



TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

BOJ PROTI KORUPCII

1. ÚVOD

Korupcia je prekážkou hospodárskeho rastu. Presmerovanie zdrojov od ekonomicky produktívnych výsledkov oslabuje efektívnosť verejných výdavkov. Najmä keď sú verejné zdroje obmedzené, korupcia ohrozuje aj udržateľnosť verejných rozpočtov a znižuje verejné prostriedky na investície. V scenároch deficitu majú náklady na obsluhu časti dlhu, ktorý vyplýva z korupcie, ďalší dlhodobý vplyv na verejnú výdavky.

Odhaduje sa, že samotná korupcia stojí európske hospodárstvo 120 miliárd EUR ročne, čo je len o trochu menej, ako je ročný rozpočet Európskej únie¹. Keďže korupcia a nízke miery inkluzívneho rastu sa navzájom posilňujú, boj proti korupcii má kľúčový význam z hľadiska udržateľnosti štrukturálnych reforiem. Verejnosť a podniky očakávajú, že EÚ a členské štáty ochránia hospodárstvo pred organizovaným zločinom, finančnými a daňovými podvodmi, praním špinavých peňazí a korupciou.

¹ Celkové hospodárske náklady korupcie sa nedajú ľahko vyčíslieť. Uvedený údaj vychádza z odhadov špecializovaných inštitúcií a orgánov, uverejnených napríklad v brožúre Clean Business is Good Business z roku 2009, ktorá je spoločnou publikáciou Medzinárodnej obchodnej komory, organizácie Transparency International, iniciatívy OSN s názvom Global Compact a Svetového ekonomického fóra, podľa ktorých korupcia na svetovej úrovni dosahuje 5 % HDP.

V podnikateľskom prostredí korupcia vytvára neistotu, spomaľuje procesy a potenciálne spôsobuje dodatočné náklady. V dôsledku toho sa krajina stáva menej príťažlivou pre podnikanie, a preto sa znižujú súkromné investície a konkurencieschopnosť a hospodárstvo nemôže naplniť svoj potenciál. Daňovníkov korupcia takisto odrádza od platenia daní. Uvedené faktory majú vplyv na financie vo verejnom sektore v dôsledku zníženia výnosov z daní a ďalšieho obmedzenia investičnej kapacity verejného sektora.

Nedostatok zdrojov v dôsledku korupčných praktík môže mať škodlivý vplyv na sociálnu ochranu a verejné služby, keďže znižuje dostupný rozpočet a narušá spravodlivý prístup k verejným službám². V priebehu času korupcia podporuje a prehľbuje sociálnu nerovnosť, narušá dôveru k štátu, k inštitúciám a k vládám. V extrémnych prípadoch môže korupcia napokon ohroziť samotnú demokraciu.

Skutočné sociálne náklady korupcie sa nedajú merať len prostredníctvom výšky zaplatených úplatkov či výšky presmerovaných verejných prostriedkov. Zahŕňajú aj stratu produkcie v dôsledku nesprávneho pridelovania zdrojov, narušenia stimulov a iných neefektívnych postupov spôsobených korupciou. Korupcia môže takisto mať nepriaznivé účinky na rozdelenie príjmov a ochranu životného prostredia. Najdôležitejšie

² Gupta et al. (2002), Olken (2006).

však je, že korupcia podkopáva dôveru k legitímnym inštitúciám, znižuje ich schopnosť poskytovať primerané verejné služby a zabezpečovať priaznivé prostredie na rozvoj súkromného sektora. V extrémnych prípadoch môže viesť až k delegitimizácii štátu, čo spôsobuje politickú a hospodársku nestabilitu. Výsledná neistota odrádza súkromný sektor od účasti na dlhodobej stratégii rozvoja, čo sťažuje dosiahnutie udržateľného rozvoja.

Zdroj: OECD (2013) „Issue Paper: Corruption and Economic Growth“ (Tematický dokument: korupcia a hospodársky rast)

Naopak väčšia transparentnosť a integrita vo verejnom sektore obmedzuje možnosti vzniku korupcie. Znamená to väčšiu konkurencieschopnosť, účinnejší výber daní, účinnejšie verejné výdavky a konsolidáciu právneho štátu. V dôsledku toho sa zlepšuje hospodárska súťaž na trhu s tovarmi a službami, keďže sa odstraňujú prekážky obchodu a investícií.

Široko akceptované vymedzenie je, že korupcia je „zneužívanie moci na súkromný zisk“. Hoci sa toto vymedzenie týka aj súkromného sektora³, korupcia sa vo všeobecnosti chápe ako zneužitie postavenia alebo vzťahov osoby s verejnou správou s cieľom zabezpečiť neoprávnené výhody pre seba alebo pre tretiu stranu. Korupcia na najvyšších miestach sa týka výmen medzi vyššími úrovňami vnútroštátnych a miestnych správ, najvyššími predstaviteľmi politických strán, volenými politikmi a záujmami súkromného sektora. Drobná korupcia sa vyskytuje v interakcii medzi nižšími stupňami verejnej správy a jednotlivými občanmi.

Skutočná politická vôľa je základnou podmienkou účinnej dlhobej národnej reformy. Politická vôľa sa pretavuje do povedomia o otázkach korupcie na politickej úrovni, prioritizácie zdrojov na presadzovanie politík na boj proti

³ Pozri rámcové rozhodnutie Rady 2003/568/SVV z 22. júla 2003 o boji proti korupcii v súkromnom sektore.

korupcii, stanovenia jasných a hmatateľných cieľov a vytvorenia všeobecnej atmosféry politickej zodpovednosti. Opatrenia na obmedzenie korupcie, konfliktu záujmov a zvýhodňovania musia byť spojené s hlbokými štrukturálnymi a kultúrnymi zmenami vo verejných orgánoch a v širšej spoločnosti a nemali by spočívať len v prijatí právnych predpisov a zaistení ich formálneho dodržiavania. Napriek tomu, že protikorupčné právne predpisy sú potrebné, hlavná výzva spočíva v ich vykonávaní. Korupcia môže mať vplyv tak na vnútroštátne politiky, ako aj na politiky a fondy EÚ. Táto skutočnosť sa zohľadňuje aj v Zmluve o fungovaní Európskej únie, v ktorej sa uznáva, že korupcia je oblasťou trestnej činnosti, kde by EÚ mala konať na spoločnom základe⁴.

Okrem väčšieho dôrazu na korupciu v správach a odporúčaní európskeho semestra Komisia podporila reformné úsilie v členských štátoch zverejnením správy EÚ o boji proti korupcii⁵ a organizovaním seminárov pre odborníkov zameraných na výmenu skúseností⁶ o relevantných témach. Pri presadzovaní integrity⁷ odborníkom pomáha súbor nástrojov v oblasti kvality verejnej správy, ktorý dopĺňa takmer 170 prípadových štúdií.

Niektoré aspekty relevantné aj z hľadiska korupcie, napríklad verejná správa a účinné súdne systémy, sú predmetom [samostatných informačných prehľadov](#).

Tento tematický prehľad má takúto štruktúru: v oddiele 2 sa hodnotí súčasný stav boja proti korupcii

⁴ Článok 83 ZFEÚ:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

⁵ Správa EÚ o boji proti korupcii:

<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

⁶ Seminára na výmenu skúseností v oblasti boja proti korupcii: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Súbor nástrojov v oblasti kvality verejnej správy: <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

v členských štátoch EÚ a kľúčové výzvy, ktoré s tým spojené; v oddiele 3 sa skúmajú viaceré politické nástroje na riešenie týchto problémov a v oddiele 4 sa uvádzajú niektoré príklady osvedčených postupov v členských štátoch.

2. HLAVNÉ VÝZVY

Korupcia je komplexný jav s ekonomickým, sociálnym, politickým a kultúrnym rozmerom. Účinná politická reakcia musí byť založená na dôkazoch o výskyte a formách korupcie v danej krajine, o podmienkach, ktoré ju umožňujú, a o inštitucionálnych a ďalších stimuloch, ktoré proti nej možno použiť. Boj proti korupcii nemožno obmedziť na štandardný súbor univerzálnych opatrení. Úspešnosť reakcie ale závisí od existencie nástrojov na predchádzanie, odhaľovanie, potlačenie a trestanie korupcie.

2.1. Meranie úrovne korupcie

Pre návrh stratégie na boj proti korupcii je dôležité porozumieť úrovni korupcie a jej formám v každej jednotlivkej krajine a identifikovať rizikové sektory a faktory, ktoré korupciu podporujú. Zhromažďovanie dôveryhodných údajov o úrovni korupcie je však osobitnou výzvou, keďže korupcia prekvitá práve vtedy, keď zostáva skrytá. Oficiálne porovnávacie štatistiky krajín vo vzťahu k trestným činom korupcie sú zriedkavé. V rámci prieskumného zhromažďovania štatistických údajov na úrovni EÚ⁸ z roku 2015 sa odhalili mnohé rozdiely medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o vymedzenie trestných činov, dostupné ukazovatele a metodiku zaznamenávania údajov.

Meranie úrovne korupcie je zložitá úloha. Korupcia sa líši od väčšiny aspektov charakterizujúcich zdravie a bohatstvo

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

akéhokoľvek hospodárstva, ktoré možno merať objektívnymi ekonometrickými ukazovateľmi. Situáciu možno *posúdiť*, zvyčajne sa však nedá kvantifikovať celý rozsah problému.

Kvantitatívne posúdenia sa preto opierajú o výberové zisťovania skúseností s korupciou v kombinácii s odbornými posúdeniami založenými na výskume. Tieto odborné posúdenia sa tradične používajú spolu s analýzami systémových vlastností ovplyvňujúcich riziká korupcie alebo záruky proti takýmto rizikám v rôznych prostrediach. Prieskumy verejnej mienky o vnímaní korupcie takisto poskytujú dôležitý údaj o rozšírení problému v priebehu času. Ak podniky alebo široká verejnosť vnímajú korupciu ako rozšírenú, môže to samo osebe pôsobiť ako významná prekážka investícií, čím sa posilňujú dôsledky korupcie na hospodárstvo⁹.

Podľa rýchleho prieskumu Eurobarometra 2015 o *postojoch podnikateľov ku korupcii v EÚ*¹⁰:

- 40 % spoločností v EÚ tvrdí, že korupcia je pre nich problémom pri podnikaní,
- 71 % spoločností uviedlo, že korupcia je v ich krajine rozšírená,
- 44 % respondentov sa vyjadrilo, že jediným spôsobom, ako uspieť v podnikaní, je mať politické konexie,
- 34 % spoločností, ktoré sa v posledných troch rokoch zúčastnili na verejných súťažiach alebo verejnom obstarávaní, sa

⁹ Z nedávnych výsledkov vyplýva, že existuje súlad medzi vnímaním korupcie a skutočnými skúsenosťami s korupciou. Charon, Nicholas (2015) „[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)“ (Problém vnímania korupčných opatrení: posúdenie vzťahu medzi skúsenosťami a vnímaním korupcie zo strany občanov a odborníkov). *European Political Science Review*, zväzok 8, vydanie 1, február 2016, s. 147 – 171.

¹⁰ Rýchly prieskum Eurobarometra 2015 o postojoch podnikateľov ku korupcii v EÚ: http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

domnievalo, že zákazku nezískali pre korupciu,

- 68 % spoločností súhlasilo s tým, že zvýhodňovanie a korupcia bránia hospodárskej súťaži v ich krajine,

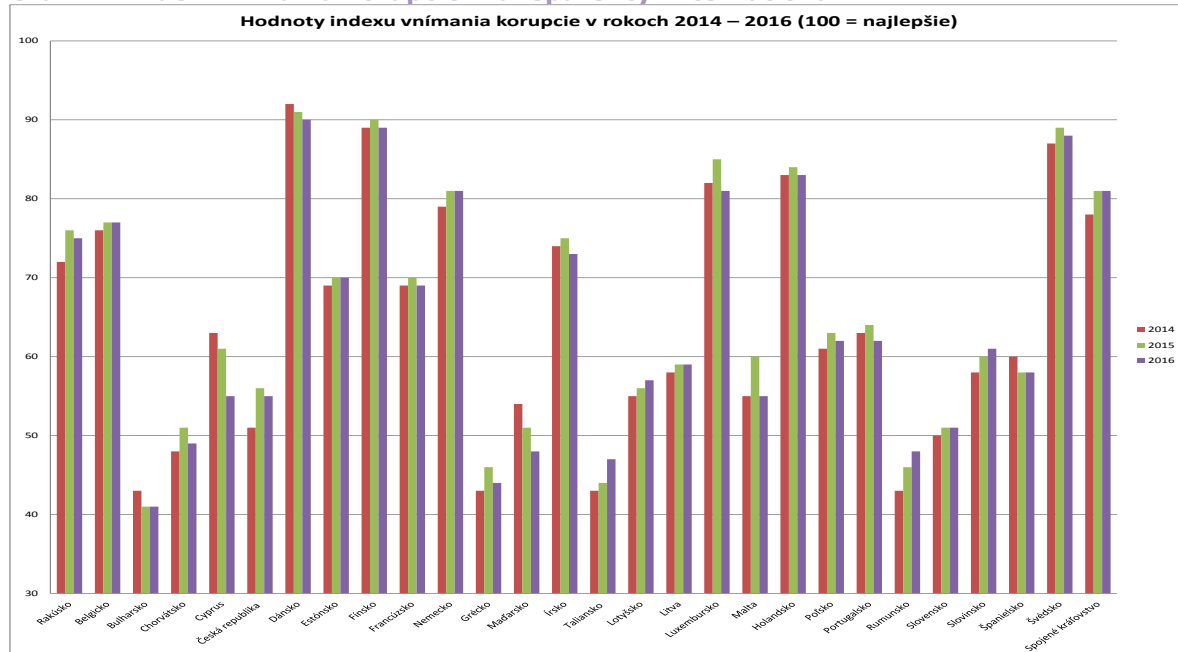
V porovnaní s rokom 2013 došlo v priemere k miernemu zlepšeniu vnímania úrovne korupcie na úrovni EÚ (napr. v porovnaní so 75 % v roku 2013 si v súčasnosti len 71 % ľudí myslí, že korupcia je rozšírená). Výsledky na úrovni členských štátov sa značne líšia. Všeobecným trendom je, že podniky zažívajú a vnímajú korupciu intenzívnejšie v južnej a vo východnej Európe než v severnej a západnej Európe.

Výsledky do značnej miery korelujú s výsledkami v iných široko používaných zložených indexoch.

- 4 % podnikov uviedli, že v posledných 12 mesiacoch niekto od nich vyžadoval alebo očakával úplatok za to, že im budú poskytnuté určité verejné služby alebo povolenia.

Jedným z týchto často citovaných globálnych indexov je index vnímania korupcie organizácie Transparency International¹¹. Tento index sa vypočítava na základe 12 zdrojov údajov od 11 inštitúcií, ktoré zachytávajú vnímanie korupcie za posledné dva roky. Ďalším široko používaným indexom je ukazovateľ „kontrola korupcie“, ktorý vypracúva Svetová banka v rámci svojich ukazovateľov správy vecí verejných vo svete (angl. world governance indicators). Tieto ukazovatele sú založené na niekoľkých stovkách premenných týkajúcich sa vnímania správy vecí verejných, ktoré sa získavajú z 31 rôznych zdrojov údajov¹². Nedávne výsledky členských štátov EÚ v týchto dvoch prieskumoch sú zobrazené v nasledujúcich grafoch.

Graf 1 – Index vnímania korupcie Transparency International



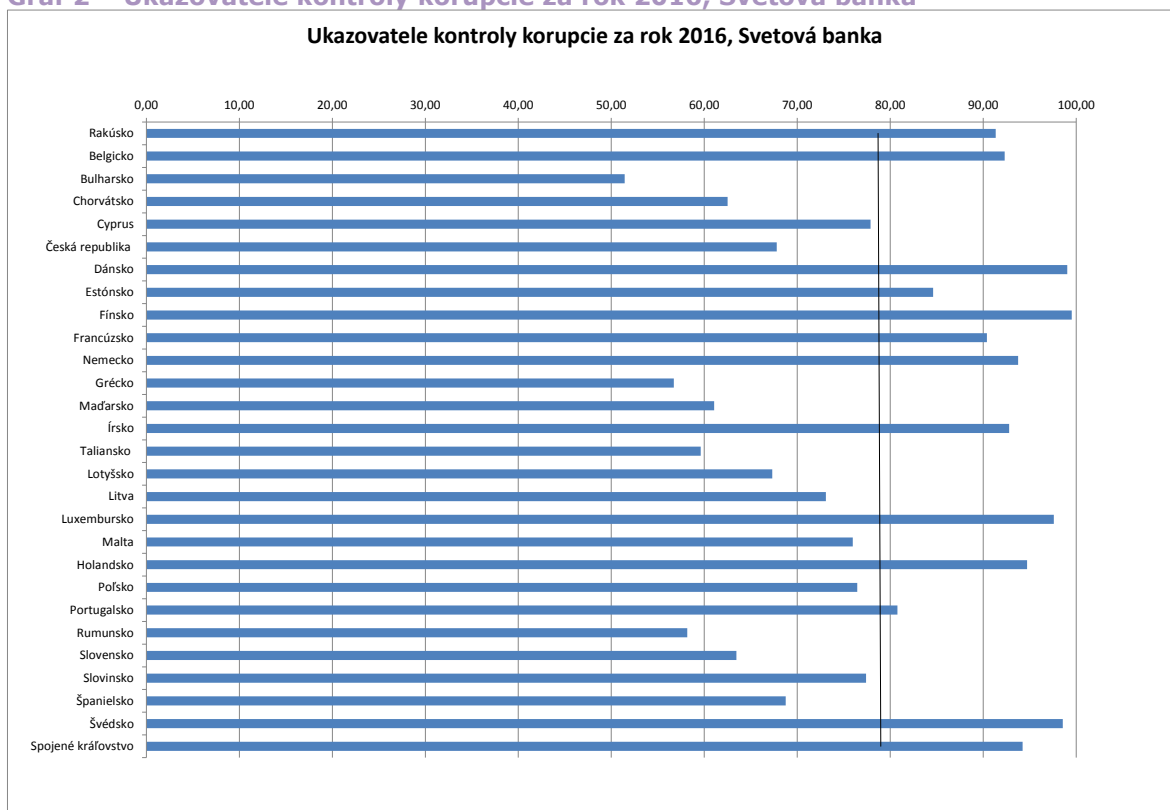
Zdroj: Transparency International¹³

¹¹ Index vnímania korupcie, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹² Ukazovatele správy vecí verejných vo svete: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

¹³ Index vnímania korupcie: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Graf 2 – Ukazovatele kontroly korupcie za rok 2016, Svetová banka



Zdroj: Ukazovateľ „Kontrola korupcie“ v rámci ukazovateľov správy vecí verejných vo svete¹⁴

Tretou štúdiou, ktorá sa často používa, je správa o globálnej konkurencieschopnosti¹⁵. Každoročne ju pripravuje Svetové ekonomické fórum a používa sa na určenie úrovne produktivity hospodárstiev na celom svete. Obsahuje niekoľko ukazovateľov zameraných na inštitúcie, ktoré sú relevantné z hľadiska rizík spojených s korupciou. Výsledky sú založené na odpovediach podnikov na prieskum verejnej mienky, sú vážené s ohľadom na veľkosť vzorky a zahŕňajú odpovede za posledné dva roky¹⁶

V grafoch 3, 4 a 5 sa uvádzajú posledné výsledky členských štátov EÚ. Vyššie hodnoty znamenajú relatívne lepšiu situáciu než nižšie hodnoty.

¹⁴ Ukazovatele správy vecí verejných vo svete:

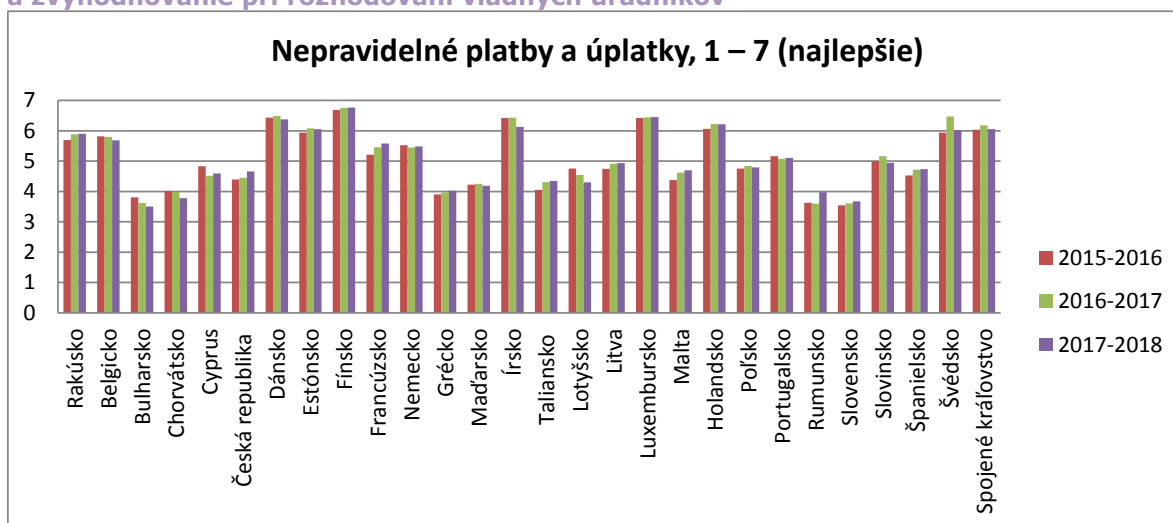
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

¹⁵ Správa o globálnej konkurencieschopnosti 2016 – 2017:

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

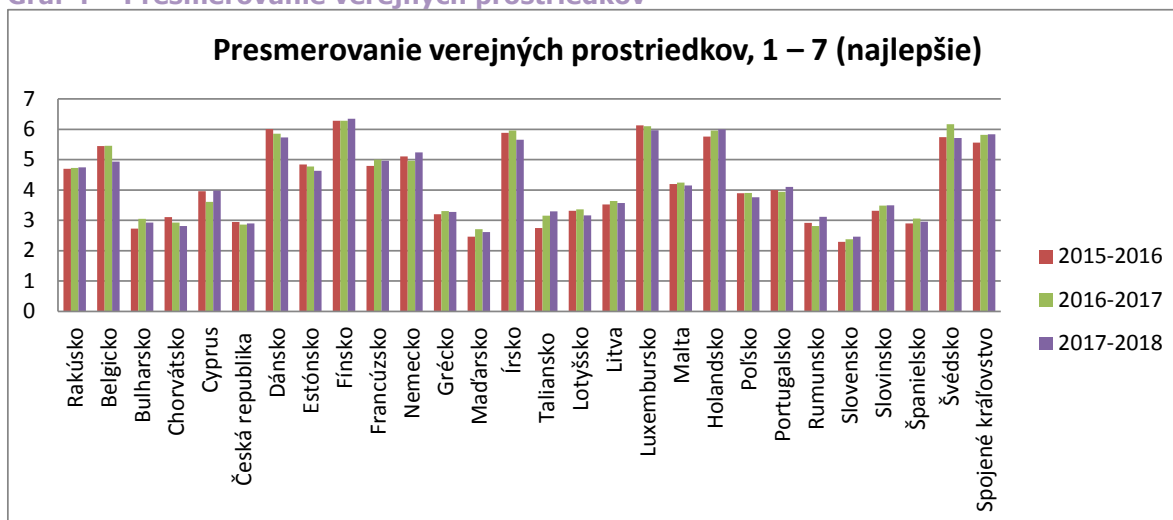
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Graf 3 - Nepravidelné platby a úplatky, presmerovanie verejných prostriedkov a zvyhodňovanie pri rozhodovaní vládnych úradníkov



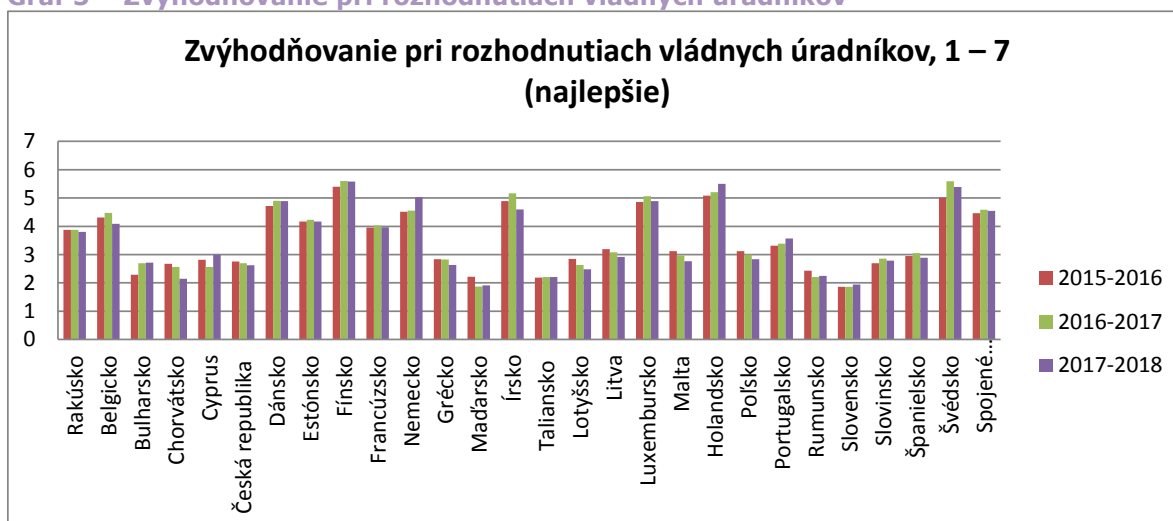
Zdroj: Svetové ekonomické fórum, Správa o globálnej konkurencieschopnosti

Graf 4 – Presmerovanie verejných prostriedkov, 1 – 7 (najlepšie)



Zdroj: Svetové ekonomické fórum, Správa o globálnej konkurencieschopnosti

Graf 5 – Zvyhodňovanie pri rozhodnutiach vládnych úradníkov, 1 – 7 (najlepšie)



Zdroj: Svetové ekonomické fórum, Správa o globálnej konkurencieschopnosti

2.2. Prevencia: obmedzenie príležitostí na korupciu

Prevencia je kľúčovým pilierom boja proti korupcii. Mnohé členské štáty vytvorili osobitné pravidlá a inštitúcie na predchádzanie korupcie a posilnenie integrity vo verejnom sektore¹⁷.

Kľúčovou výzvou na zabezpečenie účinnosti preventívnych opatrení je, aby boli založené na dôkladnej diagnostike rizík a slabých miest. Preventívne opatrenia musia byť zamerané na problémy, ktoré majú napraviť, a musia sa používať vtedy, keď sú skutočne potrebné. V opačnom prípade sa môžu zmeniť na prostú byrokraciu. Bez riadneho vykonávania a následných opatrení zostane aj najkomplexnejšia preventívna stratégia čisto formálna a bude mať len malý vplyv na výskyt korupcie.

Ďalšia výzva súvisí s roztrieštenosťou. Preventívne opatrenia často nevedú k viditeľným výsledkom, keďže nie sú súčasťou komplexného prístupu. Napríklad školenia zamerané na zvyšovanie informovanosti budú mať len malý účinok, ak sa zamestnancom, ktorí čelia dilemám týkajúcim sa integrity, nebudú poskytovať nepretržité usmernenia a podpora alebo ak školenia nebudú sprevádzané reformami verejnej správy na zavedenie prijímania zamestnancov na základe zásluh či na zavedenie rotácie zamestnancov na citlivých pracovných pozíciách.

Napokon je dôležité aj prijatie a zodpovednosť. Preventívne opatrenia nemusia dosiahnuť požadované účinky, ak neexistuje jasná línia zodpovednosti začínajúca na najvyšších miestach a ak sa pravidlá nepresadzujú v praxi. Účinná stratégia prevencie sa začína rýchlym a primeraným riešením incidentov vrátane prípadných disciplinárnych konaní, ako aj komunikáciou a vzťahom s médiami so zohľadnením príslušných citlivých otázok.

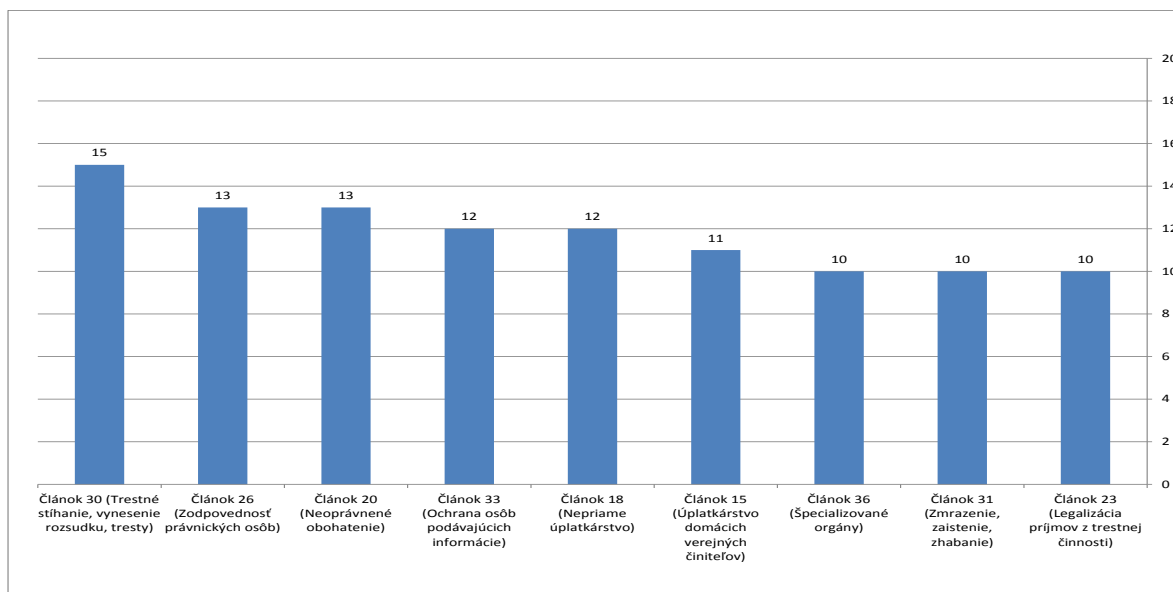
2.3. Zabezpečenie účinnej trestnoprávnej reakcie na korupciu

Rada Európy, OSN a EÚ vytvorili medzinárodné normy v oblasti kriminalizácie korupcie. V nadväznosti na tieto normy mnohé členské štáty zaviedli zásadné legislatívne reformy, zefektívnila postupy a posilnili ustanovenia na boj proti korupcii (vrátane lepšieho vymedzenia trestných činov a v niektorých prípadoch vyšších sankcií a zrýchlených konaní).

Napriek tomuto pokračujúcemu úsiliu v niektorých členských štátoch pretrvávajú výzvy. Z prvého preskúmania vykonávania Dohovoru OSN proti korupcii v členských štátoch EÚ vyplýva niekoľko výziev.

Graf 6 – Najčastejšie problémy pri vykonávaní Dohovoru OSN proti korupcii v EÚ

¹⁷ Iné majú menej sofistikované rámce, ale čelia nižším rizikám korupcie v dôsledku ustálených preventívnych mechanizmov, postupov alebo tradícií.

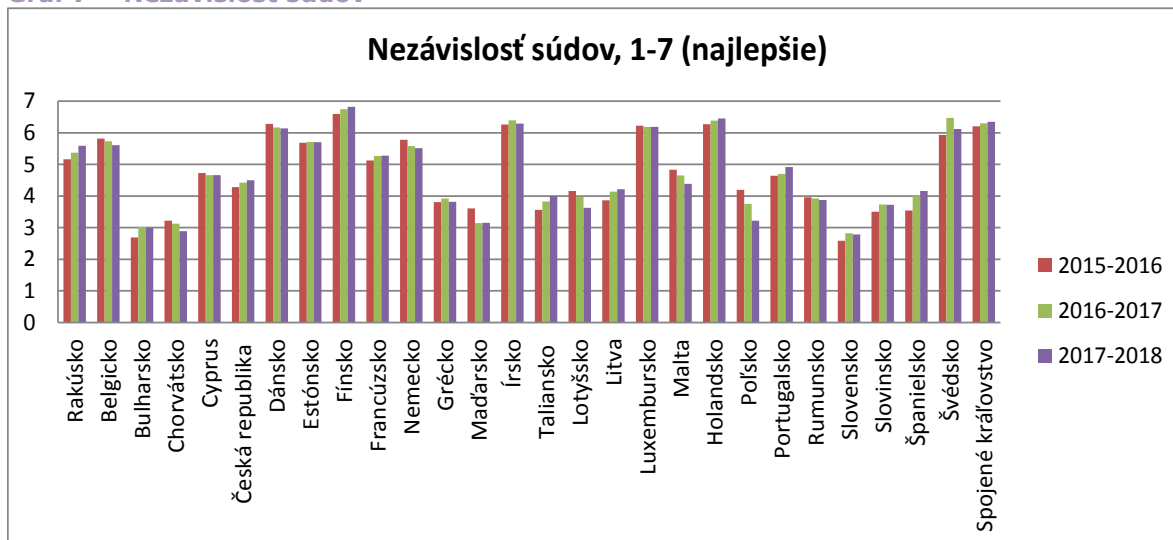


Zdroj: Úrad Organizácie Spojených národov pre drogy a kriminalitu

Okrem samotných právnych predpisov je kľúčové, aby inštitúcie, ktoré sú poverené presadzovaním uvedených predpisov, pracovali účinne a neustranne. Pre súdnictvo, prokuratúru a orgány činné v trestnom konaní je zásadné, aby boli nezávislé a aby mali k dispozícii požadované finančné prostriedky, ľudské zdroje, technické kapacity a profesionalitu.

V niektorých členských štátoch je takisto stále výzvou nájsť primeranú rovnováhu medzi výsadami a imunitami verejných činiteľov a zabezpečiť, aby sa nepoužívali ako prekážky účinného vyšetrovania a trestného stíhania obvinení z korupcie.

Graf 7 – Nezávislosť súdov



Zdroj: Svetové ekonomické fórum, Správa o globálnej konkurencieschopnosti

Schopnosť súdneho systému uložiť odrádzajúce trestnoprávne sankcie má významnú odstrašujúcu úlohu, keďže ide o jasný znak toho, že korupcia sa netoleruje.

Verejné obstarávanie je významným prvkom hospodárstiev jednotlivých štátov EÚ (pozri [osobitný tematický prehľad](#)). Za rok 2016 Komisia odhadla celkovú hodnotu verejných výziev na predkladanie ponúk, ktoré presahujú

2.4. Vybrané sektory politiky

V tomto oddiele sa ďalej skúmajú výzvy v dvoch konkrétnych sektoroch: verejné obstarávanie a zdravotná starostlivosť. K ďalším vysokorizikovým oblastiam patria hospodárske odvetvia ako stavebníctvo a ťažobný priemysel. Sektory miestnej verejnej správy, ktoré sú najnáchylnejšie na korupčné riziká, zahŕňajú plánovanie a povoľovanie rozvoja miest a rozhodnutia o nakladaní s odpadom či zmenách územného plánu.

Ako poznamenala OECD: „nedostatočné riadenie verejného obstarávania bráni hospodárskej súťaži na trhu a zvyšuje cenu, ktorú verejná správa platí za tovar a služby, čo má priamy vplyv na verejné výdavky, a teda na zdroje daňovníkov“²⁰.

V štúdií ôsmich členských štátov z roku 2013 sa dospelo k záveru, že celkové priame náklady na korupciu v oblasti verejného obstarávania v piatich vybraných odvetviach hospodárstva sa v roku 2010 pohybovali od 1,4 miliardy EUR do 2,2 miliardy EUR.

V nedávnej štúdií sa odhaduje, že ročné náklady na korupciu v oblasti verejného obstarávania v členských štátoch EÚ predstavujú 5,33 miliardy EUR²¹.

V správe EÚ o boji proti korupcii (2014) sa dospelo k záveru, že verejné obstarávanie je korupciou najviac ohrozené v odvetviach ako stavebníctvo, energetika, doprava, obrana a zdravotná starostlivosť. Na základe trestných stíhaní za korupciu v oblasti verejného obstarávania sa

prahové hodnoty stanovené v smerniciach EÚ o verejnom obstarávaní¹⁸, na približne 14 % HDP EÚ¹⁹.

Vzhľadom na úroveň vytvorených finančných tokov a úzku interakciu medzi verejným a súkromným sektorom je verejné obstarávanie vysoko zraniteľné voči korupcii.

- vypracovanie špecifikácií nastavených na zvýhodnenie určitých uchádzačov,
- rozdelenie verejných súťaží na menšie ponuky s cieľom vyhnúť sa súťažným konaniam,
- konflikty záujmov, ktoré ovplyvňujú nielen úradníkov zapojených verejného obstarávania, ale aj vyšších úradníkov v rámci verejných obstarávateľov,
- neoprávnené použitie núdzových postupov alebo výnimiek zo zverejnenia ponúk.

Nedostatočné monitorovanie a overovanie fázy po pridelení zákazky však takisto vyvoláva obavy, keďže ponecháva priestor na také správanie, ako je nedostatočné zdôvodnenie zmeny verejných zákaziek, úmyselná zmena kvality výstupov a vyplácanie (nezákonných) provízií.

Z prieskumu Eurobarometra o postojoch podnikov ku korupcii z roku 2015 vyplynulo, že niektoré z týchto otázok u hospodárskych subjektov v členských štátoch EÚ naďalej

¹⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní.

¹⁹ Ukazovatele verejného obstarávania:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

²⁰ OECD (2009), Principles for Integrity in Public Procurement (Zásady integrity vo verejnom obstarávaní) <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

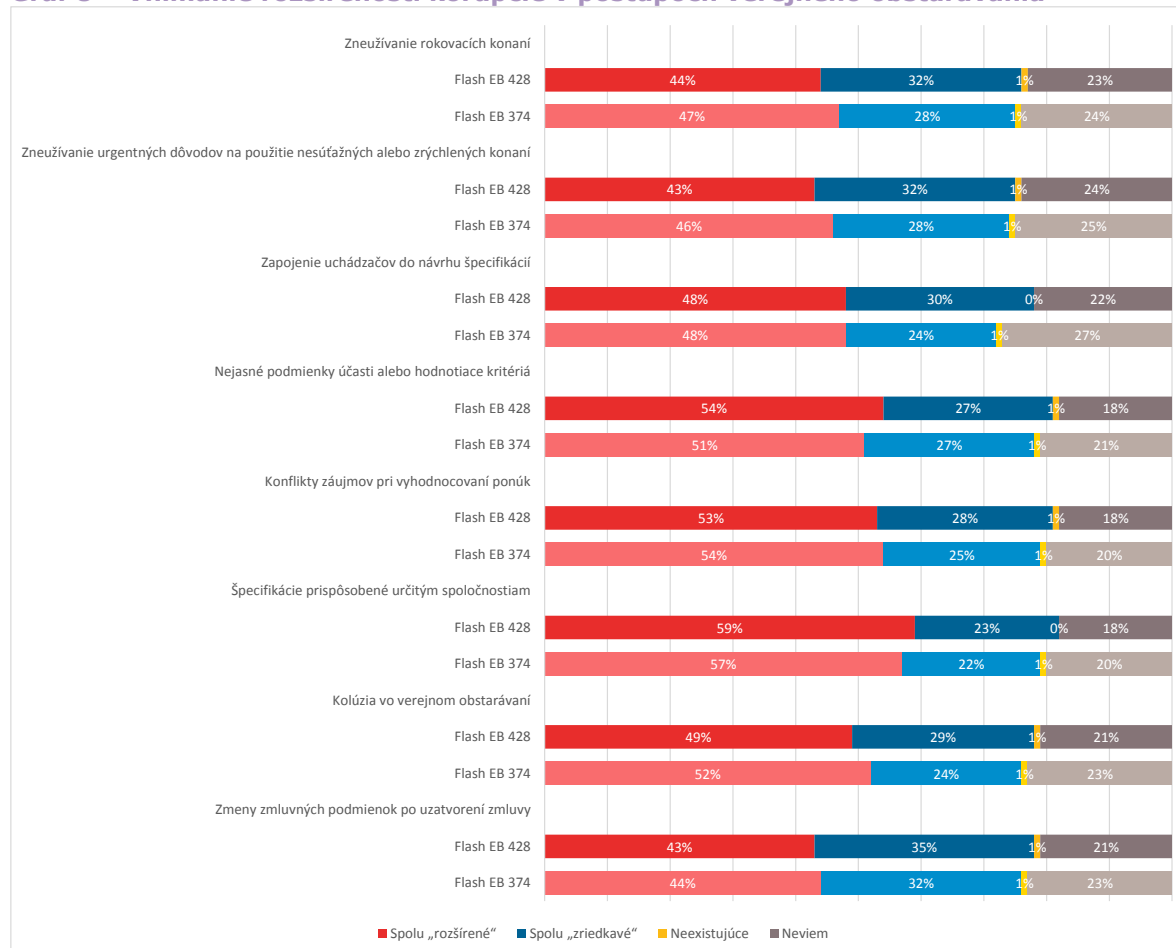
²¹ RAND Europe (2016) „The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption“ (Náklady v prípade, že by sa na úrovni EÚ nepodnikli kroky v oblasti organizovaného zločinu a korupcie, RAND Europe). Táto štúdia sa opiera o údaje [Quality of Government Institute](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1000) (Inštitút kvality vlády).

v členských štátoch najčastejšie vyskytujú problémy v štádiu pred predložením ponuky.

vzbudzujú obavy.

Najbežnejšie postupy sú:

Graf 8 – Vnímanie rozšírenosti korupcie v postupoch verejného obstarávania



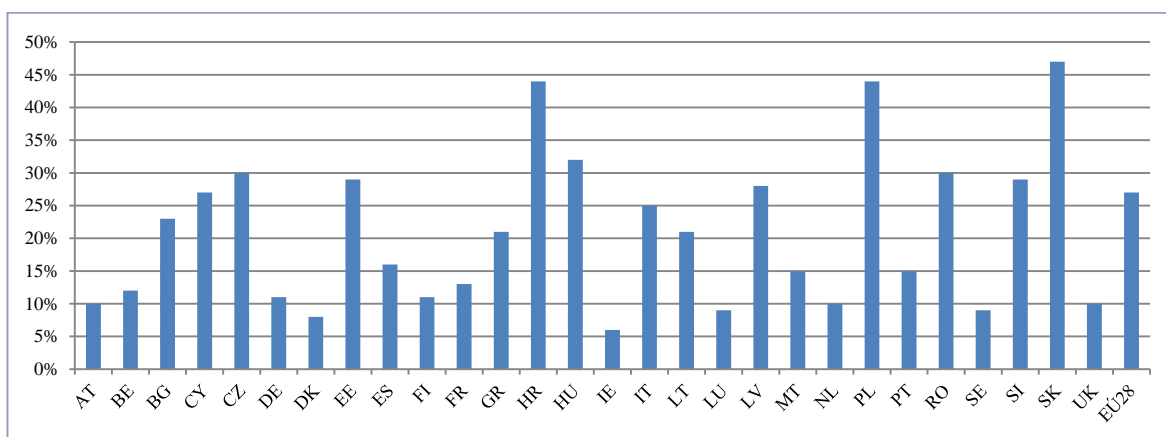
Zdroj: Rýchly prieskum Eurobarometra 428 (2015) o postoji podnikov ku korupcii v EÚ²².

Využitie rokovacích konaní a priameho zadávania zákaziek je za určitých okolností zjavne opodstatnené. V niektorých prípadoch sa však používajú účelovo s cieľom obísť povinné súťažné konania. V niektorých členských štátoch sa postupy bez súťaže využívajú výrazne častejšie, než je priemer EÚ.

Aj neopodstatnené využívanie rokovacích konaní môže zvýšiť riziko korupčných praktík. Na možné korupčné riziká pri verejnom obstarávaní môžu podobne poukázať aj postupy s jedinou ponukou na konkurenčných trhoch, najmä ak sú prítomné aj iné varovné signály.

²² Rýchly prieskum Eurobarometra 428 (2015) o postoji podnikov ku korupcii v EÚ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

Graf 9 – Podiel zákaziek, v prípade ktorých bola predložená jedna ponuka (okrem rámcových zmlúv), 2006 – 2017



Zdroj: Európska komisia na základe údajov Ú. v./TED (Chorvátsko 2013 – 2016, Rumunsko a Bulharsko 2007 – 2016)

2.4.1. Korupcia v zdravotnej starostlivosti

Sektor **zdravotnej starostlivosti** je jedným z tých, v ktorých sa zvykne vyskytovať drobná korupcia. Má formu neoficiálnych platieb za získanie rozdielného zaobchádzania. Takáto korupcia je rozšírená len v malom počte členských štátov EÚ. Tam, kde existuje, však má značný negatívny vplyv na všeobecný prístup k **zdravotnej starostlivosti**. Niekoľkým členským štátom sa v posledných rokoch podarilo dosiahnuť významný pokrok. Niektoré členské štáty zaznamenali pokrok pri znižovaní neformálnych platieb prostredníctvom kombinácie kampaní na zvyšovanie informovanosti, aktívneho vyšetřovania a trestného stíhania prípadov a zverejňovania informácií v médiách. Základné príčiny tohto javu sú komplexné, v krajinách, ktoré sú najviac postihnuté, však zahŕňajú všeobecné akceptovanie úplatkárstva ako bežnej praxe, nízke mzdy zdravotníckych pracovníkov, neúčinné riadiace štruktúry a neúčinné kontrolné mechanizmy²³. Roztrieštenosť právneho rámca môže spôsobiť medzery

a neistotu, čo umožňuje, aby previtali neformálne platby.

Prieskumy o priamych skúsenostiach ľudí v EÚ s korupciou tento obraz potvrdzujú, hoci niektoré členské štáty naďalej bojujú s významnými rizikami korupcie v sektore zdravotnej starostlivosti. Okrem neformálnych platieb sa korupčné riziká v zdravotníctve týkajú aj otázok, ako je privilegovaný prístup a súbežná prax²⁴, nevhodný marketing, obstarávanie a certifikácia zdravotníckych pomôcok a obstarávanie a povoľovanie liekov²⁵.

3. POLITICKÉ NÁSTROJE NA RIEŠENIE VÝZIEV

Transparentnosť a zodpovednosť sú pravdepodobne najdôležitejšie nástroje na obmedzenie korupcie na minimum²⁶. **Integrita vo voľbách** a transparentný a **zodpovedný režim financovania politických strán** sú v tomto ohľade takisto kľúčovými prvkami. **Účinné trestné stíhanie** korupcie, **spravodlivé súdne konania** a dôrazné uplatňovanie **odrádzajúcich rozsudkov** v prípade trestných činov

²³ Ecorys (2017) Updated study on corruption in the healthcare sector (Aktualizovaná štúdia o korupcii v sektore zdravotnej starostlivosti).

https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ Súbežná prax sa vzťahuje na lekárov pracujúcich v súkromných aj vo verejných zdravotníckych zariadeniach.

²⁵ Pozri poznámku pod čiarou č. 23.

²⁶ OECD (2013) „Issue Paper: Corruption and Economic Growth“ (Tematický dokument: korupcia a hospodársky rast)

súvisiacich s korupciou sú kľúčom k posilneniu odrádzajúceho účinku. Účinná právna **ochrana oznamovateľov** a prítomnosť nezávislých **médií a občianskej spoločnosti** sú základnými prvkami úspešného rámca boja proti korupcii.

Presadzovanie práva musí byť doplnené kvalitnou politikou prevencie, ktorá sa môže vykonávať len v kontexte zlepšenej kvality inštitúcií a správy verejného sektora.

Vhodné politické opatrenia sa v jednotlivých krajinách líšia. Opatrenia, ktoré sa podrobne opisujú v tomto oddiele, sú potrebné, ale nejde o úplný zoznam a ich účinok nie je zaručený²⁷. Podstatnou podmienkou úspechu každej politiky je politická vôľa vrcholných predstaviteľov, a to tak volených politikov, ako aj menovaných činiteľov. Musí existovať aj nezávislé a nestranné súdnictvo, ktoré preukazuje ochotu a schopnosť vyšetrovať a trestne stíhať korupciu a ukladať za ňu sankcie.

Zníženie korupcie sa dá dosiahnuť len pod podmienkou, že dôjde k skutočnej zmene kultúry verejných orgánov a širšej spoločnosti. Samotné prijatie štatutárnych právnych predpisov alebo administratívnych opatrení nie je postačujúce, výsledky v boji proti korupcii sa dosiahnu len prostredníctvom ich účinného a udržateľného vykonávania. Niektoré členské štáty, ktoré čelia veľkým výzvam v oblasti boja proti korupcii, vytvorili komplexné a premyslené právne a inštitucionálne rámce a početné ciele stratégie a programy. Iné členské štáty majú zavedené menej komplexné rámce, ale čelia nižším rizikám korupcie. Dôvodom sú zavedené preventívne mechanizmy, postupy alebo tradície, ktoré zahŕňajú napríklad dodávateľov a príjemcov verejných služieb či vysoké úrovne transparentnosti.

²⁷ Takéto opatrenia sa pravidelne odporúčajú v rámci partnerských hodnotení Skupiny štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO), Dohovoru OSN proti korupcii (UNCAC) a OECD.

3.1. Používanie preventívnych politík

Transparentnosť je obzvlášť silným nástrojom na boj proti korupcii. Sloboda prístupu k informáciám posilňuje dobrú správu vecí verejných a prispieva k väčšej zodpovednosti vlády. V osobitne rizikových oblastiach, ako je zdravotná starostlivosť a verejné obstarávanie, môže rýchle a iniciatívne zverejňovanie relevantných údajov v jasnom a ľahko vyhľadateľnom formáte do značnej miery eliminovať možnosti korupcie a umožniť občiansky dohľad nad rozhodnutiami s veľkým finančným vplyvom.

Existuje všeobecný trend smerom k otvorenejšej vláde a k väčšej dostupnosti verejných údajov. Do multilaterálnej iniciatívy Partnerstvo pre otvorené vládnutie sa zapojilo 21 členských štátov EÚ. Cieľom tejto iniciatívy je získať od vlád konkrétne záväzky v oblasti podpory transparentnosti, posilnenia postavenia občanov, boja proti korupcii a využitia nových technológií na posilnenie správy vecí verejných²⁸.

Na riešenie otázok, ako je konflikt záujmov, klientelizmus a zvyhodňovanie je potrebné **budovanie integrity vo verejnej správe** vrátane posilnenia **zložky založenej na zásluhách**²⁹ a vykonávanie účinnej politiky **prevencie korupcie**. Iba tak možno zabrániť vzniku prostredia, ktoré vedie k skrytému obchodovaniu s neprimeraným vplyvom medzi verejnými a súkromnými subjektmi.

V zložitom svete tvorby verejnej politiky sa verejné správy chcú zapojiť do nepretržitého dialógu s externými zainteresovanými stranami, aby sa zabezpečilo, že všetky zainteresované strany budú mať možnosť vyjadriť sa. Keďže činnosti lobistov môžu zvyšovať riziká korupcie a tzv. regulačného

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016) „[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)“ (Meranie zásluhovosti vo verejnom sektore v Európe), Európsky vestník o trestnej politike a výskume, zväzok 22, číslo 3, s. 499 – 523.

zajatia³⁰, je potrebné zaviesť mechanizmy na monitorovanie tejto aktivity a zabezpečenie transparentnosti, či už prostredníctvom právnych predpisov, alebo dobrovoľnej registrácie lobistov. Vytvorením jasného vzťahu medzi orgánmi a externými zainteresovanými stranami môžu takéto mechanizmy pomôcť znížiť riziko korupcie. Doteraz takéto kroky podniklo relatívne málo členských štátov, hoci niektoré buď plánujú zavedenie právnych predpisov alebo pravidiel, alebo diskutujú o možných nových mechanizmoch.

3.2. Silné externé a interné mechanizmy administratívneho overovania

Mechanizmy overovania v rámci verejných orgánov zohrávajú dôležitú úlohu pri prevencii a odhaľovaní korupcie. Hoci presadzovanie práva má v boji proti korupcii mimoriadny význam, hlboko zakorenená korupcia sa dá účinne vyriešiť iba prostredníctvom komplexného prístupu zameraného na posilnenie mechanizmov prevencie a overovania na všetkých úrovniach verejnej správy. Silné a nezávislé dvory audítorov môžu zohrávať významnú úlohu pri presadzovaní protikorupčných reforiem, vypracúvaní analýz rizík korupcie a pri oznamovaní podozrení z korupcie iným príslušným orgánom. V mnohých členských štátoch sú vnútorné overenia (najmä na miestnej úrovni) stále slabé a nekoordinované. Mohli by sa posilniť v kombinácii so silnými politikami prevencie s cieľom dosiahnuť hmatateľné a trvalé výsledky.

3.3. Zverejňovanie majetku a záujmov

Zverejňovanie majetku činiteľov zastávajúcich citlivé funkcie je prax,

ktorá pomáha pri konsolidácii zodpovednosti verejných činiteľov, zabezpečuje lepšiu transparentnosť a uľahčuje odhaľovanie možných prípadov neoprávneného obohatenia, konfliktu záujmov a nezlučiteľnosti a pri odhaľovaní a vyšetrowaní možných korupčných praktík. Účinný systém majetkových priznaní môže prispieť k transparentnej verejnej službe, ktorá má vyššiu dôveru verejnosti.

Prístupy k zverejňovaniu majetku volených činiteľov sú rôzne od povinnosti zverejniť veľké množstvo informácií až po obmedzenejší režim zverejňovania či nezverejňovanie. So zverejnením majetku nie je automaticky spojené aj publikovanie, ktoré musí byť v rovnováhe s právom na ochranu údajov. Niektoré členské štáty, ktoré uplatňujú systémy zverejňovania majetku, nepublikujú všetky majetkové priznania. Vyžadujú však, aby verejní činitelia predložili podrobné majetkové priznania príslušným orgánom. V prípade špecializovaných verejných činiteľov v určitých sektoroch môže byť zverejnenie majetku spôsobom, ako predísť problémom s konfliktom záujmov. V rámci týchto rôznych prístupov všeobecný trend smeruje k prísnejším podmienkam zverejňovania majetku verejných činiteľov.

Overenie je dôležitou zložkou akéhokoľvek účinného systému majetkových priznaní. V niektorých členských štátoch majú orgány zodpovedné za monitorovanie zverejňovania majetku len obmedzené právomoci a nástroje. V ďalších je len málo dôkazov o aktívnom vykonávaní alebo presadzovaní týchto pravidiel. V niekoľkých krajinách je systém overovania zložitý a ťažkopádny, čo znižuje jeho účinnosť. Len málo členských štátov má systém dôkladného overenia. V týchto členských štátoch vecné kontroly vykonávajú špecializované nezávislé protikorupčné agentúry/agentúry kontroly integrity, ktoré majú právomoci a nástroje potrebné na kontrolu pôvodu majetku na základe rozličných databáz (daňová správa, živnostenský register atď.)

³⁰ Tento pojem sa vzťahuje na situáciu, keď štátne agentúry s regulačnými právomocami presadzujú obchodné alebo politické záujmy osobitných záujmových skupín, ktoré dominujú konkrétnemu odvetviu alebo odvetviu, v ktorom agentúry pôsobia, namiesto toho, aby konali vo verejnom záujme.

s cieľom identifikovať možné nesprávne priznania.

3.4. Riešenie konfliktov záujmov

Konflikty záujmov pri rozhodovaní, pri pridelení verejných financií a vo verejnom obstarávaní, a to najmä na miestnej úrovni, predstavujú v mnohých členských štátoch opakovane sa vyskytujúci model. Konflikty záujmov sú situácie, keď verejní činitelia konajú alebo plánujú konať pre osobný prospech, resp. vyvolávajú takýto dojem³¹. Otázka konfliktu záujmov je preto predmetom širokého spektra protikorupčných nástrojov a mechanizmov preskúmania, napríklad mechanizmov súvisiacich s Dohovorom OSN proti korupcii (UNCAC), skupinou GRECO a OECD.

Predpisy a sankcie týkajúce sa konfliktov záujmov sa v rámci EÚ líšia. Niektoré členské štáty majú osobitné právne predpisy vzťahujúce sa na rôznych volených a menovaných verejných činiteľov, ako aj špecializované agentúry poverené vykonávaním kontrol.

Konflikt záujmov sa rieši aj sektorovými právnymi predpismi, napríklad v oblasti verejného obstarávania. Úroveň kontroly sa v jednotlivých členských štátoch líši, niektoré majú nezávislé monitorovacie agentúry, iné sa spoliehajú na etické komisie, ktoré podávajú správy parlamentu krajiny.

³¹ Rada Európy definuje konflikt záujmov ako situáciu, „keď má verejný činiteľ taký súkromný záujem, ktorý ovplyvňuje – alebo sa zdá, že ovplyvňuje – nestranné a objektívne plnenie jeho úradných povinností“, pričom pojem „súkromný záujem“ sa chápe ako „akákoľvek výhoda pre činiteľa, jeho rodinu, blízkych príbuzných, priateľov a osoby alebo organizácie, s ktorými má pracovné alebo politické vzťahy“. Zahŕňa aj akýkoľvek s tým súvisiaci finančný alebo občiansky záväzok. Pozri odporúčanie č. R (2000) 10 Výboru ministrov pre členské štáty o etickom kódexe volených činiteľov:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

Na účinné zabránenie konfliktu záujmov je rovnako ako pri zverejňovaní majetku potrebné overovať vyhlásenia o záujmoch. To si vyžaduje primeranú kapacitu monitorovania a primerané nástroje potrebné na vykonávanie účinných kontrol. Často sa vyskytujú osobitné ťažkosti, ktoré vyplývajú zo zriedkavých a nedostatočných sankcií voči voleným činiteľom.

Jedna konkrétna oblasť rizika sa týka mobility pracovnej sily medzi verejným a súkromným sektorom. Takéto obavy môžu pomôcť zmierniť zákazy vykonávania určitých činností pre verejných funkcionárov počas výkonu funkcie. Jasné pravidlá, pokiaľ ide o jav otáčavých dverí, zahŕňajú napríklad obdobie, počas ktorého sa osoba musí vyhýbať akýmkoľvek konfliktom záujmov, ako aj účinné overenia transferov medzi oboma sektormi a uplatňovanie odrádzajúcich sankcií za porušenie pravidiel. Takéto pravidlá sú kľúčové na presadzovanie integrity a odstránenie príležitostí pre korupciu.

3.5. Účinná ochrana oznamovateľa

Ochranou oznamovateľa sa zabezpečuje prevencia a odhaľovanie korupcie a iného protiprávneho konania vo verejnom a súkromnom sektore. V niektorých členských štátoch EÚ existujú kultúrne normy, ktoré zamestnancov odrádzajú od toho, aby sa ozvali. Ochrana oznamovateľov znamená viac než zakotvenie tohto pojmu v právnych predpisoch – ide o dlhodobú zmenu kultúrnych noriem. Z krátkodobého hľadiska môžu krajiny prijímať a vykonávať právne predpisy, v ktorých sa jednoznačne stanoví, že postihovanie oznamovateľov nie je prípustné. Rada Európy vydala v roku 2014 podrobné odporúčanie, v ktorom sa stanovuje 29 zásad ochrany oznamovateľov: napríklad v prípadoch údajnej odplaty by

dôkazné bremeno malo byť na zamestnávateľovi³².

Oznamovatelia potrebujú právnu a psychologickú pomoc. Výber medzi verejným alebo súkromným financovaním poradenských a podporných služieb otvára zložité otázky týkajúce sa vplyvu financovania na nezávislosť takýchto služieb. Príklady z Veľkej Británie a z Holandska ukazujú, že existujú rôzne spôsoby poskytovania podpory. Vo Veľkej Británii zohráva vedúcu úlohu charitatívna organizácia s názvom Public Concern at Work. Holandsko nedávno v rámci úradu štátneho ombudsmana vytvorilo dvor oznamovateľov (Huis voor Klokkenluiders), ktorý sa zaoberá podaniami z verejného a súkromného sektora, poskytuje poradenstvo a iniciuje vyšetrovania oznámeného protiprávneho konania.

Podobne ako v iných oblastiach je kľúčové vykonávanie. Právne predpisy o oznamovateľoch sa v niektorých členských štátoch vo všeobecnosti považujú za dobré, v praxi sa však dostatočne nevykonávajú³³. Na seminári zameranom na výmenu skúseností, ktorý Komisia zorganizovala v roku 2015, sa okrem iného dospelo k záveru, že zákony majú väčšiu pravdepodobnosť účinnosti, ak je ich prijatie výsledkom rozsiahlej verejnej diskusie a úsilia zameraného na zvýšenie informovanosti, pričom v takýchto diskusiách kľúčovú úlohu zohráva občianska spoločnosť³⁴.

³² Odporúčanie Rady Európy o ochrane oznamovateľov http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

³³ Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, (Oznamovanie v Európe: právna ochrana oznamovateľov v EÚ), <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Program výmeny skúseností v oblasti boja proti korupcii http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

3.6. Vyšetrovanie, trestné stíhanie a trestanie korupcie

Veľkú odstrašujúcu úlohu má schopnosť súdneho systému ukladať odrádzajúce trestnoprávne sankcie, čo je jasným znakom toho, že korupcia sa netoleruje.

Odstránenie problémov týkajúcich sa schopnosti súdnictva účinne trestne stíhať a potrestať korupciu môže zahŕňať opatrenia súvisiace s procesnými a rozpočtovými otázkami a otázkami kvality personálu. Medzi ďalšie opatrenia patrí vyriešenie neprimeraných alebo nejasných právnych ustanovení o zrušení imunity a premičaní, ktoré ovplyvňujú dotiahnutie zložitých prípadov do konca, a to najmä v spojitosti s dlhotrvajúcimi konaniami alebo nepružnými predpismi o prístupe k bankovým údajom, čo brzdí finančné vyšetrovanie a cezhraničnú spoluprácu.

Základným prvkom účinného riešenia prípadov korupcie, a to aj na vysokých úrovniach, je schopnosť súdnictva konať nezávisle a vykonávať spravodlivosť v prípadoch korupcie objektívnym a nestranným spôsobom bez neprimeraných vplyvov.

Skutočná a vnímaná nezávislosť³⁵ súdnictva má vplyv aj na celkovú prevenciu kriminality vrátane trestných činov súvisiacich s korupciou.

Integrita v rámci súdnictva je kľúčom k zabezpečeniu nezávislosti a nestrannosti. Korupcia nie je len o vzťahu medzi justičnými pracovníkmi a inými osobami (verejnými a súkromnými stranami, prokurátormi a obvinenými v trestných veciach), ale je aj o vnútorných vzťahoch v súdnicte vrátane menovaní, pridelovania prípadov a kariérnych príležitostí. Jasné očakávania týkajúce sa integrity, jednoznačne vymedzená kariérna dráha a dôveryhodné postupy menovania založené na zásluhách na všetkých

³⁵ Porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície (2016) obsahuje výsledky prieskumov Eurobarometra o vnímanej nezávislosti justície z pohľadu občanov a podnikov.

úrovniah výrazne prispievajú k dobre fungujúcemu nezávislému súdnictvu.

4. POROVNANIE SÚČASNÉHO STAVU POLITÍK

Podobne ako iné inštitucionálne zmeny alebo právne predpisy aj tieto zmeny môžu mať určité rozpočtové dôsledky z hľadiska (väčšinou ľudských) zdrojov, ako aj krátkodobých nákladov, napríklad na nové informačné systémy. Štrukturálne a legislatívne zmeny prinášajú výsledky väčšinou zo strednodobého až dlhodobého hľadiska, usudzuje sa však, že dlhodobé prínosy výrazne prevážia akékoľvek krátkodobé náklady. Politiky na znižovanie korupcie prinášajú prospech dynamickým a konkurencieschopným podnikom, daňovníkom a spoločnosti vo všeobecnosti, pričom obmedzujú príležitosti na zneužívanie na základe záujmov.

Nasledujúce príklady z členských štátov ilustrujú celý rad politik, ktoré sa vykonali alebo sa práve vykonávajú. Napriek tomu, že neexistuje univerzálne riešenie problému korupcie, tieto krátke príklady by sa mali považovať za prípadové štúdie o tom, čo možno dosiahnuť, ak existuje dostatočná politická vôľa a ak sa venuje pozornosť technickým detailom.

Aktívne presadzovanie integrity vo verejnom sektore v Holandsku

V holandskej verejnej správe sa aktívne propaguje integrita, transparentnosť a zodpovednosť. Úrad na podporu integrity vo verejnom sektore (BIOS), zriadený ministerstvom vnútra a vzťahov v kráľovstve, je nezávislý inštitút, ktorý podnecuje verejný sektor k tvorbe a vykonávaniu politik integrity a podporuje ho pri nich.

Okrem toho mnohé holandské mestá a komunity uplatňujú miestnu politiku integrity, čím sa zlepšilo odhaľovanie prípadov porušenia integrity. Miestne politiky integrity sa vyvíjali viac ako 20 rokov a stali sa neoddeliteľnou súčasťou miestnej správy vecí verejných.

Zverejňovanie majetku a záujmov v Rumunsku

V roku 2007 bola v Rumunsku zriadená Národná agentúra pre integritu, ktorej úlohou je overovať majetkové priznania, potenciálne nezlučiteľnosti a konflikty záujmov verejných činiteľov. Agentúra začala svoju činnosť v roku 2008. Cesta k vytvoreniu funkčnej agentúry bola namáhavá, ale vyvinulo sa značné úsilie na rozvoj a konsolidáciu inštitucionálnych kapacít agentúry a v záujme konzistentnej judikatúry na súdoch. Národná agentúra pre integritu dosiahla stabilný pokrok vo vyšetrovaniach, odhaleniach/postúpeniach a v ukladaní sankcií. Agentúra vytvorila aj verejný portál, na ktorom sa uverejňujú všetky majetkové priznania a vyhlásenia o záujmoch, ktoré predkladajú verejní činitelia. Ide o dôležité opatrenie na zabezpečenie transparentnosti. Agentúra celkovo spracuje viac ako pol milióna vyhlásení ročne. S cieľom zvýšiť informovanosť a zlepšiť účinnosť a presnosť postupu predkladania majetkových priznaní a vyhlásení o záujmoch sa poskytli aj usmernenia o nezlučiteľnosti a konfliktoch záujmov a o vyplnení príslušných vyhlásení a zabezpečila sa odborná príprava pre kontaktné osoby vo verejných inštitúciách.

Ochrana oznamovateľov v Írsku a v Spojenom kráľovstve

Zákon Spojeného kráľovstva o sprístupnení verejných informácií z roku 1998 sa v EÚ vo všeobecnosti považuje za priekopnícky právny predpis³⁶. Zákon Spojeného kráľovstva sa zameriava na ochranu verejného záujmu tým, že chráni jednotlivcov na pracovisku, ktorí oznámili informácie o protiprávnom konaní, pričom sa neobmedzuje len na korupciu. Zákon

³⁶ Podrobnejšie informácie nájdete v publikácii „Toolbox on the quality of public administration“ (Súbor nástrojov v oblasti kvality verejnej správy), s. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=enf>.

Spojeného kráľovstva je dobrým vzorom aj v inom ohľade: postupný prístup zakotvený zákone povzbudzuje najprv k podávaniu interných správ alebo správ regulačným orgánom, ak je to možné, a v odôvodnených prípadoch umožňuje širšie oznamovanie informácií. Pri externom zverejnení sa vyžaduje vyššia miera zdôvodnenia.

Írsky zákon o chránenom oznamovaní z roku 2014 vychádza zo systému Spojeného kráľovstva, no stanovujú sa v ňom ešte prísnejšie požiadavky, napr. na to, aby orgány verejného sektora zaviedli politiky v oblasti oznamovania, ktoré spĺňajú požiadavky zákona. Vzťahuje sa na zamestnancov verejného a súkromného sektora, dodávateľov, stážistov, zamestnancov agentúr, bývalých zamestnancov a uchádzačov o zamestnanie. Na rozdiel od zákonov v iných krajinách, v ktorých sa vyžaduje, aby oznamovatelia preukázali, že konajú v „dobrej viere“ alebo vo „verejnom záujme“, v Írsku je dôvod oznámenia informácií irelevantný. V ustanoveniach zákona sa všetky uvedené kategórie osôb povzbudzujú, aby oznamovali protiprávne konanie, a uľahčuje sa obhajoba oznamovateľov. Pre tých, ktorí boli prepustení preto, že sú chránení oznamovatelia, je dostupná dočasná podpora. V írskom zákone sa takisto stanovuje, že informácie, ktoré obsahujú veľmi citlivý materiál, bude dostávať nezávislý príjemca informácií – úradujúci alebo bývalý sudca.

Transparentnosť a využívanie otvorených údajov a elektronického verejného obstarávania na prevenciu a odhaľovanie korupcie v Chorvátsku, v Estónsku, v Portugalsku a v Slovinsku

Pravidelné a systematické zhromažďovanie, monitorovanie a zverejňovanie komplexných údajov o verejnom obstarávaní umožňuje väčšiu transparentnosť a pomáha predchádzať korupcii.

Online aplikácia slovinskej Komisie na prevenciu korupcie „Supervisor“ poskytuje informácie o obchodných transakciách širokej škály verejných orgánov s uvedením zmluvných strán,

najväčších príjemcov a príslušných právnických osôb, dátumov, súm a účelu transakcií. Ponúka prehľad o sume 4,7 mld. EUR, ktorú verejný sektor v priemere ročne vynakladá na tovar a služby. Súčasne poskytuje informácie o manažmente a dozorných radách všetkých štátnych podnikov a štátom kontrolovaných spoločností a ich výročné správy. Tento systém transparentnosti uľahčuje odhaľovanie nezrovnalostí vo verejných zmluvách a výdavkoch.

Portugalsko má vnútroštátny webový portál BASE, na ktorom sa sústreďujú informácie o verejnom obstarávaní. BASE dostáva údaje o otvorených a obmedzených postupoch pred zadaním zákazky z elektronického vydania portugalského úradného vestníka a z certifikovaných elektronických platforiem. Všetci verejní obstarávatelia zapisujú údaje o zmluvách do vyhradenej časti portálu, sami nahrávajú zmluvy a zaznamenávajú údaje o ich plnení. V období od roku 2008 do roku 2011 sa na portáli BASE zverejňovali len zmluvy týkajúce sa priameho zadania zákazky. Od januára 2012 sa na portáli BASE musia zverejňovať všetky zmluvy vyplývajúce zo všetkých typov konaní, ktoré sa riadia zákonom o verejných zákazkách. Zároveň sa tu zverejňujú aj údaje o plnení zmluvy.

V marci 2013 chorvátska miestna mimovládna organizácia spustila internetový portál a elektronickú databázu verejného obstarávania. V databáze sa zhromažďujú informácie o vykonávaní postupov verejného obstarávania a o spoločnostiach, ktoré sa zúčastňujú na týchto postupoch. Verejnosť k nej má bezplatný prístup. Elektronická databáza obsahuje aj informácie o majetku a záujmoch verejných činiteľov v súlade s pravidlami zverejňovania majetku. Takéto súhrnné údaje umožňujú vykonávanie krížových kontrol.

Trestné stíhanie zahraničného úplatkárstva v Spojenom kráľovstve

Členské štáty, ktoré účinne riešia korupciu na svojom území, sa často stretávajú s problematickým správaním svojich spoločností v zahraničí, a to

najmä v krajinách, kde sú korupčné praktiky bežné.

Dátum: 22. 11. 2017

Zákon Spojeného kráľovstva o úplatkárstve z roku 2010 poskytuje právny rámec, ktorý presahuje požiadavky Dohovoru OECD o boji proti podplácaniu. Orgány uverejnili aj usmernenia³⁷ na pomoc podnikom so splnením požiadaviek zákona o úplatkárstve z roku 2010.

Zákonom o úplatkárstve z roku 2010 sa konkrétne zavádza prísna zodpovednosť podniku, ktorý nezabráni prepojeným osobám poskytovať v jeho mene úplatky s cieľom získať alebo udržať si obchodnú činnosť či súvisiacu výhodu. Obchodné organizácie sa preto dopúšťajú trestného činu, ktorý spočíva v tom, že nezabránia úplatkárstvu, ak zamestnanci alebo iné prepojené osoby páchajú trestné činy úplatkárstva. Ak má obchodná organizácia zavedené primerané postupy, môže ich použiť na svoju obhajobu. Vďaka zavedeniu takýchto silných stimulov pre spoločnosti na prevenciu úplatkárstva sa tento zákon považuje za účinný odstrašujúci prostriedok, ktorý spoločnosti viedol k prijatiu komplexných preventívnych postupov.

Úrad Spojeného kráľovstva pre závažné podvody má dobré výsledky³⁸ pri vyšetrovaní a trestnom stíhaní závažných prípadov úplatkárstva v zahraničí vrátane prípadov súvisiacich s činnosťami popredných britských podnikov. Nedávno dosiahol dve dohody o odložení trestného stíhania³⁹ v prípadoch podliehajúcich trestnému stíhaniu podľa článku 7 zákona o úplatkárstve z roku 2010, ktorý sa týka nezabránenia úplatkárstvu.

³⁷ Usmernenia Úradu pre závažné podvody

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

³⁸ Prípady Úradu pre závažné podvody

<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Dohody o odložení trestného stíhania

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. UŽITOČNÉ ODKAZY:

- Správa EÚ o boji proti korupcii
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Súbor nástrojov v oblasti kvality verejnej správy
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Ukazovatele správy vecí verejných vo svete:
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement (Zásady integrity vo verejnom obstarávaní, OECD)
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Európska komisia, oficiálna štatistika korupcie
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Skupina štátov Rady Európy proti korupcii
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Odporúčanie Rady Európy o ochrane oznamovateľov
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp