

Protikorupčné minimum 2010: protikorupčné odporúčania pre novú vládu

1. štátna správa, dotácie a eurofondy
2. infozákon
3. verejné obstarávanie
4. súdnictvo
5. územná samospráva
6. financovanie politických strán a politikov
7. zdravotníctvo
8. iné (médiá, polícia)

Autori: TIS (Gabriel Šípoš, Emília Sičáková-Beblavá, Pavel Nechala, Ivan Rončák, Vladimír Pirošík)

Oslovení odborní oponenti: Vladimír Balogh, Tatiana Behrová, Jozef Drahovský, Martin Filko, Tomáš Kamenec, Ctibor Košťál, Ivan Kuhn, Juraj Nemeč, Peter Pažitný, Jaroslav Pilát, Ľubomír Plai, Marek Rybár, Angelika Szalayová, Ľubica Slimáková, Dušan Sloboda, Ľuba Vávrová, Jiří Vlach.

1. Štátna správa, dotácie a eurofondy

- Pri tvorbe politík a hodnotení ich dopadov zvýšiť **dôraz na kvalitu analýz ich prínosov a nákladov**. V pripomienkovom konaní by mal byť samozrejme nielen **doložka** dopadu na verejné financie, ale aj zhodnotenie **korupčného potenciálu alternatívnych riešení**.
- Posilniť súťažné riešenia alokácie verejných zdrojov nad nesúťažnými. Napríklad **predaj licencií** (telekomunikačné, sanitkové, emisné) **uskutočňovať** skôr **aukciami** ako súťažami krásy.
- Vytvorenie **užívateľsko-kontrolných webov** – napríklad centrálny portál všetkých eurofondov a všetkých dotácií s ľahkým vyhľadávaním, prepojením na obchodný register atď. s prepojením na výsledky, ktoré budú graficky znázornené. Všetky verejné inštitúcie by mali poskytovať svoje informácie **používaním tzv. otvorených softvérových štandardov**, ktorá umožňujú verejnosti ľahké spracovanie a vytváranie externých dátových aplikácií
- Vytvorenie a zavedenie **etického kódexu pre štátnu správu** a vytvorenie pozície splnomocnenca dohliadajúceho na jeho plnenie + sankcie. Poveriť zabezpečením implementácie nestrannú inštitúciu.

- Komplexnou zákonnou úpravou **upraviť nahlasovanie nekalých praktík, tzv. whistleblowing**. Zvýšiť právnu ochranu nahlasovateľov a zväziť zavedenie finančnej motivácie pre nich.
- Podrobné zverejňovanie informácií o hospodárení s majetkom štátu - vrátane **zoznamu uhradených faktúr a celých textov zmlúv**
- Zavedenie povinnosti **vyberať štatutárov úradov miestnej štátnej správy výberovými konaniami** – s cieľom jej odpolitizovania

Ako zvýšiť transparentnosť pri udeľovaní eurofondov:

- zverejňovať pravidlá výberu členov výberových komisií a hodnotiteľov
- zverejniť všeobecné kvalifikačné predpoklady a kritériá hodnotiteľov (napr. na internetových stránkach riadiacich orgánov)
- náhodný výber členov výberových komisií a hodnotiteľov losovaním/náhodné pridelovanie žiadostí posudzovateľom
- sprístupniť hodnotiace tabuľky a hodnotiace správy jednotlivých projektov žiadateľom a verejnosti (žiadatelia by mali možnosť zistiť, v ktorých parametroch ich projekt nespĺnil požiadavky; a tiež by sa umožnila kontrola rozhodovania výberovej komisie)
- zverejňovať zoznamy členov výberových komisií po ukončení procesu výberu žiadostí, zväziť účasť verejnosti na práci komisií.
- zverejňovať vzory zmlúv s externými posudzovateľmi

2. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám

- V súlade s trendmi EÚ¹ **pokračovať v rozširovaní okruhu informácií**, ktoré sú povinné osoby povinné poskytovať proaktívnym spôsobom, t.j. **zverejňovaním**, s dôrazom **na internet**. Dôraz by pritom mal byť kladený najmä na informácie o nakladaní s verejnými prostriedkami. Základom by bol týždenne aktualizovaný základný prehľad všetkých zmlúv (zmluvne strany, predmet, cena, príp. trvanie), treba však **zväziť ale aj automatické zverejňovanie všetkých zmlúv týkajúcich sa nakladania s verejnými financiami** medzi povinnými osobami a inými subjektmi na internete.
- Ustanoviť, že **medzi povinné osoby** patria nielen „*právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2*“ (pozri § 2 ods. 3 ZSI), ale aj právnické osoby, ktoré síce neboli založené povinnými osobami, ale **v ktorých majú tieto**

¹ Vid' napr. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora (Ú.v. EÚ L 345, 31.12.2003), Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí a ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313 EHS (Ú.v. EÚ L 041, 14.2.2003).

vyššie uvedené povinné osoby aj majetkový podiel, a to minimálne 10%. Rovnako by povinnými osobami mali byť dcérske spoločnosti takýchto právnických osôb.

- Spresniť, že na to, aby informácia mohla byť odmietnutá na báze **ochrany obchodného tajomstva**, nestačí len, že je tak „označená“ (pozri § 10 ods. 1 platného znenia infozákona), **ale že ňou aj skutočne je.**² Doplniť do zákona extenzívnu definíciu verejných financií, ktorých použitie vylučuje porušenie alebo ohrozenie obchodného tajomstva. Mala by zahŕňať akékoľvek nakladanie s akýmkoľvek finančnými prostriedkami a majetkom tzv. povinnými osobami v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám.
- Zvážiť **zvýšenie pokuty za priestupok na úseku práva informácie z 50 tisíc Sk (1660 eur) na dvojnásobok**. S ohľadom na diskrečnú právomoc priestupkového (správneho) orgánu podľa § 21a ods. 2 („za priestupok podľa odseku 1 **možno** uložiť pokutu do 50 000 Sk a zákaz činnosti až na dva roky“), a pri zohľadnení faktu, že priestupkové orgány nezriedka pristupujú k ukladaniu nízkych pokút na úrovni 17-33 eur, resp. k ich úplnému odpusteniu, **zvážiť zavedenie spodnej hranice pre pokutu**. S ohľadom na obsolétnosť sankcie „zákaz činnosti“ túto zo zákona zároveň vypustiť. Novonavrhnutý § 21a ods. 2 by tak znel: „Za priestupok podľa odseku 1 **sa uloží pokutu od 100 eur do 3 320 eur**“.

3. Verejné obstarávanie

- Verejný obstarávateľ a obstarávateľ zavedie **register zmlúv a zmluvných vzťahov**, ktorý je verejne **dostupný na ich internetovej stránke**.
- Verejná zmluva vstúpi do platnosti až je zverejnením na internetovej stránke verejného obstarávateľa a obstarávateľa.
- Každý verejný obstarávateľ a obstarávateľ zavedie **na svojej internetovej stránke profil verejného obstarávateľa/obstarávateľa**, v ktorom budú verejne dostupné **informácie o každej zákazke** obsahujúce minimálne nasledovné typy informácií: plán verejného obstarávania, ex ante analýzu, súťažné podklady, zápisnicu z otvárania ponúk, hodnotenie podmienok účasti, dôvody vyradenia uchádzačov, hodnotenie predložených ponúk (vrátane predloženej cenovej ponuky), ponuky, zmluvy a k nim všetky dodatky,

² T.j. že informácia napĺňa súbežne všetkých päť hmotnoprávných atribútov ochrany obchodného tajomstva podľa § 17 zákona č. 513/1991 Zb., Obchodného zákonníka („Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti obchodnej, výrobné alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.“).

- Na budovanie elektronizácie verejného obstarávania verejným sektorom na Slovensku sa vyčlenia verejné zdroje z operačného programu OPIS.
- **Vestník verejného obstarávania bude pretransformovaný na webový portál** tak, aby umožnil vyhľadávanie informácií podľa víťaza zákazky, objemu zákazky, počtu uchádzačov, geografickej lokality uchádzača. Zároveň by **si užívateľ ľahko zoradil historické údaje** v štatistikách ako napr. uchádzači/obstarávatelia s najväčším objemom zákaziek, víťazi zoradení v závislosti od foriem obstarávania a počtu konkurenčných uchádzačov, a podobne.
- Každý verejný obstarávateľ a obstarávateľ **povinne zavedie elektronické aukcie na obstarávanie tovarov a služieb**, pričom pri stanovovaní maximálnej ceny bude vychádzať z referenčných cien definovaných ako trhové ceny zistené na základe trhového prieskumu.
- **Výber predsedu Úradu pre verejné obstarávanie sa uskutoční výberovým konaním**, v rámci ktorého sa bude vyžadovať od potenciálnych záujemcov aj odborná znalosť v odbore. Zájemcovia o pozíciu predsedu Úradu pre verejné obstarávanie predložia svoje projekty posilnenia tohto úradu a rozvoja agendy verejného obstarávania na najbližších 5 rokov a predstavia ich aj verejnosti.
- Pre uzatváranie koncesii na služby a **koncesie** na práce budú platiť **tie isté finančné limity ako pri uzatváraní verejných zákaziek**, s čím súvisí aj používanie stanovených postupov podľa finančných limitov.
- **Zruší sa kategória neprioritných služieb** a teda pre obstarávanie všetkých služieb budú platiť jednotné pravidlá.
- Zákon o verejnom obstarávaní bude obsahovať aj vymenovanie a definovanie princípov verejného obstarávania, tak ako ich uvádzajú Smernice EÚ.
- Do zákona o verejnom obstarávaní a zákonov súvisiacich s kontrolou sa zavedie **povinnosť posudzovať výsledok verejného obstarávania podľa zákonnosti v kombinácii s dosiahnutým výsledkom**.
- Zákonom o verejnom obstarávaní sa posilnia súťažné aspekty rokovacieho konania bez zverejnenia a so zverejnením.
- Zákonom o verejnom obstarávaní sa **umožní prítomnosť pozorovateľom** na procese vyhodnocovania ponúk, s tým, že nebudú mať hlasovacie právo a nemusia mať odbornú prax v oblasti verejného obstarávania.
- Umožní sa obstarávať autorské práva tak, aby sa zabezpečilo dodržanie princípu transparentnosti, súťaživosti a efektívnosti verejného obstarávania.
- Zavedie sa podrobné **vyhodnocovanie stavu verejného obstarávania vo výročnej správe** pripravovanej **Úradom pre verejné obstarávanie**.

4. Súdnictvo

Pri budovaní moderného súdneho systému je možné zovšeobecniť skupiny problémov³, ktoré je nevyhnutné riešiť a odporučiť nasledovné riešenia:

Vymenovanie sudcov:

- Výberové konania na sudcov by mali byť anonymizované, aby členovia výberovej komisie nepoznali meno uchádzača o funkciu sudcu. Okrem vzdelanostných kritérií vo výberovom konaní na funkciu sudcu zaviesť aj kritériá etické.
- Zvážiť voľbu sudcov na určité primerane dlhé obdobie (napr. 12 rokov) bez možnosti opätovného zvolenia do funkcie.

Podmienky výkonu funkcie:

- Zaviesť pravidelné, merateľné hodnotenia sudcov, zverejňovanie takéhoto hodnotenia prostredníctvom internetu. Tiež zaviesť jednotný systém sledovania výkonnosti, dochádzky a domácej práce sudcov.
- Odstraňovať prietahy presunom väčších právomocí na predsedu súdu, ktorý by tiež mohol nariadiť sudcovi vo veci konať v určitom termíne.
- Pokračovať v reformách súdneho manažmentu, t.j. v zlepšovaní organizácie práce sudcov, odbremeňovaní ich od aktivít, ktoré môžu vykonávať aj menej kvalifikované osoby, a pod.

Zodpovednosť, etika:

- Zaviesť pravidelný tréning etického správania sa sudcu a pracovníkov súdov.
- Vykonávanie školení a prednášok sudcami pre súkromné spoločnosti spochybňuje ich nestrannosť. Sudcovia by nemali prijímať odmenu od súkromných spoločností za žiadnu činnosť.
- Zákone definovať zásady sudcovskej etiky v rozsahu minimálnych medzinárodných štandardov⁴ a zaviesť pravidelný tréning etického správania sa sudcu a pracovníkov súdu.

³ Global Corruption Report 2007, Corruption in Judicial Systems, Transparency International 2007

⁴ Napríklad tzv. Bangalórsky kódex (Bangalore Principles of Judicial Conduct), ktorý určuje základný rámec dovoleného správania sa sudcu a bol schválený Hospodárskou a sociálnou radou OSN v roku 2006. Medzi nevyhnutné opatrenia by mala patriť aj povinnosť vzdelávať sa, zachovať si prísnu osobnú integritu sudcu, vyhnúť sa uprednostňovaniu osôb, s ktorými sa pravidelne stretáva pri výkone funkcie (advokáti, prokurátori a podobne) a ďalšie.

Transparentnosť:

- Vyhотовovať a sprístupňovať zvukové, resp. zvukovo-obrazové záznamy zo všetkých verejných pojednávaní. Publikovať všetky rozhodnutia a rozsudky súdov v prehľadnej a ľahko spracovateľnej podobe. Povinne zriadiť webovú stránku pre každý súd a obsadiť funkciu hovorca.
- Zvýšiť kvalitu a zmeniť štruktúru odôvodnení rozhodnutí súdov tak, aby sa súd vysporiadal so všetkými námietkami strán a jasne uviedol právny názor.
- Posilniť laický prvok v rozhodovaní Súdnej rady a disciplinárnych senátov. Väčšinu pri rozhodovaní Súdnej rady a disciplinárnych senátoch by nemali mať sudcovia a ani bývalí sudcovia. Podarí sa tak zmenšiť podozrenie z tzv. falošnej kolegiality pri rozhodovaní týchto orgánov. Rovnako by mal byť laický prvok zavedený v niektorých druhoch civilných konaní (napríklad žaloby na ochranu osobnosti).

5. Územná samospráva

Otvoriť verejnosti činnosť a rozhodovanie orgánov obce - verejnosť zasadnutí obecnej rady a komisií pri obecnom zastupiteľstve

Posilnenie transparentnosti v oblasti rozhodovania samospráv

- Povinná elektronická úradná tabuľa obce
- Začiatky konaní zverejňovať na elektronickej úradnej tabuli obce
- Informovanie o mestských financiách – na webe obce všetky faktúry, zmluvy.
- Zverejňovať informácie o obchodných spoločnostiach s min. 50 perc. podielom obce / samosprávneho kraja – rozpočty, záverečné účty.
- Povinné e-aukcie

Posilnenie kontroly a transparentnosti v oblasti financií

- Povinnosť predkladať a zverejňovať majetkové priznania všetkých samosprávnych verejných funkcionárov
- Regulyovanie financovania kampane na regionálnej a miestnej úrovni
- Povinná súťaž o dotácie udeľované samosprávou
- Právo žaloby vo verejnom záujme rozšíriť na všetky rozhodnutia samosprávy; osobná zodpovednosť volených predstaviteľov obce za úmyselnú škodu

Zavedenie centrálnych registrov pre obce a samosprávne kraje

Cieľom je uľahčenie prístupu verejnosti k informáciám

Centrálny register *obcí* - obsah:

- Mená a priezviská starostov a poslancov a ich majetkové priznania
- Obchodné spoločnosti s majetkovým podielom obce; pri viac ako 50 percentnom podiele aj účtovné dokumenty
- Mená hlavných kontrolórov a obce, v ktorých robia kontrolu

Centrálny register *samosprávnych krajov* (SK)- obsah:

- Mená a priezviská predsedov SK a poslancov a ich majetkové priznania
- Obchodné spoločnosti s majetkovým podielom SK; pri viac ako 50 percentnom podiele aj účtovné dokumenty
- Mená hlavných kontrolórov a SK, v ktorých robia kontrolu

6. Financovanie politických strán

- Ustanoviť **inštitúciu pre dohľad a kontrolu** nad financovaním politických strán. Zároveň je potrebné stanoviť systém garancií na zabezpečenie nestrannosti voľby členov tejto inštitúcie. Takúto voľbu by malo realizovať viacero subjektov (napr. prezident, vláda a iní) a volebné obdobie by sa malo dĺžkou líšiť od volebného obdobia poslancov NR SR. Ďalej zaviesť možnosť participácie zástupcov občianskej spoločnosti pri výkone činnosti inštitúcie pre kontrolu a dohľad nad financovaním politických strán. Táto inštitúcia by mohla prevziať aj agendu Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií NR SR pri uplatňovaní tzv. ústavného zákona o konflikte záujmov.
- **Zjednodušenie darovania a zvýšenie informovanosti o daroch** politickým stranám. Zaviesť centrálnu evidenciu príjmov a výdavkov politických strán a dennú aktualizáciu údajov. Centrálnu evidenciu by prevádzkovala inštitúcia pre dohľad a kontrolu nad financovaním politických strán. Ďalej by sa mal zvýšiť limit hodnoty darov a iných bezodplatných plnení, pri ktorých sa vyžadujú notársky overené podpisy darcov na darovacích zmluvách. Zachovaná by však mala byť verejná informovanosť o každom dare alebo inom bezodplatnom plnení.
- Posilniť **dôslednú kontrolu predovšetkým iných bezodplatných plnení**, stanoviť povinnosť poskytovateľom iného bezodplatného plnenia alebo aj odplatného predložiť doklady kontrolnému orgánu. Tým sa vytvorili podmienky pre kontrolu aj na strane politickej strany ako aj na strane poskytovateľa plnenia.
- Zaviesť mechanizmy podporujúce **diverzifikáciu zdrojov financovania politických strán**, napr. tzv. model „matching funds“ – politické strany by mali nárok na príspevky od štátu po preukázaní schopnosti zabezpečiť si finančné prostriedky z iných zdrojov. Prípadne niektoré štátne príspevky (príspevok za hlasy a príspevok na činnosť) by sa odvíjali od iných získaných zdrojov na základe stanoveného koeficientu. Podpora darovania politickým stranám prostredníctvom možnosti daňového zvýhodnenia darcov za súčasného zníženia priamej podpory zo štátneho rozpočtu.

- Zaviesť povinnosť politických strán v deň prijatia členského príspevku alebo iného bezodplatného plnenia, resp. dňom získania vedomostí o nich **zverejňovať** na svojich internetových stránkach prehľady prijatých **členských príspevkov a iných bezodplatných plnení** v rovnakom rozsahu ako je to pri daroch.
- Zaviesť **povinnosti jednotlivým kandidátom** po skončení volieb predložiť detailnú správu o použitých finančných prostriedkoch vynaložených vo volebných kampaniach, ktorá bude súčasťou správy predkladanej politickou stranou/hnutím.
- Zaviesť **pravidlá pre financovanie kampane pre voľby** do Európskeho parlamentu, vyšších územných celkov, obecných a mestských zastupiteľstiev, primátorov a starostov.
- **Sfunkčniť systém majetkových priznaní**, aby umožňoval kontrolu nárastu majetku počas výkonu verejnej funkcie. Teda presne definovať čo má majetkové priznanie obsahovať a túto deklaráciu rozšíriť aj na deklarovanie záujmov verejného funkcionára (napr. členstvá v združeniach, kluboch a pod.)

7. Zdravotníctvo

- **Zverejniť obsah zmlúv medzi poskytovateľmi a poisťovňami**, ako aj finančných indikátorov všetkých poskytovateľov (výkaz ON 0104). Podobne kvôli minimalizovaniu korupčného potenciálu **zverejniť žiadosti farmaceutických firiem do kategorizačnej komisie**, vrátane kritérií, členov komisie, a následného vyhodnotenia.
- Vybudovať **užívateľský portál pre pacientov**, kde by si vedeli vybrať poskytovateľov (cenníky, otváracie hodiny, počet oprávnených sťažností z Úradu na dohľad, životopis lekárov atď.). Portál by dával možnosť triedenia a prípravy štatistík, a obsahoval by spätnú väzbu pacientov (diskusie, dotazníky).
- Zaviesť (prípadne so štátnou dotáciou podporiť) **povinný ročný výpis poisťovní pre pacientov** so zoznamom a cenami výkonov, liekov a liečebných pomôcok. Šlo by o obdobu bankového výpisu pre zdravotníctvo s cieľom kontroly čo poskytovatelia vykazujú poisťovňam, ale aj zvýšenia povedomia pacientov o nákladnosti ich zdravotnej liečby.

8. Iné

Médiá:

- **Zrušiť právo na odpoveď** pre tlač
- **Sprísniť** možnosť verejných funkcionárov či inštitúcií podávať **žalobu na ochranu osobnosti proti médiám**

Polícia:

- Urýchliť **zavedenie kamerového systému** pre kontrolu práce dopravnej polície pri vymáhaní zákonov
- Znížiť/**odstrániť flexibilitu dopravných policajtov pri rozhodovaní o pokutách** zavedením tabuľkového systému s odstupňovaním sankcií podľa okolností a závažnosti priestupkov