nezávislosť médií bola vyriešenie problémov ohľadom nelegálnych aktivít tajnej služby. Dôležitá je aj reforma súdництва s cieľom minimalizovať korupciu či vnímanie korupcie v tomto sektore. Transparentnosť súdov by zároveň vytvorila priestor pre debatu o limitoch pre novinárov ohľadom zásahov do súkromia a reputácie verejných či súkromných osôb. V súčasnosti sú tieto debaty prekryté (viac či menej implicitnými) argumentmi o skorumpovanom súdnictve.

Z pohľadu majiteľov médií sa javí kľúčovým uvedením si úlohy etiky a profesionality v konkurenčnom boji o dôveru. Transparentnosť majiteľov a deklarácia vlastných konfliktov záujmov by mala byť lacnou cestou k získaniu vyššej dôveryhodnosti u zákazníkov. Samozrejme, „lacnou“ u tých, ktorí konflikty záujmov zatiaľ nedeklarujú hlavne z neznalosti, a nie zistných záujmov. Dôvera sa dá získať aj dôsledným zverejňovaním opráv nekorektných informácií. Dobrým príkladom je vytvorenie špecifického priestoru na opravy v novinách či

na internetových stránkach médií. Napríklad mnoho amerických novín má v internetových verziách vyhradenú osobitnú rubriku na opravy, v podstate rovnocennú s rubrikami domáceho či zahraničného spravodajstva.

Vítaným doplnkom žurnalistickej práce by mali byť aj články vysvetľujúce zmysľanie a postup pri písaní článkov s veľkým ohlasom. Publikom by jednak malo možnosť získať lepší obraz o tvorbe spravodajstva u nás, a zároveň má novinár vysvetľovaním svojho počínania šancu získať si sympatie svojich čitateľov či divákov. Takéto stĺpčeky nie sú v americkej tlači (tlač s asi najdlhšou praxou fungovania v demokracii) ojedinelé.

Ďalším prvkom viacerých vyspelých krajín sú vlastné etické kódexy. Okrem kódexu Slovenského syndikátu novinárov má na Slovensku z hlavných médií kódex len denník *Pravda*, aj ten je však neverejný. Kódexy nie sú všeliakom, a v konkrétnych situáciách často neporadia. Ich výhodou je však určenie základných pravidiel hry pre všetkých novinárov média, ako aj pre verejnosť. Zvyšuje sa tak šanca kontroly neetických praktík, ako aj transparentnosť konania média v prípade jeho porušenia.

Majitelia médií by si tiež mali uvedomiť dôležitosť profesionálneho rastu novinárov, a vyčleniť na ich vzdelávanie primerané prostriedky. Okrem tréningov etiky sa javia veľmi potrebné aj kurzy ekonómie či politológie.

Tlaky na vyššiu kvalitu novinárov, a teda na zlepšenie protikorupčného boja cez médiá, však ostávajú dosť slabé. Verejnosť – konzumenti médií – ostáva vcelku pasívnym spotrebiteľom informácií. Súvisí to s nedostatkom kritického myslenia a pasívnym prijímaním mediálnych informácií veľkou väčšinou Slovákov. Konkurenčné tlaky medzi médiami sú oslabené horeuvedenou koncentráciou vlastníctva, ale aj nedostatkom konkurentov zo zahraničia – kvôli jazykovej bariére – na rozdiel napríklad od spotrebného tovaru (Šipoš, 2003b). Hlavnou hybnou silou tak ostávajú mimovládne organizácie zaoberajúce sa korupciou, či profesionalitou médií vo všeobecnosti.

LITERATÚRA

1. *Amslico AIG Life potvrdila pozíciu jednotky v životnom poistení*. Národná obroda, 14. 10. 2003.
2. Banisar, D.: *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*. The www.freedominfo.org Global Survey, 2003. www.freedominfo.org/survey/survey2003.pdf
3. Barendt, E.: *Human Rights Act 1998 and libel law: brave new world?* Media&Arts Law Review, Vol 6, nr.1, March 2001.
4. Diko, L.: *Kriza slovenskej žurnalistiky z pohľadu novinárskej etiky (2001 – 2003)*. Diplomová práca. Bratislava, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského 2003.
5. Djankov, S. – McLiesh, C. – Nenova, T. – Shleifer, A.: *Who Owns the Media*. Journal of Law and Economics, October 2003.
6. *Do redakcie SME prišli prepisy ďalších odposluchov*. *Sme*, 15. 2. 2003, str. 2.
7. *Freedom House: Press Freedom Survey 2003*. New York, Washington, D. C., Freedom House 2003.
8. *International Press Institute: 2002 World Press Freedom Review – Slovakia* <http://www.freemedia.at/wpfr/world.html> (pozri Europe, Slovakia)

9. Füle, J. – Mistríková, Z. – Gindl, E.: *Médiá*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
10. *Jednotkári majú do Tatralandie v piatok vstup zadarmo*. Sme, 12. 7. 2003.
11. Kaliská, G.: *Zisk či čisté prostredie*. Pravda, 17. 10. 2003, s. 14.
12. Mistríková, Z. – Žitný, M.: *Úloha médií v boji proti korupcii, etika v médiách, korupcia v médiách*. Bratislava, TIS 2001.
13. Mikloš, I.: *Správa o boji proti korupcii na Slovensku*. In: Nagyová, I. – Žitňanský, E.: *Korupcia na Slovensku a jej spracovanie v médiách*. Bratislava, TIS a Centrum nezávislej žurnalistiky 2001.
14. *Novinárov obvinil z konfliktu záujmov*. Sme, 30. 10.2003, str. 3.
15. Peters, B.: *The media's role: covering or covering up corruption?* In: *Global Corruption Report 2003*, Berlín, Transparency International, str.44-55
16. Pope, J.: *Source Book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlín, Transparency International str.119-128
17. *Priateľ Jána Slotu výhodne podniká s mestom Žilina*. Sme, 20. 10. 2003, str. 31.
18. *Rusko na ministerstvo ťahá ľudí z Markízy*. Pravda, 15. 10. 03, str. 1.
19. *Správa o stave vysielanie v Slovenskej Republike a o činnosti Rady pre vysielanie a retransmisiu za rok 2002*. Bratislava, Rada pre vysielanie a retransmisiu 2003.
20. Staphenurst, R.: *Media's Role in Curbing Corruption*. Washington, World Bank, Institute Working Paper, 2000.
21. *Syndikát novinárov bráni médiá proti rozsudku*. Sme, 31. 10. 2003, str. 2.
22. *Šéfovia slovenských a českých médií protestujú*. Sme, 23. 10. 2003, str. 2.
23. Šípoš, G.: *Novinári v našom súkromí*. Sme, 5. 9. 2003a.
24. Šípoš, G.: *Služba verejnosti?* OS, č. 3, 2003b.
25. *Škandál: Tajná služba odpočúvala politikov*. Pravda, 12. 7. 03, str. 1.
26. *Transparency International Slovensko: Podnikatelia: korupcia, verejné obstarávanie, licencie*. Výsledky prieskumu verejnej mienky pre Transparency International Slovensko. Bratislava, Focus, marec 2003,
27. *Transparency International Slovensko: Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky pre Transparency International*. Bratislava, Focus 2002.
28. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, Svetová Banka 2001.
29. www.freedia.at/wpfr/world.html
30. www.transparency.sk/kampane/030425_podni.pdf
31. www.transparency.sk/prieskumy/prieskumy_stav_korupcie.pdf
32. www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/civilsociety.html
33. *Záujem podieľníkov bol až na druhom mieste*. TREND č. 41, 2003, str. 69.

Monitoring etiky tlače Slovak Press Watch. www.slovakpresswatch.blogspot.com

VII. SÚKROMNÝ SEKTOR

Daniela Zemanovičová

Korupciu je potrebné analyzovať a riešiť vo vzájomnej väzbe verejného, mimovládneho a podnikateľského sektora. Doteraz sa práve podnikateľskému sektoru ako jednému z kľúčových hráčov v tejto oblasti venovala minimálna pozornosť.

Záujem vzbudili najmä kauzy s klientelistickým pozadím, ale na druhej strane aj aktivity niektorých firiem smerom k presadeniu etických mechanizmov.

1. VNÍMANIE KORUPCIE ZO STRANY PODNIKATEĽOV

Korupčná transakcia má stranu dopytu a ponuky, na ktorej stojí súkromný sektor. Aké sú názory podnikateľov na korupciu?

Transparency International Slovensko uskutočnila v roku 2003 dva prieskumy (bližšie pozri www.transparency.sk). V marci 2003 v spolupráci s agentúrou FOCUS realizovala prieskum na vzorke 100 vrcholových podnikateľov a v máji uskutočnila dotazníkový prieskum na vzorke 245 podnikateľov. Na základe výsledkov oboch prieskumov je možné urobiť nasledujúce zovšeobecnenia:

- Približne polovica podnikateľov považuje korupciu za závažný **problém pri podnikaní**, druhá polovica to ako problém nepocituje (dotazníkový prieskum TIS z mája 2003 na vzorke 245 podnikateľov).
- Prevláda názor, že v posledných piatich rokoch v tejto oblasti **nedošlo k výraznej zmene** (dotazníkový prieskum TIS z mája 2003 na vzorke 245 podnikateľov).
- Za najčastejšiu formu korupčného správania, s ktorou sa pri podnikaní stretávajú, považujú **klientelizmus** a peňažné platby (dotazníkový prieskum TIS z mája 2003 na vzorke 245 podnikateľov).
- Väčšina podnikateľov zastáva názor, že **na korupciu sú potrební dvaja**: ten, kto dáva a ten, kto prijíma (67% respondentov dotazníkového prieskumu) (dotazníkový prieskum TIS z mája 2003 na vzorke 245 podnikateľov).
- Za **iniciátora** korupčného správania podnikatelia považujú najmä úradníkov (34% respondentov) a tretie strany – sprostredkovatelia, advokáti (22%) (prieskum agentúry FOCUS pre TIS z marca 2003).

2. KORUPČNE CITLIVÉ OBLASTI

Korupcia je rozšírená najmä v oblastiach, kde sa priamo stretáva podnikateľský a verejný sektor. Korupcii praje najmä voľnosť v rozhodovaní, rôzne formy monopolu (nerovnováhy ponuky a dopytu, asymetrie) a nízka transparentnosť.

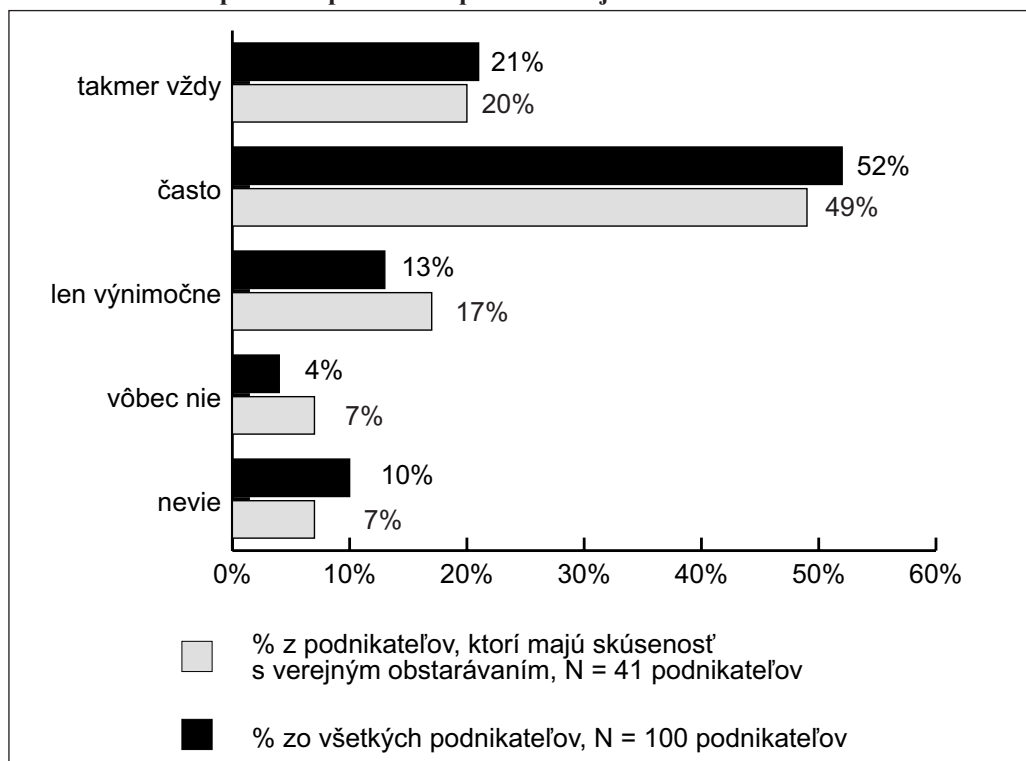
Potvrdzujú to aj výsledky prieskumov. Podľa vnímania podnikateľov korupcia je spájaná najmä s privatizáciou, verejným obstarávaním, rozhodovaním súdov, získavaním oprávnení,

povolení, rozhodovaní o štátnych zárukách, úkonoch na katastri nehnuteľnosti, prideľovaní licencií, dotácií, štátnej pomoci.¹

- Podnikatelia považujú za najkorupčnejšiu oblasť **privatizáciu**. Názor, že pri privatizácii dochádza vždy, respektíve často ku korupcii, zastáva 74% podnikateľov (prieskum agentúry FOCUS pre TIS z marca 2003). Práve s privatizáciou a jej nízkou transparentnosťou sa na Slovenku spája vytváranie klientelistických prepojení.
- Druhou korupčne citlivou oblasťou je **verejné obstarávanie**, ktoré bolo často spájané s rôznymi kauzami. Až 73% podnikateľov si myslí, že pri verejnom obstarávaní dochádza vždy, respektíve často ku korupcii. Z tých, ktorí majú skúsenosť s účasťou na verejnom obstarávaní, zastáva tento názor 69%. Iba 4% respondentov si myslí, že ku korupcii pri verejnom obstarávaní nedochádza.

Graf 1

Dochádza ku korupčnému správaniu v procese verejného obstarávania?



Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, marec 2003.

Podnikatelia sa v prieskumoch vyjadrili aj k tomu, v ktorých fázach verejného obstarávania dochádza ku korupcii.² Za najčastejšiu možnosť prieniku korupcie do obstarávania považujú hodnotenie jednotlivých ponúk zo strany členov komisie. Viacero káz a podozrení sa u nás

¹ Pozri aj časť I. Prieskumy verejnej mienky a vnímanie korupcie.

² Pozri aj časť I. Prieskumy verejnej mienky a vnímanie korupcie.

spájalo s hodnotením ponúk a nejasnosťou hodnotiacich kritérií, s podozreniami na naklonenie hodnotenia v prospech konkrétnej firmy. Formulácia súťažných podmienok a špecifikácia predmetu obstarávania sú druhou oblasťou vnímanou ako korupčná. Podnikatelia sa v tomto smere zhodujú s odborníkmi, ktorí hovoria, že často sa priestor pre korupciu vytvorí tým, že podmienky a špecifikácia sú formulované nejednoznačne, čo zase vytvára priestor pre voľnosť v rozhodovaní a často aj korupciu.

Výber členov komisie podnikatelia tiež vnímajú ako problémový s možnými korupčnými motívmi.

Veľmi obľúbeným spôsobom obstarávania na Slovensku sú nesúťažné spôsoby obstarávania. Napríklad rokovacie konanie bez zverejnenia sa používa vo viac 50% prípadov. Práve tento spôsob umožňuje priame zadanie konkrétnemu podnikateľovi bez toho, aby sa jeho ponuka stretla v konkurencii ďalších podnikateľov. Veľmi častým motívom je časová tieseň, ktorá je často vyvolaná samotným obstarávateľom.

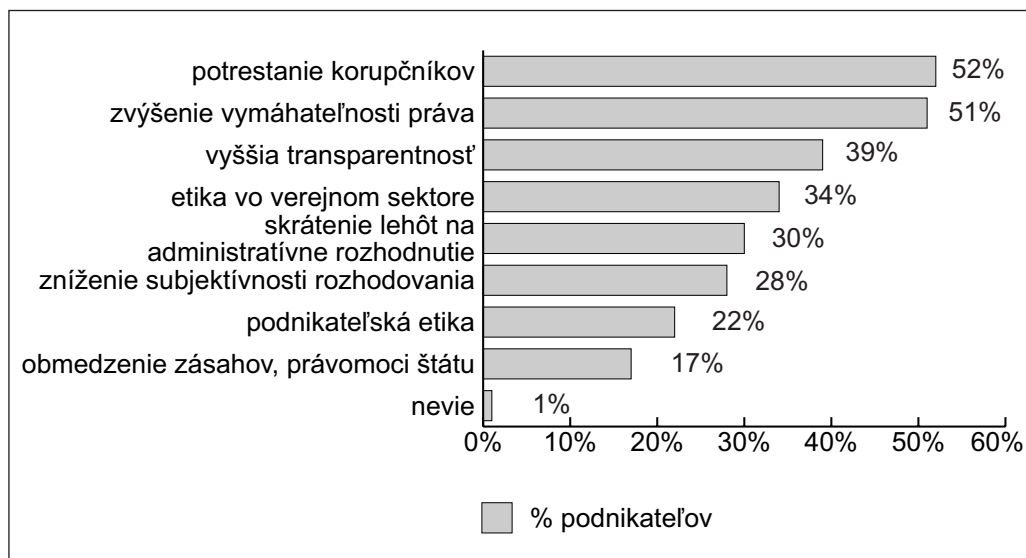
Podnikatelia naznačujú, aj keď v menšej miere, možnosť korupčného pozadia aj cez rozhodovanie o námietkach zo strany Úradu pre verejné obstarávanie. Zverejnenie odôvodnení pri rozhodnutiach o námietkach, ktoré navrhuje TIS, by bolo jednoduchým a veľmi účinným riešením na odvrátenie podozrení.

3. VNÍMANIE PROTIKORUPČNÝCH OPATRENÍ PODNIKATEĽMI

Podnikatelia vnímajú problém korupcie ako prekážku v podnikaní. Riešenia vidia najmä v potrestaní korupčníkov a zvýšení vymáhateľnosti práva (graf 2).

Graf 2

Čo by najviac pomohlo obmedziť korupciu v podnikateľskom sektore?



Poznámka: Respondenti mohli vybrať tri odpovede.

Zdroj: Agentúra FOCUS pre TIS, marec 2003.

Výpovede respondentov na otázku, čo by sa malo urobiť, aby sa korupcia v podnikateľskom sektore obmedzila, potvrdzuje, že podnikatelia sa cítia skôr ako obeť, respektíve ako pasívny prvok v protikorupčnom úsilí. Prevláda názor, že riešenie korupcie spočíva najmä v jednotlivých zložkách verejnej moci, najmä represných – 52% podnikateľov je za potrestanie korupčníkov; 51% je za zvýšenie vymáhateľnosti práva. Zvýšenie transparentnosti považuje za riešenie 39% respondentov; 34% považuje za protikorupčný nástroj etiku vo verejnom sektore; a 28% obmedzenie voľnosti v rozhodovaní.

Len v minimálnom počte prípadov respondenti pripustili, že by sa mali prijať opatrenia aj na strane podnikateľov – napríklad iba 22% si myslí, že by pomohla podnikateľská etika.

Tento názor potvrdzuje aj skutočnosť, že len 19% respondentov zaviedlo interné protikorupčné mechanizmy, ďalších 9% o tom uvažuje, ale väčšina (72%) o tom ani do budúcnosti neuvažuje.

Výsledok ponúka viacero interpretácií. Podnikateľom buď vyhovuje korupčné prostredie a ich stratégiou je využiť ho vo vlastný prospech (*rent-seeking*); alebo sú presvedčení, že prvé kroky musí urobiť verejný sektor a oni ich pasívne očakávajú; alebo majú nedostatok informácií o tom, aké protikorupčné kroky by mohli prijať oni sami.

Optimisticky vyznieva aj ďalší poznatok z dotazníkového prieskumu – väčšina podnikateľov (84%) si myslí, že dodržiavaním etických princípov a zavádzaním protikorupčných opatrení môžu podnikatelia prispieť k obmedzeniu korupcie. S týmto názorom úplne súhlasí 41% respondentov, 43% skôr súhlasí a iba 16% s ním nesúhlasí.

Podnikatelia chápu, že korupciu je potrebné riešiť aj zo strany podnikateľov, ale ochota realizovať takéto kroky vo vlastnom podniku je oveľa menšia.

Približne polovica respondentov dotazníkového prieskumu súhlasí so zavedením vnútorného protikorupčného mechanizmu vo svojej firme – 25% ho už zaviedlo a 27% uvažuje o jeho zavedení v blízkej budúcnosti; druhá polovica podobný mechanizmus nezaviedla a ani o tom neuvažuje (48%).

Vo väčšine prípadov (67%) vzišla iniciatíva na zavedenie vnútorného protikorupčného mechanizmu (napríklad etického kódexu) z vnútorných potrieb firmy. Relatívne silný vplyv má aj materská spoločnosť, spravídla zahraničná centrála (27%), ale aj situácia v iných firmách – aj v tejto oblasti môže líder ovplyvniť ostatných (dotazníkový prieskum TIS z mája 2003 na vzorke 245 podnikateľov).

Diskusie s podnikateľmi³ naznačujú, že účinnými protikorupčnými opatreniami môžu byť:

- transparentnosť, zverejňovanie maximálneho rozsahu informácií,
- profesionalita,
- dôveryhodné a kompetentné inštitúcie, ktoré vytvárajú rámec pre podnikanie.

³ Napríklad v rámci aktivít signatárov protikorupčnej charty, ktorú organizuje TIS.

Napríklad, ak sa zverejnia informácie o tom, za akých podmienok sa obstarávali tovary alebo služby. V prípade pochybnosti sa dajú žiadať ďalšie informácie, ako aj vysvetlenia, napríklad ako sa dodržiavajú podmienky zmluvy, či sa robia dodatky k zmluvám, kto sú subdodávatelia atď. Je oveľa ťažšie vybrať korupčne ovplyvnenú ponuku, ak je v konkurencii s kvalitne pripraveným návrhom konkurenta. Potom je riziko výberu „správneho“ podnikateľa oveľa väčšie. Ak by navyše fungovali inštitúcie (napríklad Úrad pre verejné obstarávanie, alebo súdy), na ktoré je možné sa obrátiť v prípade podozrení a tieto inštitúcie sú schopné efektívne konať a majú patričnú dôveru, potom sa priestor na korupciu prirodzene zužuje.

4. PROTIKORUPČNÉ AKTIVITY PODNIKATEĽSKÉHO SEKTORA

Výsledky prieskumov naznačujú, že u podnikateľov existuje v otázke protikorupčných opatrení rozdiel medzi pochopením a aktivitami. Podľa prieskumov väčšina podnikateľov uznáva, že pre obmedzenie korupcie je potrebné prijať opatrenia aj na strane ponuky (podnikateľov), čo je možné hodnotiť pozitívne. Menej je však tých, ktorí sa rozhodli realizovať interné protikorupčné, alebo etické mechanizmy, respektíve sa chcú aktívne zapojiť do zmeny podnikateľského prostredia.

Na Slovensku sa otázky etiky, vnútorných protikorupčných mechanizmov začínajú presadzovať najmä vo veľkých spoločnostiach, často pod vplyvom zahraničných materských firiem.

V roku 2003 môžeme pozorovať viaceré aktivity, ktoré smerovali k presadzovaniu etických princípov podnikania. **Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku** v spolupráci s Americko-slovenskou akčnou komisiou pripravili brožúru *Etický kódex podnikania*. **Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS)** sa venuje okrem iného aj korupcii a etickým princípom podnikania. **Slovenská obchodná a priemyselná komora (SOPK)** organizuje súťaž o etickú firmu.

V roku 2003 **TIS** iniciovala prijatie *Protikorupčnej charty podnikateľov*⁴. V septembri 2003 chartu slávnostne podpísalo prvých dvadsať podnikateľov a podporili tri podnikateľské asociácie.

⁴ Bližšie informácie pozri na www.charta.sk

Tabuľka 1**Prví signatári Protikorupčnej charty**

	Organizácia
1	B.K.F. komerčná právnická kancelária, v. o. s.
2	Coca-cola Beverages Slovakia, Bratislava
3	Credit Suisse Life & Pensions Slovensko
4	Ekobal, s. r. o., Dolný Lieskov
5	Ethics Consult
6	Geocomplex, a. s., Bratislava
7	HAI, s. r. o., Bratislava
8	Horsona, s. r. o., Trnava
9	J. R. Steindorfer, s. r. o., Topoľčany
10	Levitex, a. s., Levice
11	Ľudmila Dinková – Profit
12	Molex Slovakia, a. s. Kechnec
13	OSOS Vrútky a. s., Vrútky
14	Pepsi-Cola SR, s. r. o., Malacky
15	Sauer-danfoss, a. s., Považská Bystrica
16	Shiculka & Macatch, s. r. o., Bratislava
17	Slovnaft, a. s., Bratislava
18	Thales Management
19	VVMZ, s. r. o., Bratislava
20	Železničná spoločnosť, a. s., Bratislava

Poznámka: Protikorupčnú chartu podporili aj tieto **asociácie** – Združenie podnikateľov Slovenska, Podnikateľská aliancia Slovenska a Slovenská obchodná a priemyselná komora.

Svojím podpisom túto iniciatívu podporil premiér Mikuláš Dzurinda. Po zverejnení iniciatívy ďalší podnikatelia prejavili záujem pridať sa k signatárom.

Druhé kolo podpisu charty sa uskutočnilo v novembri 2003, v ktorom pribudlo deväť podnikateľských subjektov: Coram Publico, s. r. o.; Izomat, a. s.; Kameron, s. r. o.; Palma-Tumys, a. s.; Plastika, a. s.; SITA Slovenská tlačová agentúra, a. s.; START SK, s. r. o.; Top centrum podnikateľiek, o. z.; Všeobecná úverová banka.

Signatári charty sa dohodli na ďalších aktivitách, ktoré budú smerovať k diskusii o implementácii charty dovnútra podnikov, ale aj o spoločných hodnotách a vyjasňovaní pojmov a postojov.

Túto skupinu možno považovať za lídrov v tejto oblasti, ktorí môžu mať vplyv aj na správanie iných podnikateľov – minimálne tých, s ktorými majú priame obchodné kontakty. Aj keď viaceré firmy, najmä so zahraničnou účasťou, majú zavedené etické kódexy a aktívne s nimi pracujú, verejné deklarovanie záväzkov a vytváranie zoskupenia viacerých podnikov, ktoré zdieľajú rovnaké hodnoty, možno považovať za nový prvok. O jeho úspešnosti rozhodne schopnosť rozvíjania protikorupčných tém, ako aj to, či sa budú pridávať ďalší signatári. Ich zvyšujúci sa počet zabezpečí citeľný vplyv na celkové podnikateľské prostredie.

Za dôležitý moment možno považovať skutočnosť, že protikorupčnú diskusiu treba viesť nielen s veľkými podnikmi, resp. s tými, ktorých materské firmy tlačia do novej kultúry, ale aj s menšími a malými firmami – nielen s tými, ktoré majú sídlo v hlavnom meste SR.

Ani mladí manažéri, ktorí vychádzajú z ekonomicky profilovaných škôl, nedostávajú, resp. iba v obmedzenej miere základné poznatky z oblasti etických princípov podnikania a protikorupčných opatrení. Preto je potrebné pracovať s touto témou aj v školách a považovať etické otázky za kľúčové z hľadiska vzdelávania manažérov.

Slovensko iba začína diskutovať o téme protikorupčných nástrojov na úrovni firiem, o etických princípoch podnikania. Je potrebné diskutovať o základných pojmoch, vyjasňovať ich vnímanie a hranice. Rovnako bude potrebné pomôcť firmám vypracovávať, zavádzať a monitorovať interné protikorupčné mechanizmy. Je však málo expertov, ktorí sa profesionálne venujú tejto oblasti.

Aj keď je potrebné oceniť, že sa naštartovali viaceré aktivity zo strany podnikateľov, výraznejší efekt možno dosiahnuť, len ak sa pridá kritická masa podnikateľov, ktorí uznávajú nekorupčné princípy podnikania. Samozrejme, treba vidieť aj motiváciu na nekorupčné konanie. Je to na jednej strane efekt dovnútra firiem – napríklad šírenie novej kultúry, priťahovanie aktívnych a dynamických pracovníkov, manažovanie založené na dôvere, ekonomické úspory. Smerom k externému prostrediu zase ľahšia identifikácia s firmami, ktoré uznávajú podobné hodnoty, pestovanie imidžu firmy, ktorý má spravidla aj vplyv na preferencie odberateľov. Podpísanie charty môže uľahčiť hľadanie partnerov v zahraničí, najmä pre malých podnikateľov, ktorí takto vyšli signál o svojich hodnotách. To môže zarezonovať u zahraničných podnikateľov, ktorí hľadajú firmy s takouto kultúrou.

Demotivačne môže pôsobiť fakt, ak firma pri dodržiavaní etických princípov riskuje stratu zákazky či udržanie biznisu. Ako veselá príhoda vyznieva vyjadrenie podnikateľa v oblasti stavebníctva, ktorý sa vyjadril, že ak by podpísal protikorupčnú chartu, bol by považovaný za agenta provokatéra. Podobne niektoré urýchľovacie platby vyvolávajú v nefungujúcom systéme ťažkú otázku – biznis alebo etika?

Za citlivé oblasti, ktoré je potrebné riešiť na dopytovej aj na ponukovej strane korupcie, možno považovať verejné obstarávanie, získavanie projektov v rámci európskych fondov, ale aj financovanie politických strán a budovanie kvalitných a dôveryhodných inštitúcií.

LITERATÚRA

1. Zemanovičová, D., Lajčáková, J., Nechala, P.: *Podnikanie verzus korupcia na Slovensku*, Bratislava, TIS 2003.

VIII. ORGANIZOVANÉ ZÁUJMY

Emília Sičáková-Beblavá

Záujmové skupiny sú organizácie združujúce ľudí, ktorí chcú prostredníctvom nich obhajovať či presadzovať svoje záujmy a dosahovať svoje ciele (aj) politicky, prostredníctvom (podielu na) moci v štáte. Sú obyčajne formálnymi organizáciami – zväčšia sú to formálne ustanovené, inštitucionalizované organizácie s vymedzeným miestom v politickom systéme spoločnosti. (Sopóci, 2002)

Osobné záujmy jednotlivcov sa združujú do skupinových. Tieto záujmy môžu byť profesijné, náboženské, národnostné, rasové, vekové, rodové, kultúrne, regionálne, atď. V tejto kapitole sa budeme venovať profesijným záujmom.

Záujmové profesijné skupiny patria do otvorených spoločností. Ich ciele, spôsob organizácie a techniky zamerané na dosahovanie stanovených cieľov sa líšia. Preto sa rôznia aj ich dopady na verejný záujem a verejnú politiku. Podľa Mancura Olsona typická záujmová skupina často sleduje dosiahnutie veľmi úzkych záujmov. (Olson, 2000) Tie nie vždy sledujú verejný záujem. Ako príklad s negatívnym dopadom na ekonomickú efektívnosť krajiny je možné uviesť snahu profesijných záujmových skupín o protekcionizmus, kartelizáciu profesie, obmedzovanie či kontrolu vstupu do profesie. Regulácia vstupu na trh príslušnej profesie o. i. vytvára priestor pre korupčné a klientelistické správanie tých, ktorí o vstupe do profesie rozhodujú. Ďalším príkladom, ktorý zároveň môže mať vplyv na rozsah korupcie, je snaha záujmovej skupiny získať čo najväčší kus zo spoločného verejného balíka, teda snaha o prerozdeľovanie v prospech členov profesijnej skupiny, napríklad vo forme dotácií, či inej formy podpory príslušnej oblasti podnikania.

Záujmové skupiny sú podľa M. Olsona často úspešné pri zabezpečení dobrovoľného kolektívneho konania. Pri dostatočne malých skupinách totiž existuje motivácia vyjednávať s cieľom dosiahnuť vzájomne výhodné kolektívne konanie. To však neznamená, že záujmové skupiny musia byť pri dosahovaní svojich cieľov úspešné. (Olson, 2000) Kolektívne konanie vo väčších skupinách je často ovplyvnené poskytovaním selektívnej motivácie pre členov záujmovej skupiny či povinným členstvom.

Na Slovensku je snaha o formovanie a ovplyvňovanie verejnej mienky, verejnej politiky a politického rozhodovania na úrovni jednotlivých ministerstiev alebo NR SR často obsahom činnosti profesijných záujmových skupín v tej ktorej oblasti verejnej politiky. Zástupcovia jednotlivých profesií sa aj na Slovensku združujú s cieľom presadzovania záujmov skupín, do ktorých patria. Ide napríklad o celú škálu profesií pôsobiacich v rezorte zdravotníctva, právnikov, sudcov, učiteľov či poľnohospodárov. (Beblavý – Sičáková, 2001)

Postupne sa u nás otvára diskusia o korporativizme, zmysle, postavení a právomociach jednotlivých profesijných komôr a asociácií. V roku 2003 pripravilo materiál na túto tému Ministerstvo hospodárstva SR a Ministerstvo spravodlivosti SR. V nasledujúcej kapitole sa bližšie pozrieme na pôsobenie vybraných záujmových skupín na Slovensku – ako sa organizujú

učitelia, poľnohospodári a advokáti. Aké záujmy presadzovali, s akým úspechom, kde pri ich činnosti vzniká priestor pre korupciu, čomu sa v roku 2003 venovali.

1. UČITELIA

Andrej Salner

Prieskumy vnímania korupcie občanmi trvalo zaraďujú školstvo medzi oblasti, kde občania vnímajú vysokú mieru korupcie. Podľa prieskumu Focusu pre TIS z roku 2002 až štyri percentá obyvateľov zažili v posledných troch rokoch situáciu, keď ich rodiny dali „niečo pomimo“ v školstve, aby sa žiak alebo študent dostal na školu. Na druhej strane, tak ako v iných oblastiach, počet zaznamenaných trestných činov korupcie v školstve je blízky nule.

Zdanlivý rozpor medzi vnímaním a skúsenosťou vyplýva z utajeného charakteru korupcie (teda toho, že o väčšine úplatkov sa nikto nedozvie) a na druhej strane aj z toho, že prijímacie konanie je z pohľadu verejnosti netransparentné. Bez ohľadu na to, či v konkrétnom prípade prichádza k manipulácii, vo všeobecnej atmosfére nedôvery vznikajú podozrenia, ktoré je vzhľadom na neprehľadnosť procesu ťažké vyvrátiť. Sociológovia však poukazujú na to, že percepcia je určujúcim faktorom správania ľudí – ak uchádzači veria, že pri prijímaní existuje korupcia, budú sa podľa toho správať.

Najväčším problémom skúmania rozšírenosti korupcie vo vysokoškolskom prostredí je samozrejme jej utajený charakter a zároveň skutočnosť, že každá transakcia má dve trestne stíhateľné strany, ktoré sa jej zúčastňujú. Korupciu je preto väčšinou možné analyzovať len z pohľadu priestoru pre korupciu, či vo všeobecnosti priestoru pre manipuláciu motivovanú korupciou alebo inak. Takáto analýza nepoukazuje na konkrétne prípady korupcie, ukazuje však, že v školstve je množstvo oblastí, kde pre dávanie i prijímanie úplatkov či inú manipuláciu existuje priestor i motív.

Vo fungovaní vysokej školy existuje niekoľko oblastí s korupčným potenciálom:

- prijímanie na vysokú školu,
- skúšanie na vysokej škole,
- prideľovanie internátov,
- obstarávanie tovarov a služieb.

Vo všetkých týchto oblastiach je často vnímaná prítomnosť korupcie či existencia rizika korupcie a iného neetického konania. V hre je väčšina obvyklých faktorov, ktoré zvyšujú riziko korupcie: v každom z nich ide o alokáciu obmedzených, hodnotných zdrojov (miesta na vysokej škole, známky, titulu), väčšinou s veľkou dávkou voľnosti v rozhodovaní a netransparentnosti.

Riziká korupcie je však potrebné vnímať aj v širších súvislostiach akademickej etiky – je len jedným z prejavov etických problémov, medzi ktoré patria aj otázky okolo štandardov skúšania, habilitačné a inauguračné konania či etika v publikačnej činnosti.

Problém korupcie vo vysokom školstve je na ostatné etické problémy úzko naviazaný a je len jedným z prejavov absencie či nedodržovania etických štandardov vo vysokom školstve, ktorú vidíme na niektorých miestach.

1.1. SAMOSPRÁVA VO VYSOKOM ŠKOLSTVE

Samospráva vo vysokom školstve prebrala moc už v raných fázach tranzície. Dosah Ministerstva školstva SR a ďalších štátnych orgánov na dianie na vysokých školách je len nepriamy (najmä cez rozpočtové nástroje a tvorbu legislatívy). Samospráva na úrovni vysokých škôl však k otázkam korupcie podľa doterajších skúseností nezaujímal zásadné postoje.

Podľa zákona o vysokých školách prislúcha dohľad nad jeho dodržiavaním Ministerstvu školstva SR. Za normálnych okolností sú však právomoci ministerstva obmedzené – môže na porušenie zákona najvyššie upozorniť vysokú školu. Zákon dáva ministerstvu za výnimočných okolností možnosť obmedziť samosprávnosť vysokej školy. Tento akt, ku ktorému zatiaľ v žiadnom prípade nedošlo a verejne sa o ňom hovorilo len výnimočne, si však vyžaduje súhlas stavovských organizácií vysokých škôl a preto by bolo zaujímavé vidieť, či by bol prakticky uplatniteľný.

Čerstvá skúsenosť ministra školstva Martina Fronca (*Sme*, 12. 12. 2003) ukazuje, že stavovské organizácie nepristúpia k podobným krokom ľahko. Minister požiadal Radu vysokých škôl o súhlas s obmedzením práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici prijímať študentov, keďže údajne v rozpore so zákonom o vysokých školách žiadala za prijatie od externých študentov platby. Rada sa odmietla vyjadriť, kým o porušení zákona nerozhodne súd. Ak by išlo o štandardný postup zo strany rady, schopnosť Ministerstva školstva SR vynucovať dodržiavanie zákona je minimálna.

Verejné vysoké školy sú zo zákona samosprávne inštitúcie, pričom časť samosprávnych právomocí patrí priamo jednotlivým fakultám.

Akademická samospráva na úrovni verejnej vysokej školy alebo fakulty sa skladá z akademického senátu, ním voleného rektora (resp. dekana), vedeckej alebo umeleckej rady vysokej školy (resp. fakulty) a disciplinárnej komisie pre študentov.

Samosprávna pôsobnosť však siaha aj na úroveň celého systému v podobe Rady vysokých škôl, Slovenskej rektorskej konferencie či Študentskej rady vysokých škôl. Dôležité je poukázať aj na Akreditačnú komisiu, ktorá je tiež tvorená prevažne z predstaviteľov vysokých škôl. Nerozhoduje síce priamo o akreditácii, Ministerstvo školstva SR však jej odporúčania takmer bez výnimky prijíma.

V praxi to znamená, že samosprávne orgány na všetkých úrovniach vo veľkej miere konzervujú súčasnú situáciu z hľadiska integrity a etiky (bez ohľadu na to, či ju vnímame ako dobrú alebo zlú). Len niektorí jednotlivci majú vôľu inovovať systém zvnútra a v praxi sa zo strany svojich kolegov stretávajú s mnohými prekážkami.

V prípadoch podozrení z korupcie preto samospráva často odmieta systémové riešenia a presadzuje udržanie súčasného stavu, ktorý veľkej časti jej členov vyhovuje. Dlhodobé riešenia je možné hľadať v zavedení reálnej konkurencie medzi vysokými školami a výkonových kritérií medzi ich pedagógmi.

1.2. TRANSPARENTNOSŤ VO VYSOKOM ŠKOLSTVE

Vysoké školy sú povinnými osobami z hľadiska zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Skúsenosť s jeho uplatňovaním, ktorá je jedným z indikátorov miery transparentnosti ich fungovania, je zmiešaná.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť v rokoch 2002 a 2003 monitoroval prijímacie konanie na vysoké školy s využitím zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Vo väčšine prípadov sa stretol s neochotou alebo neschopnosťou vysokých škôl včas zverejniť aj základné údaje o priebehu prijímacieho konania.

Podobne, v duchu tradícií, sú málo transparentné aj iné oblasti fungovania vysokých škôl – napríklad hodnotenie študentov (stále prevažuje individuálne ústne skúšanie) ale aj obhajoby diplomových prác.

Nedostatok transparentnosti by bolo nesprávne interpretovať ako dôkaz, že vysoké školy a ich predstavitelia konajú so zlým úmyslom alebo nespravodlivo. Na druhej strane, možnosť kontrolovať alebo overiť správnosť ich rozhodnutí v praxi, často chýba. To je bezpochyby aj jeden z kľúčových dôvodov vnímania korupcie vo vysokom školstve občanmi.

1.3. KAUKA FM UK

Jednou z prvých rozsiahle medializovaných káz manipulácie prijímacieho konania bolo menenie výsledkov prijímacích testov jednotlivcov dekanom Fakulty manažmentu UK v roku 2001. Manipuláciu testov zistila kontrola rektorátu Univerzity Komenského a neskôr aj kontrola Ministerstva školstva SR, ktorá sa uskutočnila na podnet rektora UK.

Podľa informácií v médiách samotný dekan FM UK potvrdil, že opravoval počty bodov v konkrétnych testoch, avšak označil svoje konanie za štandardné (*Pravda*, 11. 12. 2001). Pravda zverejnila aj mená študentov, ktorých bodové hodnotenie bolo zvýšené väčšinou o počty potrebné na prijatie. U viacerých mien išlo o deti známych rodičov. O prítomnosti korupcie však neexistovali žiadne dôkazy.

Na obhajobu dekana v médiách vystúpili viacerí členovia akademickej komunity FM UK ospravedlňujúc jeho konanie jeho celkovými pozitívnymi výsledkami a dlhodobým prínosom k rozvoju fakulty. Akademický senát Univerzity Komenského tiež hlasoval o tejto otázke: z 38 prítomných bolo 18 za odstúpenie dekana, 9 proti a 11 sa zdržalo.

Monitoring prijímacieho konania realizovaný Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť poukázal na problémy a možnú manipuláciu v prijímacom konaní na FM UK aj v nasledujúcom roku (v prijímacom konaní, ktoré prebehlo v roku 2002). Tie sa dotýkali vyhlásenia a uplatňovania rôznych kritérií pri prijímaní – existovali dve rôzne sady kritérií. V jednej bolo na prijatie potrebné získať aspoň 50 bodov v každom teste, kým druhá používala iný algoritmus pre určenie výsledného počtu bodov. Niektorí študenti, ktorí by boli prijatí podľa prvých kritérií, by neboli prijatí podľa druhých a naopak.

Kým pri prijímaní bola uplatňovaná len jedna z nich, pri študentoch, ktorí požiadali o preskúmanie rozhodnutia o neprijatí, už boli uplatňované obe sady (teda prijatí boli študenti, ktorí splnili ktorúkoľvek z dvoch sád kritérií). Výsledkom bolo, že študenti, ktorí sa odvolali, boli zvýhodnení pred tými, ktorí sa – nevediac o možných zmenách kritérií – neodvolali.

V roku 2003 sa uskutočnili na FM UK voľby dekana. Napriek malej časti hlasov upozorňujúcej na medializované problémy bol dekan FM UK zvolený do funkcie aj na druhé funkčné obdobie. Akademická samospráva tým implicitne schválila jeho konanie.

1.4. KAUZA SPU NITRA

V roku 2002 ponúkol pedagóg Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre študentke úspešné absolvovanie skúšky výmenou za úplatok. Študentka o tomto informovala rektorát školy a vzápätí aj políciu. V spolupráci s políciou sa podarilo získať ťažko spochybniteľné dôkazy o odovzdaní úplatku.

SPU sa rozhodla dodržať princíp prezumpcie nevinu a počkať na rozhodnutie súdu. Potom, čo sa súdne konanie opakovane predlžovalo, SPU nakoniec s daným pedagógom rozviazala pracovný pomer.

Rektor osobne prisľúbil študentke, ktorá sa odvážila prípad zverejniť, ochranu pred prípadnou perzekúciou zo strany pedagógov.

Vysoká škola sa postavila k zistenému prípadu veľmi otvorene a vážne. V nadväznosti naň bol pripravený Protikorupčný program, ktorý mal zaviesť prvky systematického boja proti všetkým možným formám korupcie v prostredí vysokej školy. Uvažuje sa aj o využití inštitútu agenta provokatéra v súčinnosti s políciou. Schvaľovanie programu sa však v samosprávnych orgánoch VŠ stretlo aj s nevôľou.

2. POĽNOHOSPODÁRI

Radovan Kazda

Poľnohospodárstvo je z hľadiska potenciálu pre vznik korupčných aktivít rizikovým odvetvím národného hospodárstva. Štát v ňom totiž uplatňuje podporu a kontrolu trhu. Realizuje ju prerozdeľovaním prostriedkov, z ktorých výrazná väčšina je naviazaná na štátny rozpočet. Proces prerozdeľovania týchto prostriedkov býva obvykle najvýznamnejším priestorom pre vznik korupcie.

Štátna intervencia v ekonomike poľnohospodárstva má ako súčasť agrárnej politiky tradíciu aj v medzinárodnom kontexte. Rozvinula sa najmä ako dôsledok stavu ekonomiky vyspelých krajín sveta po skončení druhej svetovej vojny (začiatok druhej polovice 20. storočia) a s ním súvisiacimi problémami s potravinovou zabezpečenosťou krajín, ako aj s kontextom budovania sociálnych štátov v tomto období. Ochrana poľnohospodárskeho trhu bola jedným z najvýznamnejších impulzov ku vzniku Európskeho hospodárskeho spoločenstva (European Economic Community – EEC), ustanoveného tzv. Rímskou zmluvou v roku 1957. Tá definuje množstvo sociálnych prvkov v manažmente poľnohospodárstva (napríklad zabezpečiť „primeranú životnú úroveň poľnohospodárov“, či „dodávky spotrebiteľom za primerané ceny“). (*Zmluva o založení...*, 1951) Taktiež definuje dôležitosť prihliadania na „zvláštnu povahu poľnohospodárskej činnosti vyplývajúcu zo sociálnej štruktúry poľnohospodárstva a zo štrukturálnych a prírodných rozdielov medzi rôznymi poľnohospodárskymi oblasťami“.

V podobnom zmysle definuje dôvody poľnohospodárskej politiky aj zákon č. 240/1998 o poľnohospodárstve, ktorým sa „ustanovujú podporné a ochranné opatrenia na vyrovnanie prirodzených hospodárskych nevýhod podnikania“ a „podpora jeho produkčných a mimoprodukčných funkcií“.

Základnými ekonomickými nástrojmi agrárnej politiky v SR sú najmä:

- dotácie a subvencie (priame a nepriame),
- úvery, úroky a poistenie (bonifikácia úverov),
- ceny (intervenčná cenová politika, intervenčné nákupy a exportné predaje),
- dane (daňové zľavy a odľahčenia atď.).

V zmysle štandardných kritérií, ktoré definujú riziká vzniku korupcie¹, ide o nástroje, ktoré vytvárajú korupčný priestor v rezorte pôdohospodárstva.

¹ Pozri napríklad Zemanovičová, 2002.

Tabuľka 1

Použité zdroje v agropotravinárstve (v mil. Sk)

Zdroje	2001	2002	Index 2002/2001
Rozpočtové zdroje	10 722,70	10 853,70	101,22
Dotácie (zabezpečenie štátnych funkcií)	8 979,70	7 568,10	84,28
Realizácia programov (transformácia ŠFOZPPF)	635	1 164,20	183,34
Všeobecné služby (kapitola rozpočtu priamo)	1 108,00	2 121,40	182,44
Mimorozpočtové nenávratné zdroje	3 208,60	2 605,00	81,19
IPA SR	1 260,60	751,2	59,59
Transformovaný ŠPFPP	166	371,4	223,73
MF SR (daňové úľavy)	1 564,00	1 200,00	76,73
Zahraničné zdroje (PHARE a vzdelávacie programy)	218	282,4	129,54
Mimorozpočtové návratné zdroje	2 845,50	2 898,50	101,86
Pôžičky z IPA SR	1 916,50	2 045,20	106,75
Dofinancovanie bývalého ŠPFPP	930	233,3	25,1
Záruky, úvery realizované prostriedky SZRB	–	620	–
Zdroje spolu	16 776,80	16 357,20	97,5
Zdroje bez pôžičiek, záruk a úverov	13 931,30	13 458,70	96,61

Zdroj: Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v Slovenskej republike 2003.

Tabuľka 1 poukazuje na objem a štruktúru dotácií na Slovensku. Zároveň dokumentuje **zložitosť** dotačného systému u nás.

Vo všeobecnosti korupčné riziká v slovenskej agrárnej politike spočívajú najmä v procese prerozdelenia financií, t. j. v štruktúre komisií, ktoré rozhodujú o pridelení dotácií, v kritériách pre udelenie dotácií stanovených výnosmi MP SR, v intervenčnej cenovej politike, v informovanosti o dotáciách, v spornej podstate niektorých štátnych objednávok a v mnohých nepriamych rizikách (neustála zmena štruktúry vlastníctva podnikateľských subjektov, neusporiadanosť vlastníckych vzťahov na pôde, finančná podkapitalizovanosť a neštandardnosť podnikateľského prostredia, oneskorené platby odberateľov, nízka vymáhateľnosť záväzkov, labilita zmluvných vzťahov, nedostupnosť úverového kapitálu a pod.) atď.²

2.1. KORUPČNÉ RIZIKÁ V POĽNOHOSPODÁRSTVE

2.1.1. Korupcia v rokoch 1990 – 2002

Sledovanie konkrétnych korupčných prejavov v agrárnej politike pred schválením zákona o slobodnom prístupe k informáciám (č. 211/2000 Zb.) bolo znížené o širokú účasť verejnosti na ich kontrole. Informácie tak prenikali najmä prostredníctvom orgánov kontroly, činnosti médií

² S využitím podkladových materiálov z tlačovej konferencie Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, 29. 10. 2002.

a Národnej rady SR. Aktivita orgánov kontroly v rezorte poľnohospodárstva však bola najmä v rokoch 1994 – 1998 nízka a médiá trpeli neinformovanosťou najmä zo strany exekutívy.

V rokoch 1995 – 1996 rezonovalo v slovenskej spoločnosti podozrenie z korupcie na MP SR najmä v súvislosti s opakovaným nelegálnym predajom obilia, ktoré viedlo k návrhu na odvolanie ministra pôdohospodárstva Petra Baca z funkcie v októbri 1996. V odôvodnení návrhu sa poukazovalo na závažné zistenia Najvyššieho kontrolného úradu SR o netransparentnosti predaja mnoho tisíc ton obilia, ktorý sa uskutočňoval bez súhlasu licenčnej komisie, prostredníctvom súkromných firiem odkupujúcich obilie zo Správy štátnych hmotných rezerv za netrhovo nízku cenu a následne ho predávajúcich za výrazne vyššie ceny. Tento postup viedol napokon k vynútenej cenovej intervencii zo strany vlády a s ňou súvisiacim ekonomickým problémom.³ Podobná situácia sa opakovala i v ďalších rokoch, napríklad v roku 2000, keď sa napriek výpadku úrody obilie vyvážalo na základe automatických licencií, ktoré vydávalo ministerstvo hospodárstva na žiadosť ministerstva pôdohospodárstva. (*Špekulácie...*, 2000)

Od roku 1998 bola pozorovaná zvýšená aktivita orgánov kontroly, ktorá viedla k mnohým odhaleniam netransparentného pridelovania dotácií poľnohospodárskym subjektom. V roku 2000 vstúpil do platnosti zákon o slobodnom prístupe k informáciám a od roku 2002 nastalo zlepšenie aj v informačnom systéme o dotáciách zo strany MP SR, čo do istej miery sprísnilo mechanizmy kontroly korupcie, nezasiahlo však legislatívnu podstatu dotačných princípov, ktoré ponechávajú výrazný priestor na netransparentné konanie.⁴

Napriek klesajúcemu trendu výskytu korupčných rizík agrárnej politiky môžeme obdobie rokov 1990 – 2002 považovať z hľadiska korupcie za veľmi negatívne. V týchto rokoch dochádzalo k udržiavaniu všetkých postupov v zmysle korupčných rizík.

V roku 2002 uskutočnil Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika sondu názorov poľnohospodárskych podnikateľov, ktorej sa zúčastnilo 102 respondentov – súkromne hospodáriacich roľníkov (z 958 oslovených, ktorým boli poštou zasielané dotazníky). Tí odpovedali na otázky týkajúce sa rizík korupcie v poľnohospodárstve.

³ Stenografická správa o 19. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 1. októbra 1996, www.nrsr.sk

⁴ Rozsiahlu štúdiu zistení orgánov kontroly, ako aj analýzu korupčných mechanizmov v poľnohospodárstve prezentuje Kazda et al., 2002.

Tabuľka 2

Vnímanie korupcie v poľnohospodárstve

Na základe Vašich vlastných skúseností pri výkone podnikateľskej činnosti (alebo na základe Vašich poznatkov z vyjadrení iných podnikateľov na pôde) vyjadrite svoj názor na stupeň rizika vzniku korupcie, klientelizmu a plytvania verejných financií v jednotlivých inštitúciách a orgánoch:

	RIZIKO					
	Odpovedalo	Nízke a žiadne	Neviem	Zvýšené a vysoké	Nízke a žiadne	Zvýšené a vysoké
Jednotlivé sekcie Ministerstva pôdohospodárstva SR	81	9%	52%	38%	18%	82%
Slovenský pozemkový fond (SPF)	87	14%	33%	53%	21%	79%
Štátny podporný fond pôdohospodárstva a potravinárstva	82	11%	48%	41%	21%	79%
Štátny fond ochrany a zveľaďovania poľnohospodárskeho pôdneho fondu	83	13%	59%	28%	32%	68%
Rezortná konkurzná komisia	83	16%	59%	25%	38%	62%
Regionálna konkurzná komisia	88	20%	48%	32%	39%	61%
Katastrálny úrad	90	28%	34%	38%	42%	58%
Regionálne odbory MPSR (RO MPSR)	92	32%	28%	40%	44%	56%
Intervenčná poľnohosp. agentúra	78	10%	79%	10%	50%	50%
Odbor pozemkový, poľnohospodárstva a lesného hospodárstva (OPPLH)	86	42%	40%	19%	69%	31%
Daňové úrady	86	42%	40%	19%	69%	31%

Zdroj: Kazda, R.: Riziká a prejavy korupcie v poľnohospodárstve a možnosti ich riešenia, 2002.

Tabuľka 3

Vnímanie korupcie v poľnohospodárstve

V akej miere súhlasíte alebo nesúhlasíte s každým z nasledujúcich výrokov? (v %)

	Odpovedalo	Zásadne a skôr áno	Neviem	Zásadne a skôr nie	Zásadne a skôr áno	Zásadne a skôr nie
V systéme udeľovania dotácií existuje vysoký stupeň korupcie.	94	69	22	9	89	11
Systém podpory poľnohospodárstva je potrebné zrušiť	91	10	13	77	11	89
Cena pôdy odvodená z bonitácie pôdno-ekologických jednotiek (BPEJ) veľmi často nezodpovedá skutočnej hodnote pôdy.	92	65	24	11	86	14
Dotácie pre poľnohospodársky znevýhodnené oblasti sú neúčinné a nespravodlivé voči ostatným.	91	54	16	30	64	36
Systém udeľovania dotácií je voči niektorým podnikateľom na pôde (napríklad SHR) nespravodlivý.	96	80	5	15	85	15

Zdroj: Kazda, R.: Riziká a prejavy korupcie v poľnohospodárstve a možnosti ich riešenia, 2002.

2.1.2. Korupčné mechanizmy v roku 2003

Výsledkom parlamentných volieb v septembri roku 2002 bolo zostavenie novej vlády, ktorá viedla z koncepcného hľadiska k prvej zásadnej zmene vedenia ministerstva pôdohospodárstva od roku 1992. Minister Zsolt Simon pri nástupe do funkcie prezentoval pozitívnu snahu o „zvýšenie efektívnosti agrárnej výroby, rozbehnutie trhu s pôdou, či zjednodušenie a sprehľadnenie dotačných systémov“, ktoré vedú k zvýšeniu transparentnosti udeľovania dotácií. Zároveň však vyjadril „úmysel udržať dotácie aspoň na doterajšej úrovni“. (*Nebude...*, 2002)

Aktivita MP SR (aj v rámci „vynútenej“ činnosti súvisiacej s integráciou SR do EÚ) v roku 2003 priniesla v rámci boja proti korupcii niekoľko pozitívnych zmien, hoci mnohé z nich možno považovať za neúplné dotiahnutie snahy o zvýšenie transparentnosti v agrozortne. Pozoruhodná je i sporná činnosť rezortnej komisie pre boj proti korupcii.

Výberové komisie

V roku 2003 schválilo Ministerstvo pôdohospodárstva SR (MP SR) nové štatúty rezortnej a regionálnych konkurzných komisií, ktoré rozhodujú o udelení dotácií vo finančne najobjemnejších dotačných položkách. Výraznejšia zmena bol zaznamenaná v rezortnej komisii, kde minister pôdohospodárstva prebral zodpovednosť za menovanie predsedu a členov komisie aj subkomisií. Tá v predchádzajúcich štatútoch spadala pod kompetencie predsedu komisie, čo znižovalo prehľadnosť rozhodovania a zvyšovalo riziko klientelistického správania štátnych úradníkov. Hoci prevzatie zodpovednosti za udeľovanie dotácií zo strany najvyššieho štátneho úradníka nesie taktiež isté riziká (nezaručuje to úplne transparentnosť rozhodovania), prináša pre transparentnosť prerozdeľovacieho procesu viac pozitív, najmä z dôvodu vyššej kontrolovateľnosti ministra (napríklad zo strany médií). Menovacia procedúra v regionálnych komisiách však ostala ponechaná v korupčne rizikovom režime. Pri konkurzných komisiách však naďalej ostáva neriešený konflikt záujmov jej členov.

Komisia pre boj proti korupcii

Na MP SR pôsobí špeciálna rezortná komisia pre prevenciu kriminality a boj so zločinnosťou, ktorá podľa MP SR „uskutočňuje poradenstvo pre zamestnancov ministerstva a organizačných zložiek rezortu pôdohospodárstva zameraného na znižovanie protispoločenských javov, poskytuje metodickú pomoc všetkým subjektom prevencie kriminality rezortu pri vypracovaní preventívnych programov, ich uskutočňovaní a vyhodnocovaní, podieľa sa na zdokonaľovaní systému účinnosti rezortnej kontroly pri odhaľovaní kriminality a korupcie v problémových oblastiach, najmä na úseku ekonomickej kriminality, pravidelne vyhodnocuje plnenie všeobecne záväzných právnych predpisov, smerníc, nariadení a pokynov na MP SR a analyzuje výsledky z kontroly, hospodárenie a nakladanie so zvereným majetkom štátu v štátnych podnikoch, rozpočtových a príspevkových organizáciách rezortu a v štátnych podnikoch v likvidácii“.⁵

Aktivity tejto komisie však môžeme považovať za okrajové, vzhľadom k tomu, že komisia sa nepodieľa na príprave legislatívnych výstupov MP SR, resp. žiadne aktivity v tomto smere nie sú preukázateľné. Rezortná protikorupčná komisia pracovala v roku 2003 bez mediálneho výstupu.

⁵ Informácia MP SR na základe žiadosti o poskytnutie informácií, archív autora, 2003.

Typickým príkladom chýbajúcej aktivity protikorupčnej rezortnej komisie v tejto oblasti je ministerstvom pôdohospodárstva pripravený návrh nového zákona o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy. Ten napríklad monopolizuje činnosť štátnej inštitúcie v návrhovej činnosti zúrodňovacích opatrení, dáva možnosti subjektivismu pre decízora, a v neposlednom rade stanovuje nízku transparentnosť rozhodovacieho procesu.⁶

Jednotná platba na plochu

Významným rozhodnutím vlády SR v roku 2003 bolo vyslovenie súhlasu so systémom priamych platieb v poľnohospodárstve v rokoch 2004 – 2006 v alternatíve jednotnej platby na plochu, ktorý bol vyjednaný v negociačných rokovaníach pred vstupom do EÚ. (*Uznesenie...*, 2003) Napriek viacerým nevýhodám (najmä v skutočnosti, že platba nezávisí od hospodárskych výsledkov farmárov), z hľadiska transparentnosti udeľovania dotácií vykazuje tento nový mechanizmus viac pozitívnych prvkov. Predovšetkým obmedzuje špekulatívne rozhodovanie o udelení dotácií zo strany decízora, pretože dotácie budú poskytované systematickejšie (podľa výmery pôdy) a po splnení stanovených podmienok.

IACS a LPIS

Dôležitou podmienkou vyplácania podporných prostriedkov z fondov EÚ je realizácia funkčného Integrovaného administratívneho a kontrolného systému (IACS), ktorý sa začal budovať začiatkom roku 2003. Jedným z najdôležitejších komponentov systému IACS je Identifikačný systém pre poľnohospodárske parcely – LPIS. Jeho zavedenie spresní identifikáciu pozemkov, na ktoré sú nárokovateľné dotácie, takže možnosť zneužívania predkladaním neexistujúcich alebo neobhospodarovaných plôch (tzv. „biele plochy“) môže byť výrazne eliminovaná.

Typickým prípadom odhalenia nezákonného obohacovania sa prostredníctvom nárokovania dotácií na nevyužívané pôdy je príklad z prešovského kraja, kde sa na základe fotografovania pôdy zistilo, že niektorí poľnohospodári nahlasovali viac pôdy, než skutočne obrábali. Podľa niektorých odhadov dotácie na „mínusové“ hektáre robili v regióne až 20 miliónov korún ročne. (*V Prešove...*, 2003)

Lesné hospodárstvo

V lesnom hospodárstve, ktoré patrí kompetenčne pod činnosť rezortu pôdohospodárstva, sa objavili na prelome rokov 2002 – 2003 správy o vážnych nedostatkoch v transparentnosti hospodárenia podniku Lesy SR, š. p., ktorý je správcom vyše 60% výmery lesnej pôdy na Slovensku. Išlo najmä o uzatváranie nevýhodných zmlúv pri predaji dreva do zahraničia. Na základe mnohých ďalších podozrení vykonalo MP SR hĺbkovú kontrolu podniku. Lesy SR vykázali za rok 2002 zisk viac ako 5 miliónov korún, podľa výpočtov ministerstva pôdohospodárstva však v skutočnosti boli v strate 180 miliónov korún. V súvislosti s podozrivým obchodovaním s drevom v Lesoch SR podalo MP SR trestné oznámenie na neznámeho páchatela. (*Štátne lesy...*, 2003) Podľa jednej z analyzovaných zmlúv, za obchod s množstvom 13 747 metrov kubických dreva mohli Lesy SR získať o 4,3 milióna korún viac. (*Štátny podnik...*, 2003)

Podľa MP SR vedenie podniku vedome skreslilo hospodársky výsledok. Netransparentne obstarávalo tovary a služby a uzatváralo finančne nevýhodné zmluvy v obchode s drevom.

⁶ Pozri napríklad Kazda, 2003.

Takmer 50 miliónov korún, čo je viac ako desaťnásobok vykázaného zisku, bolo vyplatených na neúmerne vysoké odmeny. Lesy Slovenskej republiky vykázali zisk iba na základe rozpúšťania rezerv minulých období. (*Minister...*, 2003)

Na základe uvedených skutočností vymenoval verejným výberovým konaním minister pôdohospodárstva úplne nové vedenie podniku. Zároveň, v zmysle programového vyhlásenia vlády, bolo rozhodnuté o transformácii podniku Lesy SR, š. p., na akciovú spoločnosť v priebehu roku 2004.

Informácie o dotáciách

V apríli roku 2002 vláda SR prerokovala a schválila materiál s názvom Návrh nového modelu aktívneho poskytovania informácií o procese prideľovania dotácií. V uznesení uložila ministrom do 24. apríla 2002 zverejniť na oficiálnej internetovej stránke informácie organizácií o procese prideľovania dotácií zo štátneho rozpočtu prostredníctvom rozpočtových kapitol svojich ministerstiev, s presným výpočtom položiek, ktoré je ministerstvo povinné uviesť.⁷

Výrazný posun v zlepšení rozsahu a kvality informácií o procese udeľovania priamych dotácií nastal v druhej polovici roku 2002 najmä u položiek podľa výnosu MP SR o podpore podnikania v poľnohospodárstve a výnosu, ktorým sa ustanovuje výška podpory na obhospodarovanie poľnohospodársky znevýhodnených oblastí. O procese udeľovania dotácií v zmysle ďalších výnosov MP SR, ako aj o prostriedkoch Intervenčnej platobnej agentúry a ďalších výdavkoch MP SR zo štátneho rozpočtu však boli v roku 2003 naďalej uvádzané menej dostatočné informácie.

Informácie na internetovej stránke MP SR sú aktualizované pravidelne, chýba im však dostatočná prehľadnosť. Rozsah zverejňovaných informácií by bolo potrebné doplniť o zistenia orgánov kontroly, viac informácií si vyžadujú výberové konania (členovia komisií, rozhodovací proces atď.).

2.1.3. Korupcia a Spoločná poľnohospodárska politika EÚ

Problému korupcie v Európskej únii sa dotýka niekoľko opatrení Európskej komisie. Ide predovšetkým o opatrenia vyplývajúce zo založenia Európskeho protikorupčného úradu (OLAF), ktorý ma kontrolovať ilegálne aktivity súvisiace s činnosťou spoločenstva. (*European...*, 2003) Kontrolu vo financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (CAP) má podporovať Nariadenie rady (EHS) o vymáhaní čiastok neoprávnene vyplatených Európskym poľnohospodárskym usmerňovacím a garančným fondom. (*Nariadenie rady...*, 1991)

V zásade je však potrebné konštatovať pomerne nízku úroveň kontrolných protikorupčných mechanizmov v CAP. Dôkazom je aj informácia Európskeho dvoru audítorov, ktorý vo svojej špeciálnej správe zo 16. júna 2003 upozorňuje Európsku komisiu na množstvo nedostatkov v klasifikácii znevýhodnených území. Konštatuje nejasnosť a voľnosť klasifikačných kritérií znevýhodnených území, ako aj skutočnosť, že počas tridsiatich rokov praktizovania klasifikácie

⁷ Pozri Uznesenie vlády SR č. 361/2002 z 10. apríla 2002 k návrhu nového modelu aktívneho poskytovania informácií o procese prideľovania dotácií.
[http://www.ial.sk/App1/material.nsf/0/1A4CAABBC88DE4B5C1256B99004EB614/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.ial.sk/App1/material.nsf/0/1A4CAABBC88DE4B5C1256B99004EB614/$FILE/Zdroj.html)

nebola jej účinnosť zhodnotená. (*Information Note...*, 2003) Na podobných princípoch je založená aj rozsiahla finančná podpora znevýhodnených území na Slovensku.

Po vstupe Slovenska do EÚ v prvej polovici roka 2004 sa predpokladá postupné plné uplatnenie aproximovaného práva i v podmienkach CAP. Z hľadiska praktickej realizácie smerníc, nariadení a opatrení orgánov EÚ však bude záležať predovšetkým na spôsobe ich uplatnenia v slovenskej legislatíve, s využitím variability riešení, ktoré legislatíva EÚ umožňuje. Programový dokument dotačnej politiky MP SR na roky 2004 – 2006 (*Návrh koncepcie...*, 2003) predpokladá zachovanie pôvodných nástrojov dotačnej politiky, ktoré sú vysokým rizikom pre ďalšie prehlbovanie negatívnych korupčných prejavov v slovenskej agrárnej politike.

2.3. ZÁVER

Hlavným tvorcom i realizátorom agrárnej politiky na Slovensku je MP SR. Jeho poľnohospodárska politika sa opiera o štátne vlastníctvo, štátnu správu majetku a prerozdelenia prostriedkov štátneho rozpočtu, čo sú z hľadiska vzniku korupcie rizikové oblasti činnosti. Okrem toho MP SR určuje aj charakter legislatívnych noriem, ktorými udáva trend smerovania politiky na dlhšie obdobie.

Na konci roku 2002 prevzalo zodpovednosť za agrárnu politiku SR nové vedenie MP SR, po prvý raz vedené ministrom za Stranu maďarskej koalície (SMK). Pri hodnotení aktivít ministerstva pôdohospodárstva v roku 2003 z hľadiska boja proti korupcii je evidentné úsilie o dosiahnutie konsenzu medzi proklamovaným úsilím o reformu agrozozortu (i v účinnom boji proti korupcii) a tlakom agrárnych lobistických skupín, pôsobiacich najmä v poľnohospodársky najintenzívnejších južných oblastiach Slovenska, ktoré sú zároveň hlavným elektorátom SMK. To spôsobuje nedôraznosť ministra v presadzovaní svojich pôvodných zámerov najmä v reforme dotačného systému.

Ministerstvo pôdohospodárstva SR realizovalo v roku 2003 niekoľko pozitívnych zmien v reforme agrárneho sektora, smerom k transparentnejšej správe štátneho majetku i verejných financií. Tým sa odlišuje od predchádzajúcich vedení MP SR. Z celkového hľadiska však prevažuje úsilie o zotrvanie na pôvodných princípoch manažmentu poľnohospodárstva z rokov 1994 – 2002. Agrárnej politike chýba zásadná koncepcia svojej reformy, ktorá by viedla k racionálnejšej štátnej správe a účinnému boju proti korupcii.

Dotačná politika Slovenskej republiky v jej súčasnej forme je rizikom pre plytvanie s verejnými financiami, čo konštatovali aj mnohé zistenia úradov kontroly v ostatných rokoch. Pripojením Slovenska k spoločnej poľnohospodárskej politike Európskej únie preberá síce agrárna podporná politika niektoré povinné nástroje kontroly, pri zotrvaní na súčasných pozíciách existencie niektorých ťažko kontrolovateľných dotačných položiek však zostane systém pridelenia dotácií naďalej slabo účinný a korumpovateľný.

3. ADVOKÁTI

Eubomíra Zimanová-Beardsley

Táto kapitola analyzuje dôležitý segment trhu právneho servisu – advokátske služby. Vysvetľuje faktory, ktoré ovplyvňujú tento trh a správanie advokátov a ich dopady na klientov a spoločnosť.

Vytvorenie nezávislej právnickej profesie na Slovensku bolo iniciované začiatkom deväťdesiatych rokov. Predchádzajúca organizácia „socialistických advokátov“ sa transformovala na Slovenskú advokátsku komoru. Pri svojom vzniku združovala komora len 250 advokátov. Vzhľadom na marginálnu úlohu súkromného práva pred 1989, väčšina bola špecializovaná na trestné právo. Napriek malej členskej základni advokátskej komory sa úsilie právnikov zamestnaných štátnymi podnikmi a družstvami o členstvo v komore stretlo s odporom zrejme preto, lebo komora si chcela uchovať monopol nad trhom trestnoprávnej advokácie. Z tohto dôvodu podnikoví a družstevní právnici vytvorili vlastnú stavovskú organizáciu pod názvom Komora komerčných právnikov.

Postupom času sa trh právnych služieb ukázal byť dostatočne veľký pre obidve skupiny právnikov. Zastupovanie v trestných veciach sa ukázalo menej významným zdrojom príjmov právnikov. Advokátska komora preto stratila záujem o pokračujúce delenie profesie a na konci roku 2003 presadila s podporou vlády zjednotenie obidvoch komôr.

Pôvodná regulácia právneho servisu a právnikov bola „krížencom“ miestnej slovenskej tradície a medzinárodných modelov, čo bol snáď jediný možný prístup k legislatíve, pretože v 90. rokoch nebol čas, ale ani základná masa poznatkov pre budovanie systému iným spôsobom. Zahraničné modely nezohľadňovali miestne špecifiká, a ukazuje sa, že nie sú ani zárukou dosiahnutia želaných výsledkov. Snáď najvýraznejšími slovenskými špecifikami v tomto období boli nedostatok advokátov, absencia tradície súkromného podnikania a vhodného modelu vzťahu advokát – klient.

3.1. CHARAKTERISTIKA TRHU PRÁVNÝCH SLUŽIEB

Právnická profesia je samoregulačná autorita, ktorá má trhovú silu. Podobne, ako v mnohých iných krajinách, aj na Slovensku právnici plnia verejnú funkciu reprezentantov práva. Právne služby však poskytujú na trhu v rámci súkromnej praxe, pričom s výnimkou ceny sami regulujú ich poskytovanie.

Profesionalizácia poskytovania právneho servisu (monopol) a informačná asymetria medzi klientmi a právnikmi je charakteristikou trhu.⁸ Vďaka týmto vlastnostiam sa cena právnych služieb odvíja od hodnoty, ktorú jej pripisujú klienti, a nie od skutočných nákladov na ich poskytovanie. Cena je závislá od toho, koľko je klient s limitovanou vedomosťou o službe ochotný platiť a je zvyčajne vyššia ako cena na dokonalom trhu, alebo ako pri iných alternatívach ponúk.

⁸ Právna služba je tzv. „skúsenostný tovar“. Pre takýto tovar je charakteristické, že klient nevie odhadnúť službu, ktorú potrebuje, ani to, či dostal službu požadovanej kvality, a či za ňu zaplatil primeranú cenu.

Jedným z podporných dôkazov tézy, že zisk je pre advokátov dôležitý, ak nie najdôležitejší faktor, je aj skutočnosť, že v 90. rokoch súkromný sektor odčerpával z verejného sektora (najmä zo súdov a prokuratúry) veľký počet skúsených, elitných právnikov. Je pravdou, že niektorí odchádzali preto, že politická zmena zmenšila možnosti ich kariérneho postupu. Väčšina však odchádzala za vidinou väčších príjmov.

Monopol slovenských právnikov je štandardný, neodlišuje sa od monopolu v iných krajinách. Informačná asymetria medzi právnikmi a klientmi je však na Slovensku väčšia ako u západných susedov. Je to spôsobené častými zmenami v zákonoch, slabými inštitúciami/organizáciami a nepredvídateľnými rozhodovacími procesmi. Uvedené faktory, v kombinácii s relatívne nízkou právnou kultúrou a pasívnejším prístupom občanov k riešeniu problémov, zvyšujú zraniteľnosť klientov vo vzťahu k právnickej profesii.

Proces ekonomickej transformácie na Slovensku mal za následok rýchly nárast dopytu po právnych službách. Ponuka týchto služieb zaostala. Počet právnikov na začiatku 90. rokov bol veľmi nízky. V nasledujúcich desiatich rokoch umelé bariéry prístupu k právnickému vzdelaniu a profesii samotnej⁹ spôsobili dlhotrvajúci nedostatok advokátov na trhu. Konkurenciu na trhu ďalej oslabili obmedzenia týkajúce sa organizácie firiem¹⁰ a podnikania, zákazu reklamy a špecializácie právnikov¹¹. Kombinácia monopolu, informačnej asymetrie a ponuky zaostávajúcej za dopytom sú faktory s negatívnymi dopadmi: minimalizujú súťaž na trhu, spôsobujú rast cien a znižovanie kvality služby.

Dnes na súkromnom trhu právnych služieb pôsobí okolo 2 900 advokátov¹² a ozývajú sa hlasy, že ponuka je nasýtená, ak nie presýtená. Dôkazom toho má byť skutočnosť, že najmä na vidieku advokáti majú málo komerčných vecí a celkovo „nemajú už čo robiť“. V komerčných centrách ako Bratislava sa tento trend prejavuje napríklad menším dopytom „po paušáloch“¹³.

Bližší pohľad na trh však nepodporuje ponúkaný záver. V prvom rade, znakom presýteného trhu by bola zvýšená súťaživosť prejavujúca sa agresívnejšími stratégiami firiem na získanie klienta. Nič také sme nezaznamenali. K ponúknutým argumentom uvedieme niekoľko poznámok. Trh komerčného právneho servisu je lukratívnejší, neprekvapuje preto, že sa slovenskí advokáti sústreďujú práve tam. Keďže väčšina podnikania sa odohráva vo väčších mestách, je pochopiteľné, že napríklad bratislavské firmy a advokáti majú viac práce a iný druh práce ako ich kolegovia na vidieku. Odlev „paušálov“ je s najväčšou pravdepodobnosťou spôsobovaný

⁹ Domnievame sa, že najväčší problém bolo stať sa čakaťom, pretože to záviselo od vôle toho ktorého právnik, a d nedávna päťročnej čakaťskej praxe.

¹⁰ Až do začiatku roku 2004 bolo jedinou možnou formou organizácie podnikania spoločenstvo. Slovenský trh nie je veľký, čo nepochybne má vplyv aj na veľkosť firiem. Naše poznatky však naznačujú, že výraznými faktormi pri tvorbe firiem boli obmedzenia spoločného podnikania medzi advokátmi a komerčnými právnikmi; obmedzenia z hľadiska formy, keď bolo možné iba spoločenstvo; ale aj dôvera. Z toho rezultuje, že typická slovenská právna firma je firmou jedného alebo dvoch právnikov.

¹¹ Špecializácia a reklama právnej služby nie sú v SR povolené.

¹² Počet advokátov na 100 000 obyvateľov na Slovensku je menej ako 60, pre porovnanie v Lotyšsku je to 100, v USA 370 alebo v Nemeckom 300.

¹³ Základnou formou kontraktu medzi firmami a právnikmi na Slovensku sa zdá byť fixná mesačná služba za vopred dohodnutú sumu (paušál). Táto forma v podstate nahradila plnouväzkového právnik, na ktorého boli slovenské firmy zvyknuté, právnikom na čiastočný úväzok.

tým, že nová generácia právnikov nenachádza dvere do komory otvorenej a musí si hľadať iné uplatnenia na trhu. Jednou z ich možností je práca v bankách a firmách. Porovnateľnou výhodou mladej generácie na trhu je ich nižšia cena, vzdelanie a jazyková vybavenosť – dosť na to, aby začali vytláčať advokátov z trhu.

Jedinou oblasťou súťaže, ktorá vyvolala reakcie v radoch slovenských advokátov, boli služby zahraničným klientom – firmám, ktoré sa rozhodli podnikáť na Slovensku. Títo veľmi lukratívni klienti majú tendenciu najímať zahraničných advokátov. Transakcie sa však odohrávajú na Slovensku a znalosť slovenského právneho prostredia je pre ich kvalitu kritická. Slovenskí advokáti sa preto len s nevládou prizerali, ako sa zahraničné firmy (dodávka dokonca v rozpore so zákonom) etablovali na slovenskom trhu, alebo si najímali mladých slovenských právnikov.

V ťažení proti zahraničným firmám komory argumentovali záujmom slovenského klienta a faktom, že zahraničné firmy zvyšujú cenu na trhu. Hoci je možné sympatizovať s obavami komôr, z ekonomického hľadiska ich argumenty neobstoja¹⁴. Zahraničné firmy prišli na slovenský trh preto, pretože to chcel zahraničný klient. Že sa tak stalo napriek zákonu, len zdôrazňuje silu reálneho dopytu *vis a vis* formálnym bariéram.

Zahraničný klient rozhodne tiež o tom, či si v budúcnosti najme slovenského advokáta. Jediná schodná cesta ku zmene trendu je súťaž cez cenu a kvalitu. To zo systémového hľadiska znamená tréning, špecializáciu, flexibilitu v kombinovaní právnej a neprávnej služby a zvýšenie informovanosti klienta o tom, čo je dostupné na slovenskom trhu cez propagovanie a reklamu.

K otázke nasýtenosti trhu je potrebné povedať, že podľa dostupných údajov veľa jednotlivcov (podľa prieskumu ABA/CEELI z 2003 dokonca až 50%) nemá na súde právne zastúpenie; čo rozhodne nemožno považovať za signál nasýteného trhu. Skôr by bolo možné špekulovať, že si občania nemôžu advokáta dovoliť, alebo sa stále spoliehajú na to, že sudcovia im v krajnom prípade poradia. Pre komoru by to mal byť dôležitý signál o podnikateľských príležitostiach.

Ďalší problém slovenského právneho trhu je slabá regulácia, ktorá nezabezpečuje ochranu klientov. Všeobecne na Slovensku klienti nemajú dostatok informácií, aby si mohli kvalifikovane vybrať poskytovateľa služieb a doslova žiadne prostriedky na domáhanie sa vlastných práv voči právnikom, ak je to potrebné.

Horeuvedenými argumentmi sme chceli poukázať na to, že advokáti na Slovensku majú veľmi dobré podmienky pre získavanie ekonomicky nezdôvodniteľných príjmov. Aby mohla určitá záujmová skupina získavať ekonomicky nezdôvodnené výhody (rent-seeking behavior), musí byť splnených niekoľko podmienok. Takáto záujmová skupina musí byť malá, orientovaná na spoločný cieľ, dobre organizovaná a musí mať nízke transakčné náklady. Na druhej strane, náklady širokej verejnosti na získavanie informácií, ktoré má k dispozícii takáto skupina, musia byť vysoké.

3.2. ADVOKÁTI A SÚDNA KORUPCIA

Spôsob fungovania trhu právneho servisu je významným stimulom správania advokátov na súdoch. Ako sme uviedli v predošlom texte, slovenská regulácia na jednej strane sprísňuje príležitosti na rozvoj biznisu. Na druhej strane, táto regulácia, otvára dvere tzv. právnej

malpractice, vrátane korumpovania sudcov. Komory v minulosti nevenovali etike advokátov dostatočnú pozornosť; definícia ich malpractice je príliš všeobecná a mechanizmy na jej presadzovanie sú neefektívne. Efektívnosť právnej služby nie je ani len teoreticky prepojená s efektívnosťou súdneho konania; za takých okolností neprekvapuje, že konanie niektorých advokátov v súdnej sieni je kontraproduktívne .

Výskumy verejnej mienky ukazujú, že **právnikmi sú častými sprostredkovateľmi korupcie** na slovenských súdoch a prispievajú k prietiahom v súdnych konaniach a neefektívnosti súdov.¹⁵

Ako sme sa už zmienili v kapitole o súdnictve, teoreticky je možné korupciu na súdoch definovať ako súkromný trh s verejným tovarom (spravodlivosťou), v ktorom sudcovia/pracovníci súdu predávajú a **advokáti majú úlohu sprostredkovateľov medzi klientom a sudcom**. Ich úlohou je znižovanie rizika sudcov/pracovníkov súdu z prichytenia. Pochopiteľne, advokáti plnia túto úlohu za svoj podiel zo zisku. Vyskytujú sa aj prípady, keď je korupcia sudcov len zámienkou pre advokátov, ako získať dodatočné platby od svojich klientov¹⁶.

Advokáti pripúšťajú svoju úlohu pri korumpovaní sudcov, ale vidia sa skôr ako obeť súdnej korupcie. Na podplácanie sa pozerajú ako na jediný spôsob dosiahnutia výsledku, ktorý ich klient potrebuje. Aj keď niektoré „ formy korupcie“ môžu mať zdanlivo pozitívny dopad (napríklad vyriešia problém dlžníka), celkové negatíva prevládajú.¹⁷

Korupcia je stimulom a známkom neefektívnosti. Korupcia je systémom nefunkčnej spoločnosti, pretože spomaľuje rast, prehľbuje spoločenskú izoláciu ľudí s nízkym príjmom, limituje ich ekonomické možnosti a podkopáva ich snahu zlepšiť životné podmienky. Korupcia prispieva k cynizmu pokiaľ ide o politické inštitúcie a systém. (Dethier, 2003)

Pokiaľ ide o právnu službu a profesiu advokátov, korupcia zvyšuje cenu právnej služby. Úplatok stimuluje taký výsledok, ktorý má málo spoločné so spravodlivosťou a rovnosťou – základnými atribútmi služby, ktoré súdy poskytujú. Úplatok tým, že umožňuje právnikovi dosahovať výsledok bez ohľadu na sofistikovanosť a kvalitu služby, kompromituje jej význam, ako aj význam práva v širšom rozsahu. Ďalej zastiera možnosť klienta rozlíšiť medzi kvalitnou a nekvalitnou službou a prispieva tak k jeho bezbrannosti voči systému.

¹⁴ Zahraniční právnikmi súťažia so slovenskými advokátmi cenou a kvalitou služieb. Ak by kvalita služieb bola rovnaká, klienti by si vybrali lacnejšieho dodávateľa. Vysoká cena by jednoducho zahraničných advokátov vytlačila z trhu.

¹⁵ Výskumy potvrdzujú, že advokáti sú sprostredkovateľmi korupcie, ale v menšom rozsahu. Napríklad podľa prieskumu Združenia sudcov Slovenska z októbra 2003, skoro jedna tretina (29%) z tých, ktorí dali úplatok, urobili tak prostredníctvom advokáta. Podobný výsledok produkoval prieskum verejnej mienky TI Slovensko z marca 2003.

¹⁶ Koncom roku 2003 sa napríklad začalo vyšetrovanie advokáta, ktorý požadoval od klienta úplatok pre sudcu.

¹⁷ Napríklad ekonómka Rose-Ackerman (Rose-Ackerman, 1999) rozlišuje medzi korupciou, ktorá umožňuje trhu dosiahnuť dopyt, (tam, kde sú na to dôvody); korupciu ako stimul pre verejných činiteľov; korupciu, ktorá znižuje náklady; a korupciu, ktorá dovoľuje kriminálne aktivity.

3.3. ADVOKÁTSKA KOMORA A FEFORMY

Analýza zákona o advokácii ponúka obraz o verejnej inštitúcii, ktorá svoje hlavné poslanie vidí skôr v ochrane záujmov advokátov, než v regulácii trhu v súlade s verejným záujmom. Ako sme už spomenuli, ekonomická a politická sila tejto organizácie je pozoruhodná. Schopnosť komory lobovať v záujme advokátov je adekvátne sile profesie.

Právo vlády dozorovať profesiu a trh je vyjadrené v jej možnosti navrhovať základné legislatívne zmeny a regulovať ceny. Vláda, resp. Ministerstvo spravodlivosti SR si začali uvedomovať svoju zodpovednosť v tejto oblasti len v posledných dvoch rokoch. V nasledujúcej časti sa pokúsime analyzovať reformy v oblasti právnych služieb z hľadiska verejného záujmu (najmä z hľadiska podpory súťaživosti trhu a boja s korupciou) a záujmov relevantnej skupiny.

Cenová reforma právnych služieb na Slovensku sa uskutočnila v 2002. (Vyhláška MS SR č. 163/2002) Jej podstatou bolo „zrealnenie“ cien právneho servisu, o ktorom rozhoduje súd, a zavedenie pružného režimu dohôd medzi klientom a advokátom. Je možné povedať, že celkovo regulácia smerovala k zvýšeniu cien. Krátkosť času od jej zavedenia nedovoľuje podať hlbšiu analýzu dopadov reformy. Tieto, podľa nášho názoru budú zmiešané. Reforma má potenciál zvýšiť príjmy právnikov (respektíve „zoficiálnit“ tieto príjmy). Na druhej strane môže mať negatívny dopad na súťaživosť; a takmer určite prehĺbi problémy s dostupnosťou služieb pre menej solventných obyvateľov¹⁸.

Na konci roku 2003 parlament schválil viaceré zásadné zmeny v regulatívnom rámci právnej profesie: pravidlá pre organizovanie právnych firiem sú pružnejšie; otvoril sa prístup zahraničných právnikov na trh; zlúčili sa právne komory; a advokáti vylúčili zo svojich radov tých, ktorí spáchali v minulosti trestné činy. Tieto zmeny signalizujú posun v kurze reformy právnej profesie v pozitívnom slova zmysle. Vystihujú európsky trend voči deregulácii právnej profesie, majú potenciál zvýšiť súťaživosť trhu a v konečnom dôsledku pozitívne ovplyvniť výskyt korupcie.

3.4. BUDÚCNOSŤ

Budúca reforma právnej profesie by sa mala orientovať na dva ciele:

- zvýšenie súťaživosti na slovenskom trhu a súťaživosti profesie v rámci EU;
- radikálne zlepšenie ochrany klienta.

Prvý cieľ je možné dosiahnuť dereguláciou profesie. Druhý cieľ bude vyžadovať aktivity zamerané na právne povedomie verejnosti a ich informovanosť o advokátoch a ich službách. Súčasťou tejto reformy by mala byť zmena v ponímaní významu profesionálnej kolegiality v porovnaní s povinnosťou obhajovať klientove záujmy. Za účelom dosiahnutia cieľa, bude nevyhnutné posilniť kapacitu komory vykonávať dohľad nad poskytovanými službami: ich kvalitou a cenou a zaviesť efektívne mechanizmy na sankcionovanie tzv. malpractice (advokátskych zlých praktík).

¹⁸ Napríklad v júli 2003 Lord Chancellor oznámil reformy britského systému právnych služieb; podstatou reformy je posun k deregulácii.

Bude tiež potrebné znovu definovať vzťah súdov/sudcov a advokátov na báze spoločného cieľa – rýchle a férové konanie. Ako sme spomenuli v časti o súdoch, problémom reformy sú krátkodobé benefity väčšiny kľúčových hráčov v danom prostredí. Komory a Ministerstvo spravodlivosti SR sa musia zamyslieť nad tým, ako prekonať tento hendikep efektívnymi stimulmi. Empirické výskumy (orientované na dynamiku trhu) by sa mali stať samozrejmom súčasťou aktivít komory.

LITERATÚRA

1. Baldwin, J.: *Access to Justice: English Experience with Small Claims*. Washington, D.C., The World Bank, PREM 2000.
2. Blakenburg, E.: *Lawyers' Lobby and the Welfare State: Political Economy of Legal Aide*.
3. Beblavý, M. – Sičáková, E.: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*. Bratislava, SGI, INEKO, TIS 2001.
4. Dethier, J., J.: *The Corruption in the CIS-7 Countries*. Washington, D.C., The World Bank 2003.
5. *European Anti-fraud Office (OLAF)*.
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34008.htm>
6. Firshniger, J.: *Lawyers, Summary of the Cross-National Comparison*. 1993.
7. Golub, S.: *Evaluation of Asia Foundation Legal Services/Human Rights Programming in Bangladesh*. 1993.
8. Hadfield, G.: *The Price of law: How the Market of Laweyrs Distorts the Justice Systém*. Michigan Law Review 9, 2000.
9. Heinz John P. – Nelson, R. L. – Lauman, E. O.: *The Scale of Justice: Observation on the Transformation of Urban Law Practice*. Annual Review of Sociology 27.
10. *Information Note by the European Court of Auditors on Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for lessfavoured areas*. ECA/03/11, Luxembourg, 16.06.2003
11. Kazda, R.: *Krok v ústrety agrokorupcii*. Sme, 26. 9. 2003.
12. Kazda, R.: *Riziká a prejavy korupcie v poľnohospodárstve a možnosti ich riešenia*. In: *Nástroje poľnohospodárskej politiky z hľadiska znižovania rizík korupcie*. Zborník príspevkov. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 2002.
13. Kazda, R. et al.: *Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku*. Bratislava, Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika 2002.
14. Lord High Chancellor: *Modernization of Justice, the Government's Plans for Reforing Legal Services and the Courts*. 1998.
15. *Minister pôdohospodárstva Z. Simon oboznámil verejnosť s výsledkami kontroly v štátnom podniku Lesy SR*. Rádiožurnál, Rozhlasová stanica Slovensko 1; 2.3. 2003, 18.00.
16. *Nariadenie rady (EHS) č. 595/91 o nezrovnalostiach a vymáhaní čiastok neoprávnene vyplatených v súvislosti s financovaním spoločnej poľnohospodárskej politiky*.
17. *Návrh koncepcie podpornej politiky v pôdohospodárstve v rokoch 2004 – 2006*. Bratislava, Ministerstvo pôdohospodárstva SR 2003. www.mpsr.sk/slovak/aktuality/podpora.pdf
18. *Nebude nikoho uprednostňovať*. Roľnícke noviny, 16. 10. 2002.
19. Olson, M.: *Power and Prosperity*. New York, Basic Books 2000.
20. Pišút, J. – Gregušová, G. – Plesch, M. – Šranková, Z.: *Školstvo*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejnú otázku 2002.
21. Pokorádi, J. (SPU Nitra): *Vystúpenie na seminári SGI o prijímacom konaní na vysoké*

- a stredné školy. Bratislava, 3. 11. 2003.
22. *Regulation of Profession. A Law and Economics Approach to the Regulation of Attornesy and Physicians in the US, Belgium, The Netherlands, Germany, and the UK.* Antwerp Belgium. Economic Institute for Interdisciplinary Research on Labor Market and Distribution Issues of the University of Utrecht and Departement of Law of the University of Antwerp 1993.
 23. Sopóci, J.: *Záujmové skupiny v Slovenskej politike v deväťdesiatych rokoch.* Bratislava, SAV 2002.
 24. *Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v Slovenskej republike 2003.* Bratislava, MP SR 2003.
 25. Stenografická správa o 19. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 1. októbra 1996. www.nrsr.sk
 26. *Špekulácie s obilím ohrozujú potravinovú bezpečnosť.* Národná obroda, 7. 12. 2000.
 27. *Štátne lesy – podozrenie z tunelovania.* Správy, TA 3; Správy, 27. 2: 2003, 21.08.
 28. *Štátny podnik Lesy SR skresľoval svoje hospodárske výsledky.* Noviny STV; STV 1, 27. 2. 2003, 19.30.
 29. *Uznesenie Vlády SR č. 447 z 5. júna 2003 k návrhu systému priamych platieb v poľnohospodárstve.*
 30. *Uznesenie vlády SR č. 361/2002 z 10. apríla 2002 k návrhu nového modelu aktívneho poskytovania informácií o procese pridelenia dotácií.* [http://www.ial.sk/App/aterial.nsf/0/1A4CAABBC88DE4B5C1256B99004EB614/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.ial.sk/App/aterial.nsf/0/1A4CAABBC88DE4B5C1256B99004EB614/$FILE/Zdroj.html)
 31. *V Prešove sa stratili hektáre pôdy.* Sme, 27. 9. 2003.
 32. *Zákon 131/2002 Z. z. o vysokých školách.*
 33. Zemanovičová, D.: *Korupcia v SR: Stav, príčiny, dôsledky a možnosti jej riešenia.* In: *Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku.* Bratislava, Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika 2002.
 34. *Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky pre TIS.* Bratislava, Focus, marec 2002.
 35. Zimanová-Beardsley, L. (ed.): *Slovenská republika, analýza právneho a súdneho sektora na Slovensku.* Bratislava, Washington, D.C., Svetová banka 2003.
 36. *Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva.* Rím, 1957

IX. MIMOVLÁDNE ORGANIZÁCIE

Daniela Zemanovičová – Andrea Gajdošová – Emília Sičáková-Beblavá

Okrem verejného, podnikateľského sektora je ďalším významným sektorom mimovládny sektor. Boj proti korupcii je úspešný vtedy, ak sa kombinujú a dopĺňajú ich aktivity. Ako uvádza Harold Hongju Kon (Hongju Kon, 2003), vo verejnom živote totiž často nastáva nasledujúca situácia – verejní činitelia prijímajú verejné politiky a rozhodnutia bez toho, aby ich mali podložené teoretickým poznaním, aktivisti implementujú taktiku bez stratégie a akademici síce generujú myšlienky, ale nemajú vplyv – minimálne nie v krátkodobom horizonte.

Viacere skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že korupcii sa darí menej v tých spoločnostiach, kde existuje fungujúca a aktívna občianska spoločnosť.¹ Nízka politická participácia vyúsťuje do opätovného zvolenia skorumpovaných politikov, neexistencia občianskeho protestu proti korupcii a skorumpovaným verejným činiteľom im dáva pocit neobmedzených možností zneužívania úradu na súkromné ciele.²

1. SMEROVANIE MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ NA SLOVENSKU

V rámci boja proti korupcii sa mimovládne organizácie na Slovensku venujú vzdelávaniu, zameriavajú sa na tvorbu systémových protikorupčných zmien či monitorujú správu vecí verejných – teda plnia watchdog funkciu.

Na Slovensku možno hovoriť o mimoriadne aktívnych mimovládnych organizáciách (MVO), ktoré sa stali reálnymi aktérmi na verejnej scéne, so schopnosťou nastoľovať témy, vytvárať tlak na zmeny a pripravovať návrhy. Týka sa to aj oblasti korupcie. „Liečba Mečiarom“ zaktivizovala občianske sily na Slovensku a podľa nášho názoru prispela k zmene pomerov. Mnohé slovenské MVO si získali reputáciu aj v zahraničí a sú schopné prenášať know-how do ďalších krajín.

Na druhej strane si ale myslíme, že vzhľadom na posledný vývoj MVO musia prejsť fázou sebareflexie. Nie je možné paušálne pozitívne hodnotenie mimovládneho sektora, ani zjednodušovanie jeho prínosu pre spoločnosť. Skôr sa domnievame, že slovenské MVO boli schopné pružnejšie reagovať na spoločenský dopyt v danej etape a tým byť istou dynamizujúcou silou v spoločnosti. Vývoj však išiel ďalej nielen v spoločnosti, ale aj v mimovládnom sektore a podľa nášho názoru ho čaká aj obdobie kritiky, prehodnotenia a vzhľadom na odchod veľkých sponzorov aj kryštalizácia a možno aj väčšie prieniky s inými sektormi.

Mimovládny sektor nie je monolit. Je značne štruktúrovaný – od dobrovoľníckych organizácií, sociálne zameraných, až po think-tanky, ktoré sa aktívne podieľali na formulácii politiky a príprave reforiem. Jednotlivé organizácie sa líšia aj mierou prepojenia na politické strany či vládne kruhy alebo financie. Navyše značný objem prostriedkov, ktorý pred voľbami 2002 prišiel na Slovensko, posunul niektoré MVO do roviny PR agentúr, resp. skôr na zisk

¹ Pozri napríklad Putnam, 1993.

² Pozri napríklad Nas – Price – Weber, 1986.

orientované subjekty. Dokonca si myslíme, že niektoré aktivity mohli prekročiť kritériá férovej súťaže vo voľbách, pretože zvýhodňovali niektoré politické subjekty. Mohol to byť teda jeden z kanálov financovania politických aktivít cez tretie strany. Preto bude potrebná vnútorná sebareflexia mimovládneho sektora, vyjasnenie jeho úlohy a limitov. Domnievame sa však, že oveľa viac bude v budúcnosti potrebné diferencovať a nezlievať všetky MVO do jedného suda, ale hovoriť o prínosoch, ale aj problémoch konkrétnych organizácií, konkrétnych aktivít. Hodnotou mimovládneho sektora je práve jeho variabilnosť, pluralita, mnohorakosť a pružnosť, preto nie je užitočné budovať hierarchické, zastrešovacie štruktúry typu „Národného frontu“. Práve preto nie je možná ani globálna mimovládna zodpovednosť, resp. ich globálne stanovisko. Je ale možné vytváranie rôznych aliancií MVO, ktoré sa spoja na presadenie spoločného záujmu.

Viacero MVO sa v roku 2003 orientovalo na oblasť korupcie a protikorupčných opatrení. Málo z nich sa zameralo na watchdog úlohu, pravdepodobne pre jej konfliktný charakter.

Positívne možno hodnotiť vytváranie aliancií mimovládnych organizácií pri presadzovaní protikorupčných tém (napríklad aktivity Aliancie – Stop konfliktu záujmov). Rovnako formovanie lokálne orientovaných MVO s orientáciou na monitorovanie správy vecí verejných, ktoré môžu mať vplyv na vytváranie protikorupčných poistiek na miestnej samosprávnej úrovni.

Otázky vyvoláva napojenie MVO na projekty, ktoré organizuje vláda, ale aj kombinácia podnikateľských, PR aktivít s aktivitami mimovládnych organizácií. To môže okrem iného poškodiť dôveryhodnosť a imidž mimovládneho sektora, najmä pri takej citlivej téme, akou je korupcia.

V nasledujúcom texte poskytujeme stručný obraz o protikorupčných aktivitách konkrétnych MVO v roku 2003.

2. PRÍKLADY KONKRÉTNÝCH AKTIVÍT

Na protikorupčné aktivity na národnej a medzinárodnej úrovni sa orientuje národná pobočka Transparency International na Slovensku – **Transparency International Slovensko (TIS)**³. Jej činnosť je zameraná hlavne na monitorovanie a hodnotenie stavu korupcie, prípravy správ a analýz v tejto oblasti, presadzovanie systémových opatrení zameraných na zvýšenie transparentnosti a zvyšovanie protikorupčného povedomia na Slovensku. Aktivity TIS sa v roku 2003 zamerali aj na **súkromný sektor** a presadzovanie etiky a protikorupčných opatrení v podnikaní. TIS zrealizovala pilotný projekt **Transparentnosť v ekonomike na Slovensku**, ktorý vyústil do sformovania **Protikorupčnej charty podnikateľov**⁴ a skupiny jej signatárov. TIS má ambície v tejto aktivite pokračovať a pomáhať podnikateľom pri implementácii protikorupčných opatrení dovnútra firiem. V tejto súvislosti TIS publikovala štúdiu *Podnikanie versus korupcia na Slovensku*. (Zemanovičová – Lajčáková – Nechala, 2003) Ďalej sa aktivity TIS zamerali v tomto roku aj na oblasť **decentralizovanej korupcie**. Napríklad v auguste 2003 rozbehla TIS projekt monitorovania **verejného obstarávania na decentralizovanej úrovni**. Uskutočnilo sa výberové monitorovanie procesu verejného obstarávania u vybraných

³ Aktualizované informácie sú dostupné na www.transparency.sk.

⁴ Viac informácií o projekte a ďalších aktivitách TIS v tejto oblasti je k dispozícii na www.charta.sk.

verejných obstarávateľov v desiatich mestách Slovenska⁵. Hodnotiaca správa tohto monitorovania je prístupná na www.transparency.sk. Už niekoľko rokov pôsobí pri TIS skupina expertov na **verejnú obstarávanie**. V roku 2003 TIS pripravila a vydala publikáciu pod názvom *Etický kódex a Pakt integrity vo verejnom obstarávaní*. (Nemec – Vlach, 2003) Pred voľbami 2002 boli v spolupráci s expertmi identifikované kľúčové protikorupčné opatrenia (*Protikorupčné minimum*)⁶, ktoré sa politické strany zaviazali prijať. V roku 2003 pokračoval tento projekt zorganizovaním okrúhleho stola s politikmi s cieľom prediskutovať uplatňovanie prijatých protikorupčných opatrení v programoch jednotlivých politických strán. Už niekoľko rokov TIS pracuje na zavádzaní problematiky korupcie, protikorupčných opatrení do vzdelávania. V roku 2003 bola gestorom jednosemestrálneho **akreditovaného predmetu Protikorupčné stratégie** v ekonomike na Fakulte podnikového manažmentu Ekonomickej univerzity v Bratislave. Pracovníci a externí spolupracovníci TIS publikovali množstvo štúdií a analýz. V roku 2003 vyšla aj knižná publikácia *Krajinka rovných a rovnějších? (Slovensko a korupcia)*. TIS pripravuje a distribuuje **mesačník TIS Pod lupou**, ktorý prezentuje nielen aktuálne správy o stave korupcie na Slovensku, ale aj medzinárodné prípady netransparentného správania verejných činiteľov, podnikateľov a pod. V roku 2003 TIS aktualizovala a doplnila sumár štúdií zameraných na protikorupčné nástroje v rôznych sférach verejného sektora. (Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2003) Zamestnanci TIS prezentujú svoje skúsenosti a získavajú nové poznatky z danej problematiky na medzinárodných konferenciách. TIS sa v rámci svojej činnosti pravidelne venuje organizovaniu workshopov, seminárov a tréningov. Ako jeden z členov riadiaceho výboru Aliancia – Stop konfliktu záujmov (ASKZ) organizovala TIS v roku 2003 seminár o konflikte záujmov na miestnej úrovni. Rovnako zorganizovala seminár o protikorupčných nástrojoch v súdnictve. TIS pokračuje v budovaní protikorupčného referenčného centra, ktorého hlavným cieľom je pomôcť pri znižovaní korupcie poskytovaním informácií potrebných na pochopenie problému korupcie. V rámci projektu bol vytvorený mediálny katalóg a pre verejnosť v roku 2003 otvorená **Protikorupčná knižnica**⁷.

Podporiť prijatie funkčnej úpravy konfliktu záujmov si kladie za cieľ voľná občianska iniciatíva približne 240 slovenských MVO pod názvom **Aliancia – Stop konfliktu záujmov (ASKZ)**⁸. Zástupcovia ASKZ sa pravidelne zúčastňovali stretnutí pracovnej skupiny, ktorá pripravila návrh zákona o konflikte záujmov.

⁵ Jeho hlavným cieľom bolo analyzovať správanie verejných obstarávateľov pôsobiacich na úrovni miest z hľadiska ich otvorenosti, korektnosti postupov pri verejnom obstarávaní, poskytovaní informácií a uplatňovania protikorupčných snáh.

⁶ V rámci projektu expertná skupina (s gestorom TIS) zdefinovala 15 protikorupčných opatrení, ktoré po svojom prijatí mali vplyv na zintenzívnenie a zefektívnenie boja proti korupcii. Opatrenia TIS ponúkla politickým stranám na zapracovanie do svojich politických programov. K Protikorupčnému minimu sa následne prihlásilo dvanásť z pätnástich oslovených strán. Súčasťou projektu bolo monitorovanie a zverejňovanie hlasovania ku kľúčovým zákonom, predkladaným návrhom zákonov, analyzovanie volebných programov politických strán. Všetky informácie o priebehu projektu a jeho výsledkoch sú dostupné na www.transparency.sk/pkm.

⁷ Bližšie pozri www.transparency.sk/acrc.

⁸ Členmi riadiaceho výboru ASKZ sú: Aliancia na podporu fair play, ELF, Centrum pre filantropiu – ETP n.o., Inštitút pre verejné otázky, M.E.S.A. 10, Nadácia Ekopolis, Občan a demokracia, Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF, Občianske oko, TIS, Združenie Empatia.

ASKZ o postupe prípravy zákona pravidelne informovala médiá. Pre poslancov, žurnalistov, odbornú i laickú verejnosť ASKZ pripravila sériu odborných a populárnych materiálov zameraných na danú problematiku (vydala sumár **desiatich najväčších mýtov o konflikte záujmov**, ktoré podložila skutočnými faktami, podrobnejšiu analýzu poskytli predstavitelia ASKZ v publikácii *Konflikt záujmov: možnosti a perspektívy*). (Pirošík – Nechala, 2003) Realizovala taktiež sériu okrúhlych stolov s účasťou odborníkov a médií s cieľom prediskutovať problematiku v čase práce na príprave návrhu zákona. Keď mal návrh zákona prejsť do medzirezortného pripomienkovania, ASKZ listom upozornila každého poslanca, že je práve vhodný čas na preštudovanie a pripomienkovanie zákona. Informovala o tom aj na tlačovej konferencii. Zástupcovia ASKZ sa zúčastnili dvoch diskusných relácií STV na tému konflikt záujmov – diskutovaným problémom bola otázka samosprávy v zákone. Všetkým poslancom Aliancia rozoslala pohľadnice s výzvou podporiť zákon. Keď NR SR odložila prerokúvanie zákona na september, vznikla nová skupina zložená zo zástupcov všetkých parlamentných strán s cieľom opätovne preskúmať návrh Lipšicovej skupiny. ASKZ na tlačových konferenciách a v reakciách v médiách poukázovala na riziko výrazného oslabenia návrhu zákona. Na internetovej stránke www.konfliktzaujmov.sk otvorila ASKZ pre občanov diskusiu na tému „kto tentokrát pokazí hlasovanie o zákone proti konfliktu záujmov“. Na návrh Aliancie rozbehol denník *Nový Čas* mediálnu akciu s názvom *Verejnosť proti korupcii*, ktorej cieľom bolo vyzvať občanov, aby telefonovali svoje názory na témy súvisiace s korupciou a konfliktom záujmov.

MVO **Občan a demokracia** presadzuje ideu otvorenej spoločnosti s rešpektovaním občianskych a ľudských práv. Združenie realizovalo viacero projektov zameraných na slobodný prístup k informáciám, opakovane uskutočňuje monitoring infozákona. V priebehu roka 2003 organizácia pokračovala vo vzdelávacích aktivitách zameraných na právo na informácie a poskytovanie právnej pomoci v prípadoch jeho porušovania. Podstatnú časť aktivít v rámci projektu *Poskytovanie právnej pomoci v oblasti ľudských práv (2000 – 2003)* tvorila bezplatná právna pomoc, právne zastupovanie obetí a šírenie informácií o možnostiach obrany proti zásahom do základných práv a slobôd, vrátane informácií o významných rozhodnutiach súdov vo veciach porušenia týchto práv⁹. Veľká časť prípadov bola zameraná na zvýšenie transparentnosti verejného života a boj proti korupcii – napríklad presadzovanie práva na informácie, presadzovanie účasti verejnosti na rozhodovaní a účasť na tvorbe legislatívy v spomínaných oblastiach. Ďalšou oblasťou činnosti v rámci projektu boli legislatívne aktivity – t. j. pripomienkovanie zákonov a kampane za ich zmenu resp. úpravu¹⁰.

Poslaním združenia **Občianske oko** je obhajovať a presadzovať záujmy občanov a vytvárať prostriedky na ich aktívnu účasť na správe vecí verejných. V roku 2003 aktivisti združenia participovali na projekte *Radnice bez korupcie* a spoluorganizovali workshop Transparency International Česká republika – *Radnice bez korupcie v metropolách V4*. V rámci projektu SGI (máj – jún 2003) združenie spolupracovalo na monitoringu prijímacích pohovorov na vysoké

⁹ Združenie iniciovalo viaceré súdne konania i konania pred orgánmi verejnej správy s cieľom dosiahnuť precedenčné rozhodnutia. Podalo trestné oznámenie vo veci dlhodobého zneužívania právomoci verejného činiteľa starostom určitej obce. Občanom z Bratislavy poskytovalo právnu pomoc ohľadom porušovania zákonov pri výstavbe bytových domov v lukratívnej bratislavskej lokalite.

¹⁰ Združenie pripomienkovalo napríklad návrh nového zákona o ochrane utajovaných skutočností, novelu Správneho poriadku a pod.

školy. Projekt zameraný na problém tzv. malej korupcie na úradoch a vo verejných inštitúciách realizovalo Občianske oko v spolupráci so združením Občan a demokracia na celom území Slovenska. Projekt (október – november 2003) prebehol v rámci vládneho Phare projektu *Korupcia nám pije krv*, zameraného na zníženie tolerancie občanov voči korupcii a úplatkárstvu. Úlohou aktivistov – študentov bolo navštevovať inštitúcie s udávanou vysokou mierou korupcie a oslovovať zamestnancov verejnej správy s ponukou zapojiť sa do kampane označením svojho pracoviska nálepkou „Pracovisko bez úplatkov“. Súčasťou projektu bolo tiež 100 diskusií na stredných školách s cieľom vytvoriť mládeži priestor pre konfrontáciu svojich názorov na korupciu a informovať ich o možnostiach boja proti nej.

Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA) je dobrovoľným združením, ktoré, svoju činnosť orientuje na oblasť zahraničnej politiky, aktívne prispieva k začleneniu SR do spoločenstva demokratických štátov a ich politických a bezpečnostných štruktúr. V oblasti boja proti korupcii a zvýšenia transparentnosti v súkromnom sektore zamerala SFPA svoju činnosť v roku 2003 na tri projekty. Vypracovala a predstavila slovenskej spoločnosti brožúru s názvom *Etický kódex podnikania*. Tisíc jej výtlačkov bolo distribuovaných prostredníctvom multimediálnej kampane, elektronická verzia je k dispozícii na internetovej stránke www.businessethics.sk. V spolupráci s týždenníkom *TREND* a aktívnou účasťou podnikateľskej komunity a ďalších MVO usporiadala SFPA súťaž o najlepší etický kódex na Slovensku. V spolupráci s veľvyslanectvom USA v SR zorganizovala SFPA sériu workshopov s cieľom etablovať etický kódex podnikania.

Občianske združenie **Klub Strážov Považská Bystrica** sa orientuje na ochranu životného prostredia a prírody, dodržiavanie ľudských a občianskych práv. V oblasti boja proti korupcii (okrem spolupráce s TIS na monitoringu verejného obstarávania) pracovalo v roku 2003 na projekte *Areal Hypermarket TESCO Považská Bystrica* – účasť verejnosti na posudzovacích a rozhodovacích procesoch. Hoci projekt nebol apriori protikorupčný, kládol si za cieľ verejný dohľad nad rozhodovaním o územnom pláne mesta, čo malo aj protikorupčný efekt. V súčasnosti združenie pracuje na projekte *Indikátory komunity*. Niektoré jeho zložky by mali viesť k oslabeniu korupčného prostredia na úrovni mesta.

Mimovládna organizácia **Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (Slovak Governance Institute – SGI)** sa snaží prispieť k zlepšeniu procesu prerozdeľovania verejných zdrojov na zabezpečenie kvalitných, prístupných, transparentných a efektívnych verejných služieb pre občanov Slovenska. V roku 2003 SGI už druhýkrát organizoval monitoring prijímacieho konania na najžiadanejšie fakulty vysokých škôl na Slovensku s dvoma cieľmi: prispieť k obsahovým i procesným zmenám v prijímacom konaní, vrátane zúženia priestoru pre korupciu a iné formy manipulácie. SGI sa snaží presvedčiť vysoké školy o potrebe transparentnosti prijímacieho konania ako o metóde zvýšenia dôvery verejnosti.

Združenie na podporu lokálnej demokracie (ZPLD) sa svojou činnosťou snaží povzbudzovať aktívnu účasť občanov vo verejnom živote, rozširovať ich vedomosti o štruktúre a fungovaní právneho štátu. ZPLD sa boju proti korupcii venuje nepriamo, predovšetkým prostredníctvom realizácie programu *Informácie pre občanov*, zameraného na podporu implementácie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. V rámci programu ZPLD uskutočnilo v roku 2003 viacero školení a prednášok pre úradníkov na úrovni ministerstiev, krajských a okresných úradov, VÚC i obcí, a tiež poslancov obecných zastupiteľstiev. Okrem školení funguje v rámci ZPLD

Právne a poradenské centrum, ktoré občanom poskytuje bezplatné právne poradenstvo v oblasti implementácie infozákona.

Poslaním **Nadácie pre podporu občianskych aktivít** (NPOA) je administrácia programov Európskej komisie, ktoré pomocou grantov pre slovenské MVO prispievajú k rozvoju občianskej spoločnosti, demokracie a európskych hodnôt. V roku 2003 nadácia granty podporujúce protikorupčné aktivity neudelila, ale realizovali sa projekty kontrahované v roku 2002 v rámci programu ACCESS. Transparentnosť a boj proti korupcii bol ako programová priorita uplatnený v *Programe rozvoja občianskej spoločnosti*, ktorý sa implementoval v období 2000 – 2003¹¹. V rámci boja za transparentnosť a proti korupcii podporila NPOA počas implementácie Finančného memoranda 99 nasledovné projekty: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám – nástroj občanov (Občan a demokracia), Bratislavčania a úrady (Za zdravú Patrónku), Transparentnosť v samospráve, formy a spôsoby prezentácie výsledkov hospodárenia mesta alebo obce (Obec Región Európa), Inštitucionalizácia lobingu ako antikorupčný nástroj (M.E.S.A. 10), Znižovanie rizík korupcie v poľnohospodárstve (Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika), Informovanosť a občianska vzdelanosť – cesta k dodržiavaniu zákonnosti (Miniregión 21)¹².

Nadácia Ekopolis sa snaží reagovať na aktuálne témy v oblasti udržateľného rozvoja spoločnosti a rozvoja občianskych neziskových organizácií. Jedným z programov, ktoré podporila v roku 2003, bol *Projekt 28. september – Medzinárodný deň informácií (I-Deň)* združenia Environmental Lobbying Facility (ELF). Projekt mal tri prioritné ciele: spopularizovať a spropagovať problematiku prístupu k informáciám vo verejnosti, založiť na Slovensku tradíciu súťaže¹³ o najväčších „priateľov“ a „nepriateľov“ informovanosti roka a tým zároveň aj tradíciu slávania I-Dňa ako takého, a otvorením tejto problematiky v médiách prispieť k zníženiu šance na schválenie neprijateľného návrhu zákona o zhromažďovaní, uchovávaní a sprístupňovaní informácií o životnom prostredí.

Okrem vyššie spomenutých sa problematike korupcie nepriamo či okrajovo venujú aj ďalšie MVO, napríklad Inštitút pre verejné otázky, občianske združenie Brečtan, Občania v akcii (zastrešuje sieť miestnych organizácií z celého Slovenska, ktorých prioritným zameraním je identifikácia a riešenie problémov veľkokapacitných sídlisk) a pod.

¹¹ V rámci tohto programu NPOA granty udelila do 31. decembra 2001 a v nasledujúcich rokoch sa projekty realizovali.

¹² Podrobnejšie informácie sú dostupné vo výročnej správe NPOA 2002.

¹³ Z 52 nominácií sa najväčším priateľom informácií stala Kremnica, ktorá získala ocenenie za dlhodobú „otvorenosť“, za poskytovanie informácií aj nad rámec infozákona a za systematické „vťahovanie“ obyvateľov mesta do rozhodovacích procesov. Starosta Brunoviec v Novomestskom okrese Dušan Močko sa stal najväčším nepriateľom informácií pre sústavné porušovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám, za čo dostal aj šesť pokút. Brunovce sa negatívne zapisujú do slovenských dejín aj vďaka rozhodnutiu obecných poslancov v októbri 2001, keď z iniciatívy starostu zrušili platnosť infozákona v obci.

LITERATÚRA

1. Hngju Kon, H.: *On American Exceptionalism*. Stanford Law Review 2003.
2. Nas, T. F. – Price, A. C. – Weber, C. T.: *A Policy-Oriented Theory of Corruption*. America Political Science Review, No. 1, vol. 80, 1986.
3. Nemeč, J. – Vlach, J.: *Etický kódex a Pakt integrity vo verejnom obstarávaní*. Bratislava, TIS 2003.
4. Pirošík, V. – Nechala, P.: *Konflikt záujmov: možnosti a perspektívy*. Bratislava, TIS 2003.
5. Putnam, R.: *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press 1993.
6. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (ed.): *Protikorupčné nástroje*. Bratislava, TIS 2003.
7. www.transparency.sk
8. www.charta.sk
9. Zemanovičová, D. – Lajčáková, J.– Nechala, P.: *Podnikanie verzus korupcia na Slovensku*. Bratislava, TIS 2003.

X. VYBRANÉ PROBLÉMY – FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN NA SLOVENSKU

Daniela Zemanovičová – Emília Sičáková-Beblavá – Branislav Pavlovič

1. VŠEOBECNE O FINANCOVANÍ POLITICKÝCH STRÁN A KORUPCII

Demokratická politika nemôže existovať bez finančných zdrojov. Financovanie politických strán je nielen nevyhnutné, ale aj žiaduce. Politické strany by neboli schopné sa zorganizovať, politici by nemohli komunikovať s verejnosťou, nemohla by sa organizovať predvolebná kampaň. Na druhej strane je financovanie politických strán a kampaní všade vo svete problematické a má väzbu aj na korupciu, klientelizmus a ovládnutie štátu zo strany firiem. Netransparentnosť vo verejnom živote prináša nielen morálne, ale pre občana aj ekonomické negatívne efekty. Netransparentné a korupčné prepojenia totiž brzdia vytvorenie vhodných podmienok pre dlhodobo udržateľný rast.

Financovanie politických strán prešlo istým vývojom spojeným so zmenou vnímania postavenia a úlohy politických strán v spoločnosti. Historicky prvé politické strany vznikali ako organizácie mimo pôsobnosti štátu. V tomto zmysle sa zdá byť (aj parciálne) financovanie politických strán štátom nesystémovým prvkom. Postupne sa však pojem politickej strany presadil aj do textu základného zákona – ústavy štátu. Právo slobodne sa združovať patrí v súčasnosti medzi základné ústavne zakotvené politické práva. Za takýchto podmienok, kde sa politická strana (po splnení náležitých podmienok, ako je napríklad dostatočný počet získaných hlasov vo voľbách atď.) zo zákona podieľa na výkone verejnej moci, sa javí byť spolufinancovanie politických strán štátom akceptovateľnejšie.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že vo svete neexistuje jeden preferovaný model financovania politických strán a ich kontroly. Diskusia o vhodnosti a funkčnosti konkrétneho modelu financovania a jeho kontroly sa odvíja od plurality možných spôsobov, ako dosiahnuť želaný výsledok. V odbornej verejnosti vrátane politických elít však panuje všeobecne akceptovaná zhoda, že bez ohľadu na to, či sú politické strany a ich aktivity financované prevažne zo súkromných alebo verejných zdrojov, mala by byť zabezpečená transparentnosť všetkých finančných tokov. Prevažne zo súkromných zdrojov sú financované strany a hnutia napríklad v USA a Kanade. Na americkom kontinente je príkladom financovania politických strán skôr z verejných zdrojov Mexiko. V Európe neexistuje model financovania politických strán a hnutí porovnateľný s USA¹, preto sme svedkami významného štátneho podielu na ich financovaní, kde časť z príjmov tvorí príspevok štátu. Napríklad v Nemecku minimálne polovicu z príjmov

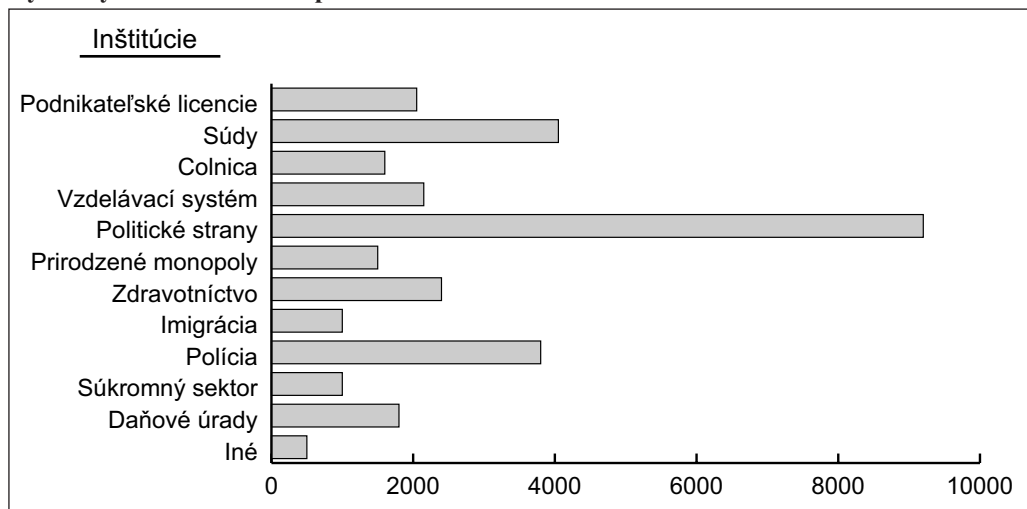
¹ Forma vlády v Spojených štátoch amerických je postavená na systémovo odlišných prvkoch ako v prípade politických systémov európskeho kontinentu. V prípade USA ide o tzv. „modelový“, vo svete ale ojedinelý, prezidentský režim, kde sa politický život odvíja od prezidentských volieb, ktoré sa premietajú do charakteristických vzťahov medzi legislatívnou a exekutívnou mocou a teda sa odrážajú aj na – z celosvetového hľadiska špecifickom – postavení politických strán. V prípade Európy ide o mutáciu parlamentných režimov, tzv. poloparlamentný režim, ako býva dnes označované Francúzsko alebo v minulosti aj niektoré iné štáty ako napríklad Írsko, Portugalsko a Fínsko, nevyneímajúc.

tvorí príspevok štátu. Francúzsko a Švédsko predstavujú príklady dominantného financovania politických strán a hnutí zo strany štátu².

Politické strany a ich nominanti majú kľúčový vplyv na spravovanie vecí verejných. Na základe volebných výsledkov totiž politické strany kreujú verejnú moc. Preto by občania mali poznať, aké záujmy sú/alebo by mohli byť v pozadí rozhodovania vo verejnom sektore. Zastupiteľská demokracia vychádza z princípu delegovania práva rozhodovať o veciach verejných na demokraticky zvolených zástupcov v legislatívnych voľbách. Dôležitou podmienkou efektívneho fungovania zastupiteľskej demokracie je zabezpečenie možnosti získať pravdivé a neskreslené informácie o tom, ako sú tieto subjekty financované. Aj cestou transparentnosti sa naplňa princíp skladania účtov politickými stranami ich voličom a širokej verejnosti.

Vo svete môžeme pozorovať tendenciu narastania vnímanej **politickej korupcie**. Napríklad Transparency International (TI) v spolupráci s Gallup International realizovali v roku 2002 prieskum³ pod názvom Globálny korupčný barometer⁴. Jedna z otázok znela: Keby ste mali zázračný prútik a mohli by ste odstrániť korupciu z jednej z nasledujúcich inštitúcií, ktorú by *ste volili ako prvú*? Výsledky ukazujú, že občania považujú za dôležité riešiť najmä korupciu spájanú s politickými stranami.

Graf 1
Výsledky Globálneho korupčného barometra



Zdroj: Smith, F., Homel, R., 2003

Negatívne vnímanie sa nevyhlo ani Európe. Podľa viacerých analytikov⁵ v ostatných desiatich rokoch narastá v Európe korupcia spojená s financovaním politických strán. (Seminár...,

² Ďalšie porovnania pozri napríklad Sičáková, 2000.

³ Išlo o prieskum pod názvom *Voice of the People 2002*. Tento prieskum sa uskutočnil na vzorke 40 838 obyvateľov v 47 krajinách.

⁴ Ang. Global Corruption Barometer.

⁵ Napríklad podľa Arnalda Migueta z London School of Economics.

2002) Výnimkou sú krajiny Škandinávie. Uvedený stav je vo všeobecnosti spájaný s viacerými faktormi⁶:

- nárast dopytu po peniazoch, napríklad na uskutočnenie predvolebnej kampane na konkurenčnom politickom trhu;
- nízky počet členov politickej strany;
- nárast súkromného sektora a zmena postavenia verejného sektora – nové interakcie a možnosti;
- vnímaný pokles zodpovednosti politických lídrov voči širokej verejnosti;
- presadzovanie doktríny: „štát som ja – politická strana“, čo v praxi hovorí o snahe politických strán identifikovať svoje záujmy s verejným záujmom. Tento pohľad na postavenie politických strán v rámci správy vecí verejných má tendenciu rozširovať veľa nástrojov používaných politickými stranami;
- v konkurenčnom prostredí politického trhu stranám do istej miery vyhovuje netransparentnosť v ich financovaní, pričom ťažko sa hľadá a formuje kritická masa subjektov, ktorí by chceli a podporili zmeny;
- nárast záujmu médií o politické strany.

2. STAV NA SLOVENSKU

V tejto časti poukážeme na základné pravidlá financovania politických strán a predvolebných kampaní na Slovensku⁷, pohľady podnikateľov na túto oblasť, ako aj na diskusiu, ktorá bola venovaná zmenám existujúcich pravidiel pre túto oblasť na Slovensku.

2.1. PRAVIDLÁ PRE FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN A PREDVOLEBNÝCH KAMPANÍ

Na Slovensku politické strany používajú finančné prostriedky na pokrytie nákladov spojených s politickou činnosťou v príslušnom bežnom roku a na financovanie kampaní.

V Slovenskej republike sa uplatňuje model tzv. zmiešaných zdrojov financií politických strán (z verejných aj súkromných zdrojov). Problematiku **financovania politických strán** upravuje zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach. Politické strany môžu využiť na svoju činnosť jednak vlastné príjmy, ako aj cudzie príjmy:

- vlastné príjmy – vnútorné – členské príspevky,
- vlastné príjmy – vonkajšie – vlastná podnikateľská činnosť⁸,
- vonkajšie príjmy – dary právnických a fyzických osôb,
- vonkajšie príjmy – štátna podpora:
- príspevok za hlasy,
- príspevok na činnosť,
- príspevok na mandát.

Príspevok za hlasy získané vo voľbách do NR SR sa poskytuje stranám len v roku konania volieb do NR SR, ak získali viac ako 3 % platných hlasov. Výška príspevku predstavuje 60 Sk

⁶ Bližšie pozri Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2002.

⁷ Bližšie informácie týkajúce sa slabých stránok financovania politických aktivít na Slovensku sú uvedené v Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2002.

⁸ Príjmy z podnikania, ktoré nesmie byť vo vlastnom mene a je obmedzené na určité oblasti.

za každý získaný platný hlas. Podľa monitoringu Aliancie na podporu fair play (Aliancia) nárok na príspevok za hlasy v roku 2002 vznikol desiatim stranám v celkovej výške 158 834 220 Sk. Príspevok za hlasy nebol zatiaľ poskytnutý Aliancii nového občana pre začatie správneho konania vo veci krátenia príspevku z dôvodu prekročenia výdavkov na propagáciu pred voľbami do NR SR.

Tabuľka 1
Príspevky politickým stranám za hlasy získané v parlamentných voľbách v roku 2002

Politická strana	Príspevok za hlasy (v Sk)
HZDS	33 641 460
SDKÚ	26 037 180
Smer	23 226 000
SMK	19 264 140
KDH	14 232 120
ANO*)	13 818 540
KSS	10 912 320
P SNS	6 305 040
SNS	5 737 980
HZD	5 659 440
Spolu	158 834 220

Zdroj: Aliancia na podporu fair play.

Príspevok na činnosť vo výške jednej štvrtiny príspevku za hlasy ročne počas volebného obdobia patrí strane, ktorej vzhľadom na výsledky volieb do NR SR vznikol nárok na príspevok za hlasy. Podľa monitoringu Aliancie v roku 2002 boli poskytnuté príspevky na činnosť trinástim stranám v celkovej sume 44 885 305 Sk. Z toho zodpovedajúca časť príspevku na činnosť za obdobie ôsmich mesiacov za voľby konané v roku 1998 v sume 31 649 120 Sk a zodpovedajúca časť príspevku na činnosť za voľby 2002 za obdobie štyroch mesiacov v celkovej sume 13 236 185 Sk.

Tabuľka 2
Príspevky politických strán na činnosť získaných na základe výsledkov parlamentných volieb rokoch 1998 a 2002

Politická strana	Príspevok na činnosť za voľby 1998 (v Sk)	Príspevok na činnosť za voľby 2002 (v Sk)	Celkom (Sk)
HZDS	9 071 030	2 803 455	11 874 485
SDKÚ	–	2 169 765	2 169 765
Smer	–	1 935 500	1 935 500
SMK	3 066 230	1 605 345	4 671 575
KDH	–	4 671 575	1 186 010
ANO	–	1 151 545	1 151 545
KSS	–	909 360	909 360
P SNS	–	525 420	525 420
SNS	3 048 390	478 165	3 526 555
HZD	–	471 620	471 620
SDK	8 844 970	–	8 844 970

SDE	4 925 070	–	4 925 070
SOP	2 693 430	–	2 693 430
Spolu	31 649 120	13 236 185	44 885 305

Zdroj: Aliancia na podporu fair play.

Príspevok na mandát patrí v sume 500 000 Sk na jeden rok a jeden mandát po celé volebné obdobie tej strane, na ktorej kandidátnej listine poslanec kandidoval. Podľa monitoringu Aliancie na podporu fair play v roku 2002 boli poskytnuté príspevky na mandát jedenástim stranám v celkovej sume 75 000 000 Sk. Z toho zodpovedajúca časť príspevku na mandát za obdobie ôsmich mesiacov za voľby konané v roku 1998 v sume 50 000 000 Sk a zodpovedajúca časť príspevku na mandát za voľby 2002 za obdobie štyroch mesiacov v celkovej sume 25 000 000 Sk.

Tabuľka 3

Príspevky politických strán na mandáty získané na základe výsledkov parlamentných volieb rokov 1998 a 2002

Politická strana	Príspevok na mandát za voľby 1998 (v Sk)	Príspevok na mandát za voľby 2002 (v Sk)	Celkom (Sk)
HZDS	14 333 333	6 000 000	20 333 333
SDKÚ	–	4 666 667	4 666 667
Smer	–	4 666 667	4 666 667
SMK	5 000 000	3 333 333	8 333 333
KDH	–	2 500 000	2 500 000
ANO	–	2 500 000	2 500 000
KSS	–	1 833 333	1 833 333
SNS	4 666 667	–	4 666 667
SDK	14 000 000	–	14 000 000
SDE	7 666 667	–	7 666 667
SOP	4 333 333	–	4 333 333
Spolu	50 000 000	25 000 000	75 000 000

Zdroj: Aliancia na podporu fair play.

Zákon č. 424/1991Zb. nezabezpečuje dostatočnú transparentnosť financovania politických strán, na čo poukazovali aj mnohé kauzy súvisiace s financovaním politických strán.

Financovanie **volebných kampaní** je regulované zákonom č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady **SR (NR SR)**. Tento zákon je všeobecne hodnotený ako problematický. Otázky vyvolávajú viaceré oblasti⁹, napríklad:

- limitovanie iba časti predvolebných výdavkov,
- nejasnosť pojmov (napríklad čo je to obvyklá cena),
- zákon reguluje predvolebnú kampaň iba v období piatich mesiacov pred voľbami,
- overovanie a kontrola výdavkov,
- neúčinnosť sankcií,

⁹ Bližšie pozri napríklad Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2002.

- nie je zabezpečená dostatočná dostupnosť informácií o financovaní politických strán, ich zverejňovanie.

2.2. VNÍMANIE FINANCOVANIA POLITICKÝCH STRÁN

Jedným z kanálov, cez ktorý dochádza ku klientelizmu a korupcii vo verejnom sektore, je financovanie politických strán. Preto je transparentnosť v tejto oblasti z hľadiska protikorupčného boja veľmi dôležitá. Jasné a dodržiavané pravidlá o financovaní politických strán sú pre občana testom, do akej miery sú vyhlásenia o zásadných protikorupčných krokoch úprimné. V tomto prípade jasné pravidlá musia prijať a podriaďiť sa im aj ich tvorcovia. Je to tak nielen na Slovensku, ale aj v zahraničí. Napríklad Svetová banka v rámci Štúdie podnikateľského prostredia z roku 1999 venovanej transformujúcim sa ekonomikám, hodnotila správu vecí verejných, korupciu a ovládnutie štátu firmami z pohľadu asi 3 000 firiem v 20 krajinách¹⁰. Podľa výsledkov uvedeného prieskumu je **Slovensko hodnotené ako krajina, kde existuje problém s ovládnutím štátu zo strany firiem**. Deformácie môžu nastať aj na strane podnikateľského sektora. Za určitých podmienok môžu aktivity podnikateľského sektora vyústiť do ovplyvnenia správy vecí verejných, tzv. „state capture“, ovládnutie štátu zo strany firiem. Vo vzťahu k politickým inštitúciám v danom štáte a ich právomociam toto ovládnutie môže súvisieť:

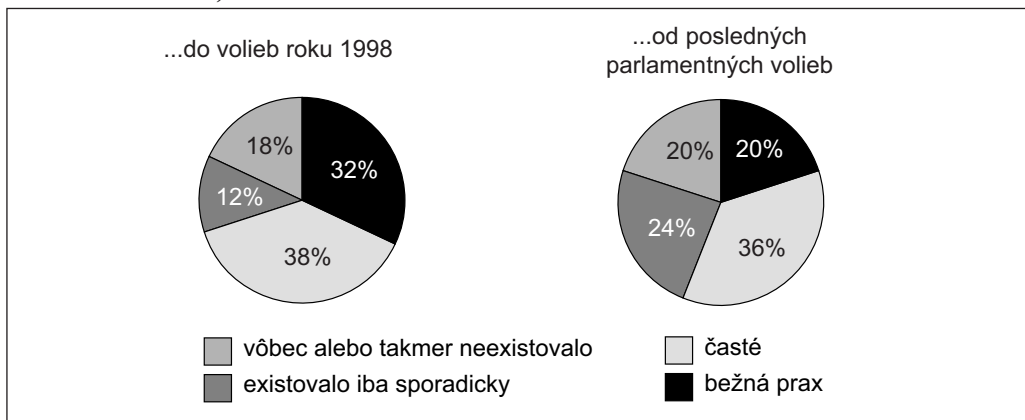
- s ovplyvnením legislatívy,
- s ovplyvnením rozhodnutí vlády, verejnej správy,
- s ovplyvnením rozhodnutí súdov,
- s financovaním politických strán.

2.2.1. Neoficiálne financovanie politických strán

Na Slovensku máme k dispozícii viacero informácií o tom, ako je financovanie politických strán vnímané. Prieskum Svetovej banky o korupcii (2000) poukazuje na nasledovné:

Graf 2

Sponzorovanie politických strán (do volieb v roku 1988 a od posledných parlamentných volieb v roku 2002)



Zdroj: Svetová banka, 2000

¹⁰ Ďalšie podrobnosti nájdete na internetovej stránke www.worldbank.org/wbi/governance.

Podľa uvedeného prieskumu 11 % podnikateľov uviedlo, že na Slovensku firmy podobné ako ich firma „sponzorujú politické strany“, a **8 % pripustilo, že firmy podobné ich firme poskytujú neoficiálne platby na sponzorovanie politických strán.**

Až 63 % firiem, ktoré pripustili neoficiálne sponzorstvo politických strán, uviedlo, že za posledné tri roky pred prieskumom dalo úplatok, kým iba 40 % tých, čo nesponzorujú politické strany, uviedlo poskytnutie úplatkov.¹¹ Pohľad na vzťah medzi neoficiálnym sponzorstvom politických strán a rozličnými inými formami korupcie osvetľuje, ako táto prax deformuje verejnú politiku ku korupcii – neoficiálne sponzorstvo politických strán významne koreluje s používaním politického nátlaku pri získavaní výhod pri obchodovaní so štátom.

Samotní pracovníci verejnej správy vyjadrili obavy z korupcie v zákonodarnom zbore. Viac ako jeden z troch pracovníkov v uvedenom prieskume uviedol, že na Slovensku sa v parlamente často vyskytuje „politická odmena v prospech politických strán a politických kampaní“. Takmer rovnaký počet má pocit, že aj vláda prijíma odmenu v prospech strán a politických kampaní. Tretina pracovníkov verejnej správy sa tiež domnieva, že parlament „prijíma úplatky ako odmenu za „ovplyvňovanie rozhodnutí“, a jedna štvrtina si myslí, že parlament „prijíma úplatky ako odmenu za ovplyvňovanie obsahu zákonov“.

Zaujímavý poznatok ukázal prieskum agentúry FOCUS pre TIS z marca 2003¹²:

Motívom prečo podnikatelia podporujú politické strany sú hlavne protislužby v podobe verejných zákaziek, možnosti dosadiť svojich ľudí na dôležité miesta, priaznivého rozhodnutia orgánov verejného sektora, či prijatia zákona priaznivého pre firmu. Iba 8 % podnikateľov uviedlo, že motívom je súhlas s politickým programom danej strany.

To naznačuje existenciu klientelizmu, ale aj ovládnutia štátu zo strany firiem a problémy v personálnej politike vo verejnom sektore¹³. Do istej miery možno povedať, že oblasti, na ktoré poukázali podnikatelia v tomto prieskume ako na dôvody podpory politických strán, kopírujú oblasti, v ktorých sa najčastejšie objavovali korupčné kauzy. Bližšie dôvody podpory politických strán podnikateľmi uvádzame v grafe 3.

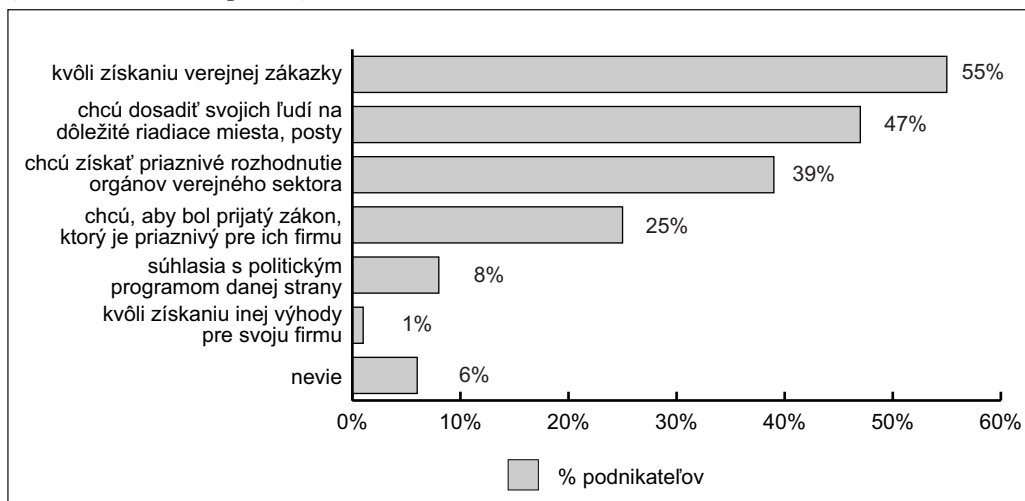
¹¹ Tento rozdiel je významný na hladine 5 %.

¹² Na vzorke 100 vrcholových predstaviteľov firiem.

¹³ Podnikatelia v rámci prieskumu napríklad uviedli (47%), že motívom podpory politikych stran je aj dosadenie ľudí na správne miesta.

Graf 3

Z akého dôvodu podporujú finančne niektorí podnikatelia politické strany na Slovensku? (možnosť dvoch odpovedí)



Zdroj: Focus pre TIS, marec 2003.

Prieskumy medzi podnikateľmi¹⁴ ako aj prieskumy zamerané na vnímanie správy vecí verejných na decentralizovanej úrovni¹⁵ hovoria jasne, že najviac pociťovanou formou korupčného správania je **klientelizmus**, čo veľmi úzko súvisí s financovaním politických strán.

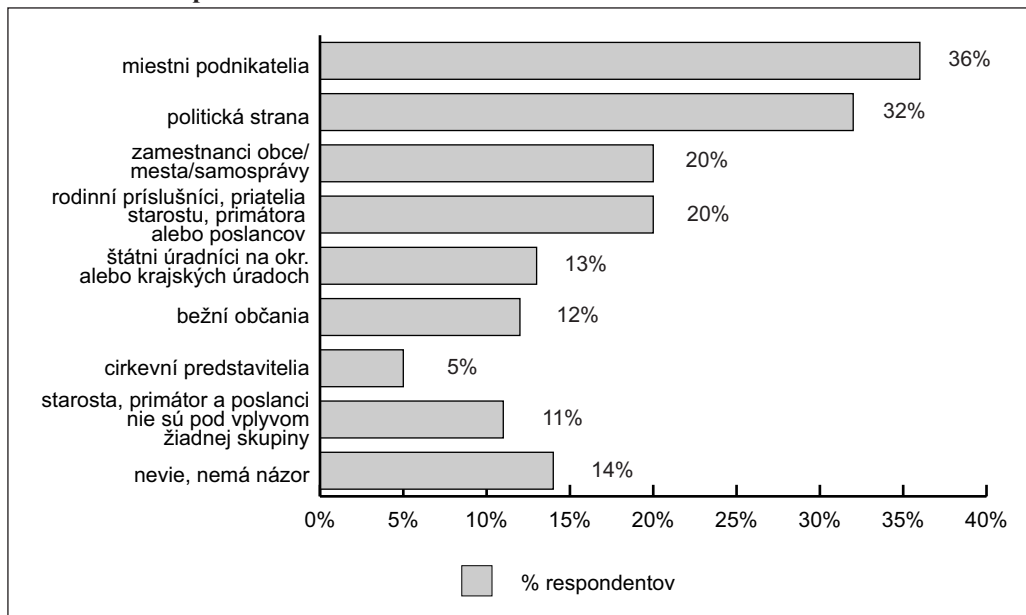
Na decentralizovanej úrovni občania považujú podnikateľov a politické strany za subjekty s najväčším vplyvom na rozhodovanie starostu, primátora a poslancov, tak ako to ukazuje nasledujúci graf.

¹⁴ Dotazníkový prieskum TIS na vzorke 245 podnikateľov z mája 2003.

¹⁵ Prieskum agentúry FOCUS pre TIS z júla 2003.

Graf 4

Kto má najväčší vplyv na rozhodovanie starostu, primátora a poslancov miestneho/mestského zastupiteľstva?

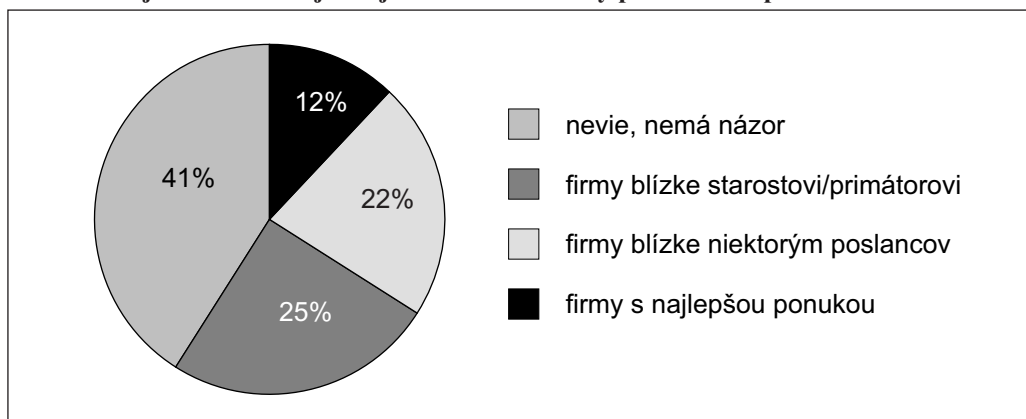


Zdroj: Focus pre TIS, marec 2003.

Zároveň si občania myslia, že zákazky platené z rozpočtu obce/mesta získavajú najmä firmy, blízke niektorým poslancom alebo starostovi/primátorovi.

Graf 5

Kto vo Vašej obci/meste najčastejšie získava zákazky platené z rozpočtu obce/mesta?



Zdroj: Focus pre TIS, marec 2003.

2.3. DISKUSIA O FINANCOVANÍ SLOVENSKÝCH POLITICKÝCH STRÁN A HNUTÍ V ROKU 2003

Diskusia o financovaní politických strán a hnutí na Slovensku mala od vzniku SR ako samostatného štátu v 1993 rôzne podoby. Azda za najvýznamnejší je možné označiť rok 1998 a zmenu, ktorá nastala po parlamentných voľbách. Zmena politickej konštelácie, keď politické strany a hnutia opozície sformovali vládnu koalíciu a dovedajšia vládna koalícia naopak prešla do opozície, sa preniesla aj do vzťahov politických strán a hnutí s ich sponzormi.

Za Mečiara to bolo jednoduché. To, že autokraticky vládol, malo svoju „výhodu“. Podnikateľ zaplatil a čo sa dohodlo, aj platilo... V postmečiarovskej ére sa všetko skomplikovalo. Môžete sa dohodnúť, no nikdy si nie ste na istom, či príde žiadany efekt.

Formát, č. 9, 2003

Medzi podnikateľmi a politickými stranami sa sformovali vzťahy, pre ktoré bolo charakteristické, že boli poznačené väčšou neistotou a väčšou konkurenciou. Táto neistota pochádzala z rozdielu medzi spôsobom vládnutia a tvorby verejnej politiky odchádzajúcej Mečiarovej koalície, vedenej vtedy „dominantným“ a do istej miery autokraticky vládnucim Hnutím za demokratické Slovensko (HZDS) a novozvolenej Dzurindovej širokospektrálnej koalície, kde žiadna politická strana či hnutie výraznejšie nedominovala.

Po roku 1998 sa na moci podieľalo veľa politických subjektov. Navyše sa v jednom vládnom tábore ocitli strany pravého aj ľavého politického krídla. Tieto prvky sa premietli do charakteru vzťahov politických strán s podnikateľských prostredím. Politické strany už neboli reálne schopné jasne a jednoznačne garantovať protislužbu eventuálnym donorom, ktorí často za svoje príspevky očakávali konkrétnu protihodnotu. Tento fakt predstavoval jeden z podnetov k otvorenejšej diskusii, ako ďalej s problémom financovania politických strán a hnutí na Slovensku.¹⁶

Hlavnou arénou pre výmenu názorov a argumentov v diskusii o financovaní politických strán v roku 2003 boli médiá, či už išlo o printové alebo elektronické médiá. Diskusia mala aktérov rôzneho charakteru. Najčastejšie sa k tejto téme vyjadrovali poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) a iní zástupcovia politických strán. Diskusie sa však prirodzene zúčastňovali aj predstavitelia štátu, napríklad Ministerstvo financií SR, ako aj mimovládne organizácie. Aliancia na podporu fair play (APFP) zrealizovala na základe metodológie Transparency International¹⁷ upravenej na slovenské podmienky monitoring predvolebnej kampane v roku 2002 a v roku 2003 sa k tejto problematike ďalej vyjadrovala. Medzi ďalších zástupcov tretieho sektora, ktorí sa vyjadrovali verejne k tejto téme, treba zaradiť Transparency International Slovensko (TIS), Občianske oko, Združenie pre podporu lokálnej demokracie a Inštitút pre verejné otázky (IVO).

¹⁶ V roku 2001 bola napríklad prijatá novela, ktorá vylučuje možnosť prijímania darov od anonymných darcov.

¹⁷ Pobočka Transparency International v Argentíne začala začiatkom deväťdesiatych rokov monitorovať výdavky politických strán pri predvolebných kampaniach. Vypracovaná a v Argentíne testovaná metodológia sa postupne uplatnila aj v ďalších juhoamerických krajinách. V ostatných rokoch sa začína s občianskym monitorovaním predvolebných kampaní aj v krajinách strednej a východnej Európy. V októbri 2001 Transparency International Slovensko uskutočnila workshop, kde zástupca argentínskej pobočky prezentoval ich metodológiu monitorovania financií politických strán.

V neposlednom rade sa v týchto diskusiách angažovali aj žurnalisti, jednak svojimi komentármi, predovšetkým však nastoľovaním týchto otázok a odhaľovaním rôznych káuz.

Diskusia o financovaní politických strán a hnutí, ako aj o financovaní politických aktivít sa v roku 2003 odvíjala od viacerých tém. Po prvé, išlo o povinnosť politických strán a hnutí zverejniť finančnú správu a vo všeobecnosti verejné sprístupňovanie finančných pomerov strán a hnutí. Druhou témou diskusie bol problém prijímania darov od právnických osôb. Ďalšou témou, ktorej bol venovaný významný priestor, bola výška štátneho príspevku na fungovanie politických strán a hnutí. Štvrtou témou, ktorú bolo možné sledovať, je obmedzenie výdavkov politických strán a hnutí na svoju propagáciu pred voľbami na sumu 12 mil. korún. Ako piatu tému diskusie o financovaní politických strán na Slovensku v roku 2003 sme zaznamenali návrh na stanovenie maximálnej výšky členského príspevku politickým stranám a hnutiam. Bližšie sa jednotlivým témam venujeme v nasledujúcom texte.

2.3.1. Zverejňovanie finančných správ a informácií o hospodárení

Rok 2003 je povolebným rokom a preto je významný najmä pre povinnosť politických strán a hnutí zverejniť finančné správy týkajúce sa nákladov vynaložených na predvolebnú propagáciu.¹⁸ V súvislosti s tým sa rozprúdila živá diskusia o tom, ako politické strany túto povinnosť nerešpektujú, ale aj o možnostiach a nedostatkoch súčasnej legislatívy upravujúcej hospodárenie politických strán a hnutí a ich volebné náklady.

Najvýraznejšími kritikmi nedostatkov spojených so zverejňovaním finančných správ boli žurnalisti a niektoré mimovládne organizácie. Napríklad redaktori denníka *Sme* oslovili všetky politické strany s otázkami o ich finančných pomeroch. Odpovede politických strán mali rôzny charakter, od konkrétnych informácií o výške nákladov na fungovanie za jeden rok (Kresťanskodemokratické hnutie 12 – 15 miliónov, *Sme* 24. 3. 2003), až po neurčité konštatovania a odkazy na danú výročnú finančnú správu predloženú NR SR. (*Sme*, 24. 3. 2003). Samotnú povinnosť podať správu o čerpaní finančných prostriedkov na predvolebnú kampaň splnilo po parlamentných voľbách v roku 2002 osemnásť z 26 kandidujúcich strán a hnutí (*Pravda*, 27. 2. 2003). Povinnosť predložiť NR SR výročnú finančnú správu si splnilo v riadnom termíne len 50 zo 119 registrovaných strán a hnutí. Niektoré politické strany a hnutia navyše nerešpektovali zákon ukladajúci im povinnosť zverejňovať mená svojich sponzorov, príkladom je Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKÚ). Pre denník *Pravda* to vysvetlil jej hovorca Martin Matko. Podľa neho strana totiž nemusí zverejňovať darcov, ktorí prispeli čiastkami od 10 000 do 50 000 korún: „To sú sumy, ktoré nespĺňajú zdaňovaciu povinnosť, nemusíme tých ľudí zverejňovať.“ (*Pravda*, 4. 4. 2003) Zákon ukladá však povinnosť zverejňovať mená všetkých darcov. Tieto udalosti mali za následok otvorenie ďalších tém diskusie o financovaní politických strán.

Okrem spomínaných výročných správ o svojom hospodárení slovenské politické strany a hnutia vrátane vydavateľov periodickej tlače, prevádzkovateľov televíznych, rozhlasových staníc a firiem zaoberajúcich sa vonkajšou reklamou musia na základe stále platného zákona č.239/1994 Z. z. po parlamentných voľbách poslať správy Ministerstvu financií SR (MF

¹⁸ Okrem toho majú politické strany a hnutia povinnosť predložiť NRSR výročnú finančnú správu za predošlý kalendárny rok do 31. marca.

SR), v ktorých uvedú, koľko kandidujúce politické strany a hnutia minuli na spomínané typy propagácie. Aliancia na podporu fair play o tieto správy požiadala na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v októbri 2002. Ministerstvo ich ani v odvolacom konaní nesprístupnilo. Vo februári 2003 bola podaná žaloba na Najvyšší súd SR, ktorý v máji 2003 uznal nárok Aliancie. MF SR teda tieto správy muselo Aliancii poskytnúť (*Pravda*, 25. 4. 2003). Tým došlo v tejto oblasti k dôležitému precedensu presadzovania transparentnosti.

Navyše súčasná právna úprava zakotvuje povinnosť zverejniť identitu všetkých darcov politickým stranám a hnutiam. Po jej zavedení však nastáva situácia, že sa časť finančnej podpory politických stranám poskytuje vo forme členských príspevkov a nie darov. Táto čiastočná zmena formy podpory politickej strany z darov na členské príspevky je okrem možnosti „skryť sa“ zaujímavá aj z pohľadu zdaňovania (neodvádza sa z nich daň). Vyskytli sa prípady, že v strane boli „významní platcovia“ členských príspevkov, ako Pavol Rusko, ktorý podľa informácii z tlače poskytol príspevok strane ANO v roku 2001 vyše 14 miliónov korún a v roku 2002 dokonca vyše 30 miliónov: „Kým sme nemali štátny príspevok za hlasy vo voľbách, drvivú väčšinu nákladov som znášal sám,“ vysvetlil svoje konanie (*Pravda*, 4. 4. 2003).

2.3.2. Zákaz prijímať dary od právnických osôb

Na úrovni politických strán sa návrhy na zmenu pravidiel ich financovania týkali kontroly výdavkov politických strán a hnutí, ako aj regulácie ich zdrojov. Poslanec SDKÚ Tomáš Galbavý vystúpil s návrhom¹⁹, ktorý sa nakoniec preniesol do návrhu novely zákona o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach (ten mal byť predložený na rokovanie vlády v novembri 2003), aby politické strany nemohli prijímať dary od právnických osôb. Podľa neho by takéto opatrenie malo smerovať k ochrane podnikateľov ochotných venovať peniaze na činnosť politických strán. Podnikatelia, ktorí darovali politickej strane finančné prostriedky a o niekoľko rokov vyhrajú verejnú súťaž alebo dostanú štátne objednávky, sú obviňovaní z klientelizmu (*Sme*, 6. 4. 2003). Aj premiér Mikuláš Dzurinda sa pred voľbami vyjadril²⁰, že bude presadzovať zrušenie príspevkov pre politické strany od právnických osôb. Hoci aj niektoré iné politické strany takéto úvahy považujú za opodstatnené, neexistuje zhoda, ako kompenzovať takto vzniknutý výpadok. Róbert Kaliňák, poslanec NR SR za stranu Smer, v zásade nebol proti návrhu obmedziť prijímanie darov od právnických osôb. Domnieval sa však, že týmto spôsobom sa k odstráneniu nelegálneho financovaniu politických strán nedospeje.

2.3.3. Zvýšenie štátneho príspevku

Ako jedna z možností zvýšenia príjmov pokladníc politických strán a hnutí sa objavil návrh pre zvýšenie hodnoty hlasu, teda štátneho príspevku. Martin Šrank, riaditeľ rozpočtovej správy KDĽH, videl len jednu cestu pre zvýšenie poriadku vo financovaní politických strán na Slovensku, a to konkrétne v zvýšení hodnoty hlasu vo voľbách z dnešných 60 korún na 150 korún (*Sme*, 24. 3. 2003). Róbert Kaliňák však ani toto riešenie nevnímal ako najvhodnejšie, pretože táto suma by išla z peňazí daňových poplatníkov (*Sme*, 6. 4. 2003). Pri riešení týchto otázok by mal

¹⁹ V televíznej relácii STV O päť minút dvanásť 6. apríla 2003.

²⁰ Zároveň uviedol, že bude presadzovať kontrolu tretích subjektov a limit pre členské príspevky (STV, 19. 8. 2002).

byť kladený podľa neho kľúčový dôraz na úplnú transparentnosť – zverejnenie všetkých darov od právnických osôb a následného kontrolovania, kto a za akých podmienok dostáva štátne objednávky.

2.3.4. Zrušenie limitu na predvolebnú propagáciu

Tento rok bol najdiskutovanejším príspevkom do diskusie o financovaní politických strán návrh MF SR, ktoré sa vyslovilo za zrušenie zákona č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do NR SR v znení zákona č. 115/2001 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal citovaný zákon. Medzi dôvodmi, prečo MF SR navrhovalo zrušiť toto obmedzenie, boli limitovanie iba obmedzeného okruhu výdavkov na propagáciu pred voľbami, nejednoznačne definované alebo nedefinované pojmy v zákone, nedostatočne definované kompetencie MF SR, len rámcová štruktúra finančnej správy (*Návrh zákona, ktorým...*, 2003).

Fedor Flašík, expert na politický marketing, ktorý sa staral pred parlamentnými voľbami 2002 o imidž politickej strany Smer, podobne ako aj Ján Drgonec, poslanec NR SR za stranu ANO, tiež vnímali tento zákon ako deravý. Podľa nich nebol problém formálne vykázať, že strana alebo hnutie minulo na propagáciu pred voľbami menej, ako je stanovené maximum – dvanásť miliónov. Je to vo veľkej miere možné aj preto, pretože strany a hnutia môžu minúť niekoľkonásobne viac pred obdobím tridsiatich dní predchádzajúcich parlamentným voľbám, na ktoré sa viaže dané obmedzenie. Za krok vpred pre obmedzenie podozrení z nečistého vplyvu záujmových skupín na politické strany a hnutia F. Flašík považoval jasné definovanie v zákone, od koho a koľko môže politická strana financie prijať, a tiež kedy a ako s nimi naložiť. Podobným smerom uvažoval aj J. Drgonec, keď za mimoriadne závažnú považoval absenciu jasného zákona o lobingu, čím by boli určené pravidlá správania sa skupín zo zákulisia politického alebo verejného života (*Formát*, č. 9, 2003).

Za zrušenie tohto limitu sa vyjadrila aj Zuzana Martináková z SDKÚ, keď rovnako ako väčšina zástancov tohto kroku poukázala na nedostatky citovaného zákona.

Tento krok však nenašiel oporu u niektorých predstaviteľov vládnej koalície a rovnako sa stretol aj s kritikou mimovládnych organizácií. APFP síce vyjadrila pochopenie pre dôvody MF SR pre tento návrh, nesúhlasila však, tak ako TIS a iné mimovládne organizácie, so zrušením tohto zákona, kým nebude na verejnú diskusiu pripravený nový návrh (*Sme*, 1. 7. 2003). Podobné stanovisko zastávali nielen viaceré organizácie mimovládneho sektora, ale napríklad aj Július Brocka, poslanec NR SR za KDĽ. Zrušením stanoveného limitu by sa podľa neho nič nevyriešilo. Navyše malé strany a hnutia by boli po zrušení stanovenej hranice volebných výdavkov značne znevýhodnené (*Pravda*, 28. 2. 2003). Uvedený návrh zrušenia limitu na výdavky politických strán a hnutí v období 30 dní pred voľbami však nakoniec v druhej polovici roka MF SR stiahlo z rokovania parlamentu.

...Keby sme však akceptovali tento limit v zákone, tak sa stále budeme iba na niečo hrať, navzájom sa klamať a tváriť sa, že nám tabuľkovo všetko sedí.

Zuzana Martináková
Pravda, 8. 2. 2003

Nemyslím si, že ak si s čímsi nedokážeme poradiť, tak jediným východiskom je, že si tento problém prestaneme všímať... Ak by sme zrušili limit na predvolebnú propagáciu, tak by sme tým uvoľnili priestor rozličným spoločensky nežiaducim aktivitám.

Július Brocka
Pravda, 28. 2. 2003

2.3.5. Návrh na stanovenie maximálnej výšky členského príspevku

Dôležitým impulzom pre diskusiu na tému o výške členského príspevku sa stala novela zákona, ktorou sa mení a dopĺňa zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov pochádzajúci z Ministerstva vnútra SR, ktorého pripomienkové konanie skončilo 2. októbra 2003²¹. Tento návrh mal byť predložený na rokovanie vlády koncom novembra 2003.²² Napriek tomu sa už v septembri 2003 stretli niektoré jeho časti s kritikou. Ako kontroverzný sa javil návrh stanoviť maximálnu výšku členského príspevku na 80 000 korún. Cieľom tohto kroku bola nepochybne snaha znížiť závislosť politickej strany alebo hnutia od jedného darcu alebo od úzkych skupinových záujmov. Pre ilustráciu spomeňme, že prezident IVO Grigorij Mesežnikov v tejto súvislosti pripustil, že na činnosti politickej strany ANO sa nepochybne prejavilo jej výrazné financovanie zo strany jedného člena, predsedu Pavla Ruska (*Sme*, 30. 9. 2003).

Pre krátku zhrnutie diskusie o zmenách pravidiel financovania politických strán na Slovensku v roku 2003 je možné uviesť, že najväčší ohlas a aj kritiku vyvolal v tomto roku návrh MF SR zrušiť zákonom stanovenú hranicu na výdavky v predvolebnej kampani 12 miliónov korún. Návrhy a podnety v diskusii poukazovali na viaceré nedostatky dotknutého zákona. Dôraz väčšiny prispievateľov do verejnej diskusie bol kladený na nevyhnutnosť zabezpečiť čo najväčšiu transparentnosť financovania politických strán a hnutí, a teda predovšetkým na zverejňovanie identity prispievateľov, bez ohľadu na fakt, či ide o členský príspevok alebo dar.

3. NIEKOJKO NÁVRHOV

Viaceré prieskumy z posledného obdobia²³ poukazujú, že vážnym problémom slovenskej spoločnosti je klientelizmus. Nítky klientelistických väzieb vedú veľmi často k stranickým trezorom. Na druhej strane podnikatelia očakávajú protislužby. Ako ukázal prieskum agentúry FOCUS z marca 2003, iba 8% podnikateľov uviedlo, že podporujú politické strany kvôli ich programom, väčšina očakáva protislužby (výhody pri verejnom obstarávaní, obsadzovaní dôležitých miest „svojimi“ ľuďmi, priaznivé vybavenie agendy, prijatie zákona a pod.) Preto zásadná zmena financovania politických aktivít a transparentnosť v stranických financiách by bola protikorupčným krokom.

²¹ Súčasný právny stav je taký, že výška členského nie je limitovaná a nie je povinnosť zverejňovať identitu platiteľa členského príspevku.

²² V druhej polovici novembra bola iniciovaná pracovná skupina zložená zo zástupcov Ministerstva financií SR, Ministerstva vnútra SR, Ministerstva spravodlivosti SR, Odboru boja proti korupcii Úradu vlády SR a Generálnej prokuratúry SR. Jej cieľom je vypracovať návrh nového zákona o združovaní sa v politických stranách a hnutiach, ktorý minister vnútra V. Palko má predložiť na rokovanie vlády do konca februára 2004 (*Národná obroda*, 20. 11. 2003).

²³ Pozri kapitolu I. *Prieskumy verejnej mienky a vnímanie korupcie*.

Pravidlá upravujúce financovanie politických strán by sa mali orientovať na minimálne dve základné oblasti: pôvod finančných prostriedkov a ich objem. Zároveň je potrebné venovať pozornosť dôslednej implementácii dohodnutých pravidiel, prijímaných napríklad vo forme zákonov, do praxe.

Pôvod finančných prostriedkov politickej strany patrí k citlivým otázkam politického života a preto nepochybne aj ku kľúčovým oblastiam zákonnej úpravy financovania politických strán. V mnohých európskych krajinách sa dokonca kladie na túto oblasť primárny dôraz. Preto je vhodné zlepšiť možnosť zákonného sledovania legálnosti príjmov politických strán a hnutí. Okrem oficiálneho sledovania je zároveň potrebné zvýšiť transparentnosť financovania politických strán, tak aby boli verejne a ľahko dostupné informácie o zdrojoch, z ktorých politické strany a hnutia financujú svoje aktivity, dôležitý je dôraz na pravidelné zverejňovanie hospodárenia politických strán a hnutí, ako aj možnosť získať informácie o spôsobe ich použitia. To vytvorí podmienky aj pre intenzívnejší občiansky monitoring.

Pri **objeme** finančných prostriedkov používaných na predvolebnú kampaň politických strán a hnutí sa ukázala byť problémová oficiálna kontrola dodržiavania stanovených limitov. Ako hlavné príčiny boli pritom uvádzané nejednoznačne definované pojmy v danom zákone, nedostatočne jasne definované kompetencie MF SR, prípadne stanovenie len rámcovej štruktúry správy o hospodárení strán a hnutí. Domnievame sa však, že tieto dôvody neboli pre rozhodnutie zrušiť obmedzenia výdavkov na propagáciu politických strán a hnutí dostatočné. Naopak, uvedené nedostatky len jasne hovoria, kde je nutné legislatívu a jej implementovanie v praxi modifikovať a doplniť. Jedným z argumentov pre takéto konštatovanie je potreba vytvoriť priestor a podmienky pre rovnosť šancí politických strán vo volebnom procese, pretože hlavným prejavom života demokracie v parlamentnom systéme vlády predstavujú práve parlamentné voľby. Nástrojom v tomto smere je napríklad určenie stropu výdavkov na predvolebnú kampaň, možnosť efektívnej kontroly a overovanie poskytnutých oficiálnych údajov.

Aj keď formálne existujú isté pravidlá upravujúce financovanie politických strán, v praxi sa okrem iného stretávame aj s interpretačnými nejasnosťami, neochotou či nezaujmom implementovať pravidlá do praxe. Príkladom sú v praxi nefunkčné a nie často používané, hoci teoreticky existujúce sankcie za nedodržiavanie pravidiel. Vnímané riziko spájané s nedodržaním pravidiel je teda nízke. Preto za dôležitú považujeme aj samotnú diskusiu o existujúcich pravidlách, ich interpretácii, vymáhaní a možných zmenách.

Ďalšie odporúčania pre zmenu pravidiel hry pri financovaní politických strán na Slovensku sú nasledovné:

- zdefinovať štandardy na vykazovanie financií politických strán a ich jednotlivé položky, spresniť štruktúru predkladaných správ politických strán. Nejednoznačnosť v súčasnom systéme spôsobuje, že strany predkladajú správy v rôznej štruktúre, čo sťažuje ich porovnateľnosť;
- riešiť poskytovanie finančných prostriedkov zo strany podnikov s majetkovou účasťou štátu, v ktorých majú politické strany svojich nominantov (tuhý boj sa napríklad zvädza pri rozdelení vplyvu v firmách, v ktorých má štát či obec majetkovú účasť);
- odkrývať väzby medzi podnikateľmi a tým, čo poskytujú členom politickej strany (napríklad viacerí verejní činitelia používali autá, ktoré boli vo vlastníctve súkromných firiem);
- oddeľovať stranícke aktivity od oficiálnych štátnych aktivít, napríklad riešiť využívanie

infraštruktúry verejných úradov vrátane ľudí, ktorí pracujú pre štátne úrady, na stránicke účely;

- zaviesť vyššiu transparentnosť do pôžičiek a finančných výpomoci poskytovaných politickým stranám, ide napríklad o poskytovanie informácií o pôvode pôžičky a podmienok ich splácania;
- riešiť otázky súvisiace s financovaním politických aktivít jednotlivých politických strán a hnutí cez tretie strany – poradenské, marketingové firmy či mimovládne organizácie. Odporúčame napríklad zverejňovať uhradenie propagačných a reklamných služieb pre politickú stranu týmito tretími stranami – firmami či mimovládnyimi organizáciami.

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že zákonmi sa dajú upraviť a zmeniť do istej miery len niektoré aspekty správania politických strán a hnutí, čo platí aj pre oblasť ich financovania. Preto ďalším očisťujúcim mechanizmom musí byť snaha riešiť vzťahy vo vnútri strán, presadzovanie etických princípov, nastoľovanie tém súvisiacich so zvyšovaním dôveryhodnosti politických strán a hnutí a ich financovania.

4. ZÁVER

Vzhľadom na významný vplyv, ktorý majú politici (na centrálnej alebo na decentralizovanej úrovni) na spravovanie vecí verejných a na výsledky prieskumov, ktoré naznačujú nedostatočnú transparentnosť v oblasti financovania politických strán, je potrebné sa otázkami financovania politických strán a širšie financovaním politických aktivít v rámci boja proti korupcii vážne zaoberať.

Hoci existuje aj prirodzená snaha zo strany firiem podporiť tie politické strany, ktorých orientácia a činnosť je v súlade so záujmami firiem, často tí, ktorí prispievajú na činnosť politickej strane, najmä citeľnými čiastkami, majú tendenciu očakávať protislužby. Verejná politika vykonávaná na princípe protislužieb však môže poškodzovať občanov. Netransparentné financovanie politických strán má totiž okrem roviny politickej zodpovednosti, dôvery a ohrozenej legitimity celého politického systému aj ďalšie ekonomické súvislosti a dopady na zdravý a udržateľný hospodársky rast krajiny. Ak financovanie nie je prehľadné, potom je možné, že firmy, ktoré finančne podporovali strany, požadujú splatenie „úverov“. Podnikateľský sektor má tendenciu za svoje peniaze požadovať výhody – pri verejných zákazkách, štátnej pomoci, dotáciách, privatizácii, odsúhlasení zákonov zvýhodňujúcich isté firmy, skupiny, či pri aplikovaní zákonov. Ak sa tak deje vo väčšom meradle, hovoríme o ovládnutí štátu zo strany firiem. Na mnohé negatívne dopady takéhoto správania a možné riešenia sme sa pokúsili poukázať aj v tejto kapitole.

Domnievame sa, že nástroje, ktoré štát prijíma na riešenie existujúcich spoločenských problémov, závisia od stanoveného cieľa. S istou mierou zjednodušenia môže byť cieľom napríklad to, aby na Slovensku vyhrávali tí, ktorí si vedia získať veľa do finančných fondov. Vo voľbách budú do značnej miery súťažiť stránicke pokladnice a politickí emisári. To môže vyhovovať hlavne tým, čo sú dnes pri moci, pretože privilégií, o ktorých sa rozhoduje, je stále mnoho. Cieľom môže byť prípadne snaha podporiť pri voľbách zdravú diskusiu o verejných politikách a pokúsiť sa vytvoriť podmienky pre rovnosť šancí viacerých hráčov na politickom trhu. Diskusia o cieľi, ktoré majú riešiť jednotlivé nástroje verejnej politiky pri úprave financovania politických aktivít, ešte na Slovensku nezačala. Neobjavil sa ani politický líder,

ktorý by túto tému jasne nastoľoval. Preto aktuálny stav možno charakterizovať ako zhodu politických strán na tom, že zmeny nemajú zásadnejšie meniť existujúci status quo.

LITERATÚRA

1. *Informácia o poskytnutých finančných prostriedkoch zo štátneho rozpočtu politickým stranám v roku 2002 a o záväzkoch politických strán voči štátnemu rozpočtu*. Bratislava, Aliancia na podporu fair play 2003.
2. *Návrh zákona, ktorým sa zrušuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 115/2001 Z. z. – nové znenie*. www.finance.gov.sk, 7. novembra 2003.
3. Seminár Transparency International o financovaní a činnosti politických strán, Atény, september 2002
4. Sičáková, E.: *Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokratickej spoločnosti – lobing alebo korupcia?* Bratislava, CPHR 2000.
5. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Politické strany a financie – tajomstvo alebo dôvera*. Bratislava, TIS 2002.
6. Smith, F., Homel, R.: *Transparency International Global Corruption Barometer. Analysis of the Gallup International 2000 Voice of the People Survey*, Transparency International 2003
7. Zákon SNR č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach v znení neskorších novelizácií.
8. Zemanovičová, D. – Beblavá, E.: *Krajinka rovných a rovnejších*. Bratislava, Kalligram 2003.

Monitoring denníkov *Pravda, Sme, Národná obroda* a týždenníka *Formát*.

ZÁVER

Autori publikácie Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2003 sa na predchádzajúcich stranách pokúsili zmapovať rozsah korupcie v jednotlivých inštitúciách verejného sektora, poskytli obraz o vnímanom rozsahu korupcie a poukázali na jednotlivé protikorupčné opatrenia, ktoré sú predmetom verejnej diskusie na Slovensku, prípadne boli prijaté a začínajú sa implementovať.

Boj proti korupcii v roku 2003 ovplyvňovali viacerí aktéri – s rôznou intenzitou a s rôznymi dopadmi.

Vláda SR pripravila program boja proti korupcii, opozícia zvolala mimoriadnu schôdzu parlamentu, ktorá sa venovala tejto téme. Postupne sa pripravujú zmeny jednotlivých zákonov, ktoré vytvárajú priestor na znižovanie korupcie. Existuje politická zhoda na potrebe prijatia protikorupčných pravidiel, menej sa však darí ich presadiť. Opozícia nie je v tejto oblasti dostatočne aktívna a reálne nepožaduje protikorupčné zmeny a nestala sa ani lídrom v presadzovaní zákona o konflikte záujmov, v zlepšovaní pravidiel pre financovanie politických strán či v obmedzení imunity poslancov.

V roku 2003 sa postupne otvorila diskusia o **decentralizovaných** formách korupcie a o možných protikorupčných opatreniach na tejto úrovni správy vecí verejných medzi poslancami NR SR, predstaviteľmi ZMOS a NKÚ SR. Už dlhšie upozorňujú na potrebu venovať sa decentralizovanej korupcii mimovládne organizácie a médiá. Prijatie protikorupčných pravidiel však naráža na odpor hlavne zo strany predstaviteľov ZMOS. Príkladom je ich negatívny postoj k zákonu o konflikte záujmov či k rozšíreniu rozsahu právomocí NKÚ SR kontrolovať nakladanie so všetkými prostriedkami obcí. Monitoring verejného obstarávania Transparency International Slovensko (TIS) uskutočnený vo vybraných veľkých mestách SR pritom poukázal na nízku transparentnosť verejného obstarávania. A práve v súvislosti s verejným obstarávaním na úrovni VÚC bol pri preberaní úplatku zadržaný poslanec HZDS.

Priestor pre korupčné správanie existuje aj pri činnosti **regulátorov**. V SR sa však zatiaľ nedocenil význam a dosah rozhodnutí regulačných inštitúcií. Venuje sa im nízka analytická pozornosť. Problémom sa ukazuje byť spôsob obsadzovania dôležitých pozícií v týchto úradoch, nedostatočná nezávislosť vo vzťahu k regulovaným subjektom či nízka transparentnosť činnosti týchto inštitúcií. Zmeny v tomto duchu nenastali ani v roku 2003. Príkladom regulátora je Úrad pre verejné obstarávanie (UVO). Hoci podľa prieskumu TIS z roku 2003 prevláda medzi podnikateľmi priaznivé hodnotenie UVO, možno uviesť, že UVO nepoužíva dostatočne všetky nástroje, ktoré má k dispozícii na boj proti korupcii vo verejnom obstarávaní. Jeho správanie je skôr reaktívne, menej preventívne. Veľkú pozornosť venuje formálnym legislatívnym zmenám, pričom v tomto štádiu je dôležité nasmerovať pozornosť na správnu implementáciu zákona do každodennej praxe verejných úradov. Rozhodnutia UVO nie sú dostatočne predvídateľné. Príkladom sú rozhodnutia o námietkach, ktoré neposkytujú jasnú predstavu ÚVO o smerovaní verejnej politiky verejného obstarávania na Slovensku.

Vo verejnom sektore SR pôsobia aj tzv. **verejnoprávne inštitúcie**. Tieto inštitúcie hospodária so značným objemom verejných prostriedkov, pričom interné kontrolné

mechanizmy sú pri identifikovaní korupčného správania často neúčinné. V roku 2003 sa objavili podozrenia z neetického správania v Sociálnej poisťovni. Nedodržanie zákona pri verejnom obstarávaní potvrdil aj UVO. Aj hospodárenie STV vyvoláva viaceré otázky. Hospodárenie podlieha internej kontrole, teda STV kontroluje samú seba. V budúcnosti by bolo vhodné zamerať intenzívnejšie protikorupčné snahy a výskum aj smerom k verejnoprávnym inštitúciám.

V roku 2003 sa vo väzbe na neetické správanie a zlyhanie ochrany verejného záujmu diskutovalo aj o **podnikaní štátu** či **obcí**. Tieto typy firiem sa môžu používať ako nástroj presadzovania záujmov politických strán a jednotlivcov (formou korupcie). Uvedeným oblastiam verejného sektora sa zatiaľ venuje minimálna analytická pozornosť. Vzhľadom na postavenie takýchto firiem a zmeny, týkajúce sa ich správy, ktoré boli v poslednom období na Slovensku prijaté, si osobitnú pozornosť pri ich implementácii do praxe vyžadujú.

Dôležitú úlohu pri odhaľovaní korupcie môže zohrať **kontrola** – interná, externá a ombudsman. NKÚ SR, predstavujúci formu externej kontroly, v roku 2003 vykonával kontroly v jednotlivých inštitúciách verejného sektora. Odhalil viaceré nedostatky spojené s ich činnosťou, tie však nehovoria priamo o korupcii. Väzba výsledkov kontroly NKÚ SR na činnosť polície pri odhaľovaní a postihovaní korupcie je minimálna. Svojej úlohy pri potieraní korupcie vo verejnom sektore SR sa zatiaľ nezhostil ani ombudsman. Vo vzťahu k protikorupčným aktivitám je potrebná väčšia osobná iniciatíva a proaktívnejší prístup.

V roku 2003 bol novelizovaný Trestný zákon a menil sa aj Trestný poriadok. Došlo napríklad k sprísneniu trestných sadzieb, k posilneniu inštitútu „agenta provokatéra“ či k zavedeniu inštitútu „korunného svedka“. Zároveň bol prijatý zákon, ktorý umožňuje zriadiť Špeciálny súd a Úrad špeciálneho prokurátora. Uvedené zmeny by mali napomôcť pri odhaľovaní trestných činov korupcie. Postupne sa zvyšuje počet stíhaných osôb za trestné činy korupcie, menej je ich reálne odsúdených. Samotné čísla sú však nízke a nehovoria o skutočnom rozsahu korupcie na Slovensku. Jedným z dôvodov je skutočnosť, že **represívne orgány** – polícia, prokuratúra a sudy, zatiaľ neprešli potrebnými reformami. V prokuratúre, ktorá má monopol na trestné konanie, sa v roku 2003 otvorila diskusia o zmene jej postavenia. Výraznejšie konkrétne systémové kroky však prijaté neboli. Súdnicstvo prešlo prípravou na viaceré zmeny, ktoré je potrebné presadiť a implementovať.

Slovensko pristúpilo a zavádza do svojho právneho poriadku základné protikorupčné dohovory prijaté Radou Európy a OECD. Vážnejšie výzvy stoja pred SR pri zavádzaní pravidiel stanovených v Občianskoprávnom dohovore Rady Európy. **Medzinárodná spolupráca** teda pokračovala aj v roku 2003. Zmenšuje sa politický vplyv Európskej únie na boj proti korupcii v SR.

Médiá môžu pôsobiť ako protikorupčný nástroj, ak sa téme korupcie venujú. Na Slovensku sa médiá tejto téme venovali aj v roku 2003 a boli dôležitým protikorupčným aktérom. Zároveň je však potrebné upozorniť na faktory, ktoré môžu boj s korupciou oslabovať – nezdravú kolegiálnu novinárov či konflikty záujmov, obchodné, osobné či politické záujmy majiteľov médií, ktoré bolo možné pozorovať aj v uvedenom roku. STV napríklad na rozdiel od všetkých ostatných monitorovaných elektronických médií medzi svojich desať najväčších tém v prvom roku súčasnej vlády nezradila ani jednu tému, ktorá vyvolala ostré spory vo vláducej koalícii.

Obsah vysielania v oblasti spravodajstva a publicistiky je formovaný aj politickými tlakmi (či ich hrozbou).

Predmetom pozornosti autorov tejto správy boli aj **záujmové skupiny**. Ani poľnohospodári, ani učitelia či advokáti nevenovali v roku 2003 osobitnú pozornosť korupcii vo vlastných radoch a prijímaniu protikorupčných opatrení. Vládne skôr stavovská kolegalita, nie zavádzanie samoočistných mechanizmov. Existuje preto priestor na zlepšenie a aktivity na znižovanie korupcie iniciované aj zvnútra týchto stavov.

Mimovládne organizácie v roku 2003 vyvíjali viaceré aktivity s cieľom znížiť korupciu vo verejnom sektore SR a boli dôležitým protikorupčným aktérom. Aj tento sektor je však dynamický a prechádza zmenami, ktoré určujú jeho ďalšie smerovanie. Sebareflexia je potrebná aj pre mimovládny sektor.

V roku 2003 sa uskutočnili prvé kroky vedúce k zainteresovaniu podnikateľov do boja proti korupcii na Slovensku. Korupcia má totiž aj svoju ponukovú stránku, na ktorej iniciátormi korupčnej transakcie bývajú aj podnikatelia. Aktivity v tomto smere odštartovali viaceré mimovládne organizácie.

Témou verejného sektora na Slovensku, ktorej sme v rámci tejto správy venovali detailnejšiu analýzu, je **financovanie politických strán a kampaní** na Slovensku. V tejto oblasti nenastal v roku 2003 zásadnejší posun. Neboli prijaté nové pravidlá pre financovanie politických kampaní. Neobjavil sa ani politický líder, ktorý by túto tému jasne nastoľoval. Aktuálnu situáciu v tejto oblasti preto môžeme charakterizovať ako zhodu politických strán na tom, že zmeny nemajú zásadnejšie meniť existujúci stav.

Boj proti korupcii na Slovensku v roku 2003 môžeme charakterizovať ako pokus popasovať sa s týmto fenoménom na viacerých frontoch – v oblasti prevencie aj represie. Túto snahu je možné charakterizovať ako pokus o druhú vlnu protikorupčných reforiem, pričom za prvú možno pokladať napríklad zákon o prístupe k informáciám a zavedenie súdneho manažmentu. V súčasnosti existuje zhoda na potrebe prijatia protikorupčných opatrení. Viaceré inštitúcie verejného sektora pracujú na príprave noviel zákonov, časť z nich prechádza legislatívnym konaním, prípadne boli prijaté. Príkladom je zákon o výkone prác vo verejnom záujme a zákon, ktorým sa zriaďuje Špeciálny súd a Úrad špeciálneho prokurátora. Korupcii sa aj naďalej venuje mediálna pozornosť. Venovali sa jej aj mimovládne organizácie. Vláda a parlament, ako už bolo uvedené, sa pokúsili o krok vpred na viacerých protikorupčných frontoch. Aký veľký krok sa im podaril, však ukážu až výsledky – implementácia zmien v praxi.

V roku 2003 sa však nepodarilo zaviesť nové pravidlá na politicky citlivom fronte – v oblastiach, ako sú konflikt záujmov, pravidlá pre financovanie politických strán a kampaní či obmedzenie imunity. Pretrvávajú politické nominácie vo verejnom sektore, ktoré môžu znížiť úspešnosť implementácie reforiem. Zavedeniu protikorupčných pravidiel sa vyhýba aj územná samospráva. Ani záujmová samospráva nekládla v roku 2003 dôraz na zavedenie samoočistných mechanizmov. V roku 2003 pokračovali viaceré škandály s korupčným a klientelistickým pozadím. Poukazujú na to, že tieto fenomény zapustili na Slovensku svoje hlboké korene.

Výzvou v roku 2004 tak z hľadiska boja proti korupcii bude jednak presadenie ďalších protikorupčných pravidiel a hlavne implementácia zmien v praxi. Týmto smerom by sa mal zamerať monitoring činnosti verejného sektora. Väčšiu pozornosť z hľadiska výskumu je vhodné venovať štátnym a obecným firmám, zahraničnej pomoci poskytovanej Slovensku, činnosti regulátorov, verejnoprávnych inštitúcií, reforme prokuratúry a súdov.

AUTORI

Jorge-Ángel Espina Ramos vyštudoval právo na Universidad de Sevilla. Študoval tiež kriminológiu a politológiu. Od októbra 2001 do októbra 2003 pôsobil ako poradca predvstupového programu PHARE pre boj proti korupcii na Slovensku. V súčasnosti zastáva funkciu prokurátora v Španielsku. Publikoval množstvo štúdií a článkov v odborných časopisoch a denníkoch.

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 mesačníka 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.

Peter Goliaš vyštudoval Fakultu manažmentu Univerzity Komenského v Bratislave, kde zložil aj rigoróznú skúšku (2002). V roku 2003 absolvoval Profesionálny program aplikovanej ekonómie a finančníctva na Academii Istropolitana Nova v Svätom Jure. Počas štúdia pracoval dva roky na čiastočný úväzok ako ekonomický redaktor tlačovej agentúry SITA. Po absolvovaní polročnej praxe v Nemecku v oblasti operačného manažmentu výroby nastúpil na post ekonomického redaktora denníka *Pravda*, kde pôsobil v rokoch 2001 – 2002. Od novembra 2002 pracuje ako ekonomický analytik Stredoeurópskeho inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy – INEKO, kde sa venuje najmä monitoringu, analýze a pripomienkovaniu štrukturálnych reforiem v SR s dôrazom na oblasť sociálneho zabezpečenia a dôchodkovú reformu.

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*.

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.

Jaroslav Paľov vyštudoval právo (vyšetrovanie) na Policajnej akadémii. Dlhodobo pôsobil v rámci hraničnej a cudzineckej polície a v Národnej banke Slovenska, kde zastával vedúce funkcie. V rokoch 2000 – 2002 bol riaditeľom Národnej ústredne INTERPOL Bratislava. Od roku 2002 vykonáva funkciu riaditeľa úradu medzinárodnej policajnej spolupráce Prezídia

Policajného zboru SR. Zúčastnil sa mnohých odborných stáží a kurzov (Francúzsko, Nemecko, Japonsko). Prednáša na Akadémii Policajného zboru SR. Ako externý lektor prednášal tiež v rámci vzdelávania prokurátorov a predsedov senátov krajských súdov o medzinárodnej policajnej spolupráci so zameraním na medzinárodné zatykače a extradičné konania.

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 krátkodobú odbornú stáž na Misii Slovenskej republiky pri Európskych spoločenstvách v Bruseli a zúčastnil sa Konventu európskych študentov politických vied o budúcnosti EÚ zorganizovaným Institut d'Etudes Politiques de Paris a iných konferencií. Zaoberá sa problematikou európskych volieb a pôsobenia záujmových skupín. Od roku 2003 pôsobí ako odborný asistent v Transparency International Slovensko. Publikoval v odborných politologických časopisoch.

Vladimír Pirošík absolvoval Právnickú fakultu UK v Bratislave a v súčasnosti tam pokračuje ako externý doktorand. V rokoch 2000 – 2001 pracoval ako legislatívny asistent poslancov NR SR za Občiansku konzervatívnu stranu, od roku 2001 je advokátskym koncipientom v advokátskej kancelárii VALKO & Partners. Venuje sa tzv. právu verejného záujmu, predovšetkým ochrane ľudských a environmentálnych práv, príprave a presadzovaniu proobčianskej legislatívy, problematike transparentnosti a prístupu k informáciám.

Andrej Salner vyštudoval ekonómiu a politológiu na Brandeis University v USA a ekonómiu na University of Edinburgh v Škótsku. Pracoval v Združení pre spravodlivé voľby na projekte Občianske oko 98 a ako ekonomický redaktor agentúry Reuters v Bratislave. Od októbra 2001 pracoval ako analytik a programový riaditeľ a od septembra 2002 pôsobí ako výkonný riaditeľ Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI). Je spolueditorom, autorom a spoluautorom niekoľkých publikácií a štúdií vo vybraných oblastiach verejnej politiky a vývoja ekonomiky. Pôsoobil ako konzultant v projektoch EÚ, Svetovej banky, OECD a kanadskej vlády.

Emília Sičáková-Beblavá je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave, kde v súčasnosti pokračuje v doktorandskom štúdiu. 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. Externe prednáša na Katedre politológie UK a na Fakulte manažmentu EU v Bratislave. V súčasnosti je prezidentkou Transparency International Slovensko. Je členkou správnej rady medzinárodnej mimovládnej organizácie Transparency International. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora najmä z hľadiska transparentnosti, etiky, korupcie a kontroly.

Gabriel Šípoš vyštudoval ekonómiu a politológiu na Stredoeurópskej univerzite (CEU) v Budapešti (1996 – 1999) a žurnalistiku na Academia Istropolitana Nova v Bratislave (2000/2001). V rokoch 2000 – 2001 prispieval do periodík *The Slovak Spectator*, *Transitions Online* a *Media Online*. V súčasnosti pracuje v Stredoeurópskom inštitúte pre ekonomické a sociálne reformy INEKO v Bratislave ako ekonóm. Zároveň je editorom blogu Slovak Press Watch, ktorý monitoruje etiku a profesionalizmus vybraných slovenských médií.

Jiří Vlach 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 – Komerčia, a. s. Bratislava. Je externým spolupracovníkom Transparency International Slovensko, členom Aliance za transparentnosť a boj proti korupcii a členom viacerých medzinárodných organizácií. Aktívne vystupuje na medzinárodných konferenciách a seminároch.

Daniela Zemanovičová je absolventkou Vysoké školy ekonomickej. Odborné stáže absolvovala na univerzitách v Paríži, Grenobli, Dubline, ako aj v Európskej komisii v Bruseli, OECD, Rade konkurencie vo Francúzsku a tiež vo vládnych inštitúciách v USA. Pracovala ako pedagogička na VŠE, neskôr ako metodička v Protimonopolnom úrade SR. Je spoluautorkou zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Pôsobila ako konzultantka OECD a externá expertka Ekonomického a sociálneho výboru EÚ. Od roku 1996 pracovala v Centre pre hospodársky rozvoj. V súčasnosti je programovou riaditeľkou Transparency International Slovensko, venuje sa otázkam transparentnosti, etiky a korupcie. Externe prednáša na Fakulte manažmentu EU v Bratislave.

Lubomíra Zimanová-Beardsley je špecialistka Svetovej banky na právne a súdne reformy s pracovnými skúsenosťami z väčšiny krajín regiónu strednej a východnej Európy, Vietnamu, Venezuely, Filipín, Jordánska a Sýrie. Pred nástupom do Svetovej banky bola riaditeľkou legislatívneho odboru a štátnou tajomníčkou Ministerstva životného prostredia SR. Bola tiež prokurátorkou. Naposledy pracovala v odbore všeobecného dozoru Generálnej prokuratúry SR.

