

Michal Truban

Zora Jaurová, Matúš Mikšík, Radovan Pala, Patrik Rako

Dá sa bojovať s korupciou na Slovensku? Dá!

Korupcia na Slovensku
Apríl 2017



O Progresívnom Slovensku

Sme občianske združenie, ktorého cieľom je ponúkať progresívne riešenia spoločenských problémov a spájať ľudí, ktorí chcú takúto spoločenskú zmenu presadiť.

Cieľom série diskusných esejí je naštartovať verejnú diskusiu o progresívnych riešeniach spoločenských problémov. Názory prezentované v týchto dokumentoch nemusia vyjadrovať názor OZ Progresívne Slovensko ani inštitúcií v ktorých autori pôsobia.

O autorovi



Michal Truban je zakladateľ spoločnosti WebSupport. Spolu s ďalšími z IT branže založil združenie Slovensko.Digital, ktoré poukazuje na korupčné problémy v slovenskom štátnom IT. Je člen Správnej rady OZ Progresívne Slovensko.

→ truban@progresivne.sk

Spoluautori

Zora Jaurová

Matúš Mikšík

Radovan Pala

Patrik Rako

We shall fight on the beaches, we shall fight on the landing grounds, we shall fight in the fields and in the streets, we shall fight in the hills; we shall never surrender.

W. S. Churchill

Korupcia na Slovensku

Problematikou korupcie a hľadáním riešení na jej odstraňovanie som sa hlbšie začal zaoberať po tom, ako sme sa snažili v združení Slovensko.digital vypracovať opatrenia, ktoré by pomáhali zlepšiť štátne IT a služby pre občanov. A samozrejme, tento problém ma začal zaujímať ešte viac vtedy, keď sme sa v Progresívnom Slovensku začali zameriavať na riešenia umožňujúce výrazný posun tejto krajiny dopredu.

Povedal som si, že sa na problém korupcie treba pozrieť s otvorenými očami a preštudovať úspešné riešenia zo zahraničia. Opatrenia navrhované v tomto texte, vychádzajú z osobnej znalosti toho, ako to na Slovensku funguje, zo štúdií zahraničných opatrení proti korupcii a z odporúčaní uznávaných autorít, ktoré sa odstraňovaním korupcie zaoberajú.

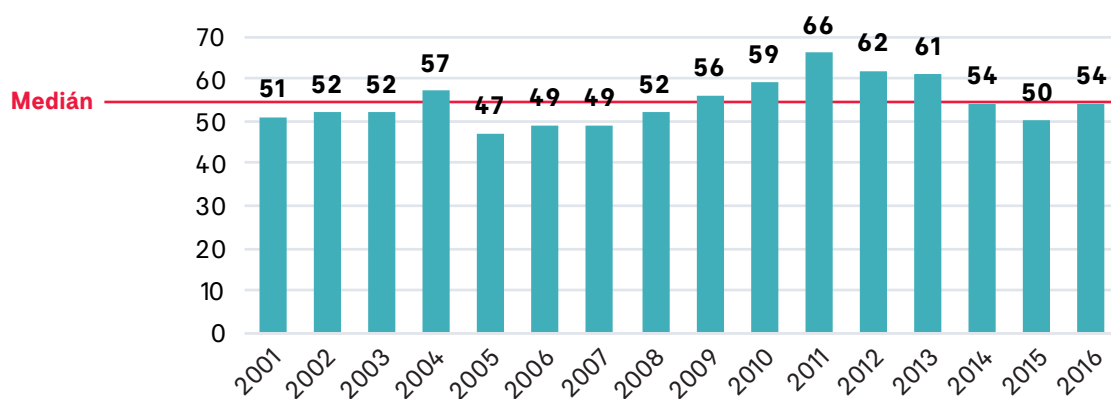
Zjednodušene by sa dalo povedať, že v tom, ako riešiť korupciu, vládne konsenzus. Problém spočíva v reálnom vykonaní navrhovaných opatrení. Ako by sa to mohlo podariť na Slovensku sa pokúšam rozobrať v tomto texte.

Podľa indexu Svetového ekonomického fóra je Slovensko momentálne druhou najskorumpovanejšou krajinou vyspelého sveta (krajiny OECD). Už aj zahraničné médiá píšú o udalostiach, akými je kauza Gorila a otvorene hovoria o tom, že je na Slovensku bežnou praxou, keď politici, top manažéri a iní predstavitelia berú úplatky za kontrakty so súkromnými subjektmi (Business Insider).

To, že je korupcia jedným zo zásadných problémov Slovenska, je natoľko notoricky známy fakt, že sa veľa krát zdá, akoby sme ho prestali riešiť. Na jednej strane sa korupcia skloňuje vo všetkých politických a spoločenských debatách, stáva sa absolútnym argumentom do každej hádky, na druhej strane však čoraz viac ľudí prestáva mať pocit, že boj s touto chobotnicou má akýkoľvek zmysel. Bezmocnosť voči skorumpovanému systému, nemožnosť domôcť sa spravodlivosti, či cynická tolerancia a ospravedlňovanie korupcie na najvyšších miestach spôsobujú, že čoraz väčšie množstvo ľudí ventiluje svoju frustráciu, hnev a strach príklonom k extrémistickým a deštruktívnym politickým silám. Je to s korupciou na Slovensku naozaj až také zlé?

Podľa údajov Transparency International sa vnímanie korupcie na Slovensku za posledných 15 rokov prakticky nezmenilo.

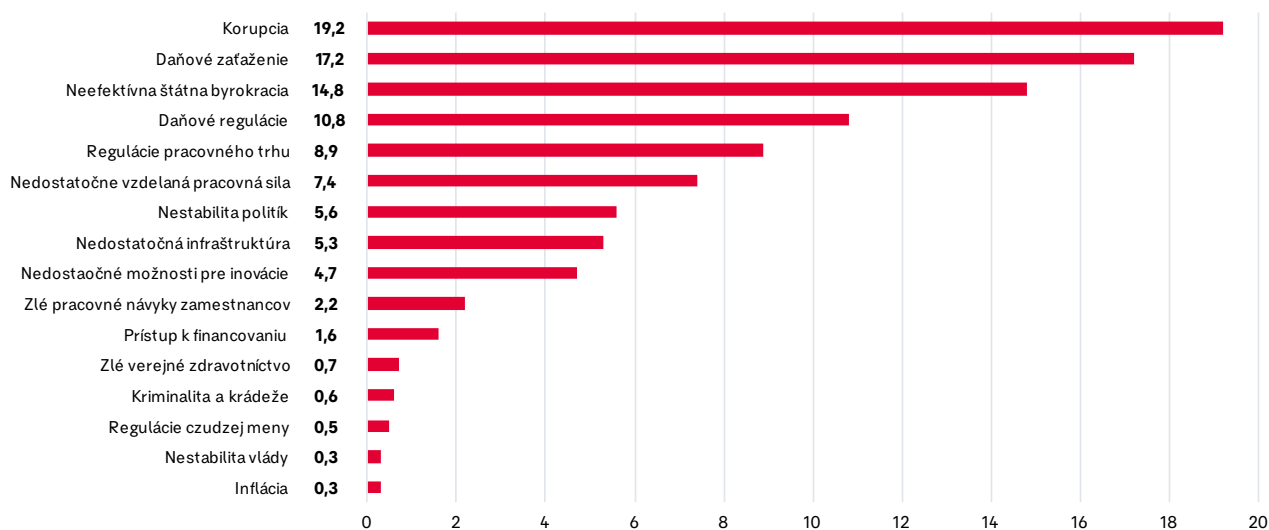
GRAF 1: Vnímanie korupcie na Slovensku (rebríček umiestnenia krajín)



Zdroj: Transparency International

V tej istej správe sa Slovensko v rámci konkurencieschopnosti umiestnilo až na 65. mieste a ako najväčšia prekážka pre úspešný biznis sa uvádza korupcia (navyše, aj ostatné dôvody sú často poznačené korupciou).

GRAF 2: Najproblematickejšie faktory pri podnikaní na Slovensku (%)



Zdroj: Global Competitiveness Index (2016–2017 edition) – World Economic Forum¹

¹ http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

Uvedené dáta a rebríčky len potvrdzujú fakt, že korupcia je problém, ktorý treba riešiť, ale napriek opakujúcim sa politickým proklamáciám sa to zatiaľ nedeje. O Slovensku sa čoraz hlasnejšie hovorí ako o unesenom štáte.

Všeobecná tolerancia korupcie ide ruka v ruke s nefunkčnou verejnou správou a nedostatočnými verejnými službami. Katastrofálny stav verejného zdravotníctva spôsobuje, že nikomu nepríde zvláštne “odmeňovať” lekárov. Korupcia jednoducho bujnie tam, kde nefunguje systém. Ľudia potrebujú uspokojiť svoje potreby: zarobiť peniaze, vybaviť úradné povolenia, domôcť sa spravodlivosti, mať k dispozícii zdravotnú starostlivosť. Ak napĺňanie týchto potrieb nefunguje v medziach systému, vznikne snaha o ich realizáciu mimo systém. Čím je systém menej funkčný, tým viac ho korupcia rozkladá a tým viac sa v ňom rozrastá.

Korupcia otvára dvere systémovej nespravodlivosti a strate dôvery v rovnosť pred zákonom. Občas sa dopyčujeme o niekom, kto bol odsúdený za malú korupciu. Žiaden rozsudok však ešte nepadol vo sfére veľkej korupcie, čo verejnosť vníma ako obrovskú krivdu.

Korupcia zasahuje všetky časti spoločnosti a ničí ju zvnútra. Spôsobuje plytvanie verejnými prostriedkami, ovplyvňuje naše zdravie, náš blahobyt a aj

naše životné prostredie. Korupcia ničí celú spoločnosť a otvára cestu populistickým a extrémistickým riešeniam.

Korupcia spomaľuje ekonomický rast a progres spoločnosti. Korupcia nielen predražuje štátne obstarávanie, ale v konečnom dôsledku neumožňuje ani len kvalitnú prípravu eventuálnych ponúk a ich realizáciu. Korupcia je priamym dôvodom málo kvalitných verejných služieb.

Korupcia oslabuje vnímanie Slovenska ako funkčného a predvídateľného partnera, čím prichádzame o veľký objem možností medzinárodnej spolupráce a kvalitných (nešpekulatívnych) zahraničných investícií.

Korupcia zásadným spôsobom znižuje efektívnosť výberu daní (najmä, ale nielen DPH), čím výrazným spôsobom nielen odčerpáva verejné zdroje, ale aj narúša podnikateľské prostredie.

Korupcia ohrozuje národnú bezpečnosť.

Kvôli korupčnému obstarávaniu na ministerstve obrany sa znižuje vybavenosť armády a jej bojaschopnosť. Zvyšovaním frustrácie spoločnosti a znižovaním viery v demokraciu podporuje vznik extrémizmu a populizmu.

Z týchto a z mnohých iných dôvodov by protikorupčné opatrenia mali byť jednou z najväčších priorít ďalších vlád i občianskej spoločnosti. Ak dokážeme výrazne redukovať korupciu a posunúť sa v rebríčkoch jej vnímania, urobíme jeden z momentálne najdôležitejších krokov k modernej a fungujúcej demokratickej spoločnosti, ku krajine, ktorá je zdrojom hrdosti a nádeje pre svojich občanov.

Ako bojovať s korupciou?

1. Kvalitní, nezávislí a dobre ohodnotení ľudia v štátnej správe

Na Slovensku existuje viacero historicky silných zoskupení a jednotlivcov, ktorí majú obrovský dosah na štát a to z niekoľkých dôvodov. Viacerí pomohli financovať politické strany, ktoré za to súhlasili s politickými nomináciami na určitých postoch. Zároveň, vďaka tomu, že sa už pomerne dlho pohybujú v centre rozhodovacích procesov verejného sektora, majú svoje kontakty, expertov a bývalých zamestnancov, ktorých potom dosadzujú do štátnej správy. Pomocou týchto kontaktov získavajú informácie a ovplyvňujú politiku a projekty, ktoré by mali byť vo verejnom záujme. Títo, tzv. oligarchovia, ale na nižších úrovniach aj skupiny, firmy a jednotlivci majú často rozdelené sektory a projekty. Na niektorých spolupracujú alebo naopak, pri niektorých často stoja proti sebe. Vzájomne sa snažia dohodnúť, ale aj vytlačiť konkurenciu a bojovať o väčší vplyv.

Základným problémom politickej korupcie na Slovensku sú preto predovšetkým politické nominácie úradníkov a riaditeľov štátom ovládaných firiem, členov štatutárnych orgánov a dozorných orgánov spoločností nevynímajúc. Tie najdôležitejšie sa rozdeľujú pri rokovaniach o zostavovaní vládnych koalícií. Niektoré politické strany na Slovensku získali a získavajú peniaze na svoje fungovanie práve výmenou za príslub nominácií svojich ľudí. Dlhoročná prax takýchto nominácií vyústila do situácie, v ktorej je väčšina jednotlivcov na vysokých postoch vo vláde, na úradoch, na polícii a v súdnictve nominovaná na základe politickej príslušnosti a nie odbornej spôsobilosti. Títo nominanti následne nehája primárne verejný záujem, ale mnohokrát skôr vynášajú informácie a pripravujú projekty v súlade so záujmami určitých skupín a firiem, a tiež zabezpečujú ich beztrestnosť. Na miesta svojich podriadených následne nominujú ďalších jednotlivcov, ktorí nie sú vyberaní na základe odbornosti a kvalifikácie, ale skôr na základe osobných záväzkov a ochoty poslúchať bez ohľadu na verejný záujem. Táto prax opäť prispieva k znefunkčneniu systému ako takého a rádovému bujneniu korupcie.

Druhou, pomerne častou praxou v štátnej správe na Slovensku je tzv. dokrmovanie. To môže prebiehať napríklad tak, že nominant istých záujmových skupín, ktorý by inak nemal dôvod pracovať pre štát, dostane neoficiálnou cestou „prídavok k mzde“ od ľudí, ktorí ho na post dosadili. Ide v zásade o priamy úplatok, aj v prípade, ak sa v praxi nikdy výslovne neobjaví konkrétna požiadavka na určitý spôsob rozhodovania .

V inom prípade môže dôjsť k situácii, že ak štát potrebuje odborníka, ktorého nevie kvôli existujúcim predpisom a obmedzeniam adekvátne zaplatiť, najme si potom takýchto ľudí a platí ich cez iné zmluvy, najčastejšie s konzultantskými firmami. Títo odborníci sú v takomto prípade odmeňovaní nie štátom, ale treťou stranou, čím sa v zásade stávajú korupčnými a sú v konflikte záujmov.

Aj v týchto prípadoch platí, že ryba smrdí od hlavy. Na zlepšenie systému a zmenšenie korupcie vždy potrebujeme predovšetkým kvalitných ľudí a kvalitné procesy - oveľa dôležitejší sú však ľudia, pretože tí procesy nastavujú, vykonávajú a kontrolujú. Zásadne zmeny sa dajú spraviť iba pod vedením kvalitných ľudí - základ teda musí predstavovať snaha dostať do systému špičkových odborníkov dobrými motiváciami a vedieť ich aj patrične ohodnotiť. Dôležitým momentom je najmä kontinuita procesov v štátnej správe, ktorá nemôže byť zmietaná volebnými obdobiami a striedaním politických nominantov.

Profesionálna štátna správa

Prvým krokom k odpolitizovaniu štátnej správy je preto jasné stanovenie princípov štátnej služby, dôsledné rešpektovanie už dnes existujúcej legislatívy a presnejšie vymedzenie princípov politických kabinetov a profesionálnej štátnej správy. Rozsiahle výmeny vedúcich zamestnancov po každých voľbách z dôvodu výmeny politickej garnitúry nevyhnutne znamenajú aj podkopanie kontinuity vedenia a oslabovanie inštitucionálnej pamäte. Budovanie profesionálnych úradov, ktoré nebudú ovplyvňované politickými cyklami považujeme za základ profesionálnej a efektívnej štátnej správy.

Transparentné výberové konania

Ak máme dospieť k profesionálnej štátnej správe, je potrebné zaručiť efektívny a transparentný systém výberu odborníkov do štátnej správy.

Je potrebné zabezpečiť, aby sa na pozície v štátnej správe mohli a chceli hlásiť tí najlepší odborníci. Preto je nutné nastaviť systém tak, aby umožňoval na kľúčové pozície vyhľadávať špičkových odborníkov z jednotlivých oblastí, ale zároveň zabezpečil konkurenciu a verejné hearingy, resp. transparentné posúdenie kvalít kandidáta. Proces obsadzovania pozícií štandardným výberovým konaním musí byť vyhodnocovaný nezávislou komisiou a vopred vyhlásený na exponovanom mieste (internet - portál štátnej správy). Proces priebehu výberových konaní musí byť kontrolovateľný.

Pri výbere kandidátov je nevyhnutné zvážiť aj ich profesionálnu minulosť, konkrétne možný konflikt záujmov s minulými zamestnaniami, a to práve kvôli tomu, aby sa do štátnej správy nedostávali ľudia z firiem, ktoré v tom istom odvetví spolupracujú alebo by mohli spolupracovať so štátom.

Dôležitým faktorom je aj reálne nastavenie pravidiel kariérneho postupu v štátnej správe a zavedenie chýbajúcich mechanizmov disciplinárnej zodpovednosti úradníkov.

Primerané ohodnotenie

Aj pri súčasnom, nie veľmi priaznivom nastavení nájdeme v štátnej správe kvalitných a neskorumpovateľných ľudí. Problémom však je, že samotný systém ich nepodporuje a nemotivuje a tým pádom ich je málo a svojím konaním sú v menšine. Ak zvýšime percento kvalitných ľudí, posilní to kvalitu systému.

Aby boli ľudia v štátnej správe spokojní a štát vedel na prácu pre spoločnosť motivovať tých najlepších odborníkov, malo by byť ohodnotenie v štátnej správe minimálne na úrovni 80 % platu podobných funkcií v komerčnej sfére.

Na plošné riešenie korupcie treba takéto a lepšie ohodnotenie zabezpečiť v čo najširšom rozsahu - od vedúcich až po najnižších úradníkov, čo znamená radikálnu reformu systému odmeňovania v štátnej správe. Z hľadiska financií však zlepšenie

ohodnotenia štátnych zamestnancov ani zďaleka nemusí znamenať navýšenie rozpočtu na mzdy. Výrazné úspory je možné dosiahnuť predovšetkým, ak štát prestane platiť obrovské sumy za chýbajúcu odbornosť rôznym konzultantským firmám, ale vybuduje si vlastnú odbornú základňu pracovníkov. Ďalšie úspory sa dajú dosiahnuť väčším dôrazom na kvalitu úradníkov a auditom kapacít v štátnej správe.

Primerané ohodnotenie pracovníkov štátnej správy je kľúčovým a zásadným opatrením, ktoré dokáže radikálne zmeniť korupčné prostredie. Jeho efektivita a dlhodobý dopad sa však ukáže až v súvislosti s ďalšími navrhovanými opatreniami, ktoré zahŕňajú celú spoločnosť.

2. Znižovanie priestoru na korupciu

Zvyšovanie počtu kvalitných a primerane ohodnotených ľudí v štátnej a verejnej správe bude mať za následok naštartovanie vnútorného ozdravného procesu, ktorý umožní implementovať ďalšie systémové nástroje proti korupcii.

Redukcia byrokracie

Byrokratické prekážky bežného života občanov, nejasnosti a komplikovaná komunikácia s orgánmi štátnej správy, či s poskytovateľmi verejných služieb (zdravotníctvo, školstvo) sú primárnymi spúšťačmi bežnej korupcie. Systematické odstraňovanie týchto prekážok a zjednodušovanie, a zlepšovanie fungovania štátnej správy a verejných služieb je najlepším liekom na odstraňovanie motivácií ku korupcii v každodennom živote.

Prísne pravidlá pre konflikt záujmov úradníkov

Okrem snahy dostať čo najviac kvalitných a nezávislých ľudí do štátnej správy, je nutné pripraviť a revidovať aj zodpovedajúce opatrenia a zákony. V tejto oblasti existujú príklady zo zahraničia, ktorými sa môžeme inšpirovať.

V Rakúsku majú od afér, ktoré poukázali na úzke prepojenie medzi politikmi a biznisom (Hypo Alpe Adria) zákon, v zmysle ktorého nesmie verejný funkcionár (vrátane poslancov parlamentu) ani predstaviteľ firmy s účasťou verejného sektora prijať dar nad 100 EUR. V opačnom prípade sa vystavuje riziku stíhania za trestný čin tzv. “prikrmovania”, ktorý je charakteristický aj tým, že nezahŕňa vysoké tresty na úrovni odňatia slobody, ale skôr smeruje k odňatiu možnosti vykonávať verejnú funkciu. V následnom trestnom konaní stačí preukázať, že k odovzdaniu, resp. prijatiu daru došlo a neskúma sa fakt, či bol dar prijatý v súvislosti s konkrétnym rozhodnutím v prospech darcu. To je základný rozdiel oproti slovenským právnym úpravám, ktoré vyžadujú dokázanie subjektívnej stránky trestného činu, čo v realite výrazne obmedzuje postihovanie korupcie. V takomto svete by mal napríklad Robert Fico obrovský trestnoprávny

problém s výškou nájomného v Bonaparte a Robert Kaliňák s výhodnými obchodmi s Ladislavom Baštrnákom. Prevzatie rakúskej predlohy by samo osebe výrazne sťažilo život množstvu profesionálnych “prikrmočov”, ktorí majú postavené podnikanie na udržiavaní “priaznivých” vzťahov so skorumpovateľnými úradníkmi. Je šokujúce, že súčasná slovenská právna úprava dobre plánovanú korupciu (prikrmovanie), ktorá sa prirodzene zaobíde bez výslovných záväzkov, toleruje.

Ako iný príklad je možné uviesť Singapur a jeho prísne pravidlá pre úradníkov:

- nesmú si požičiavať peniaze od ľudí, s ktorými by mohli ako úradníci prísť do kontaktu
- nesmú mať dlhy väčšie než je ich trojmesačný plat
- sú povinní zverejňovať svoje majetkové priznania ihneď pri nástupe do práce
- nemôžu podnikáť alebo mať inú part-time prácu bez schválenia
- nemôžu použiť žiadnu informáciu k svojmu obohateniu (ani v budúcnosti)

V rámci boja proti korupcii treba prísť aj s opatreniami tohto druhu. Tieto opatrenia totiž prísnejšie vymedzujú prácu úradníkov ako takých. Niektoré podobné úpravy už existujú aj na Slovensku, ich hlavným problémom však je, že sú iba formálne, nekontrolujú sa a nevynucuje sa ich dodržiavanie.

Zákon o VO

Existujúca verzia slovenského zákona o verejnom obstarávaní nie je ani napriek neustálym „protikorupčným“ vylepšeniam schopná zabrániť množstvu korupčných praktík a bez opätovnej revízie jeho základnej filozofie a mnohých ustanovení sa korupčná situácia vo verejných zákazkách nezlepší. Základným problémom jeho reálneho uplatňovania je, že výrazne komplikuje, či často až znemožňuje efektívnu realizáciu činností a projektov využívajúcich verejné zdroje tým, ktorí sa reálne snažia konať čestne, ale na druhej strane neznemožňuje korupčné správanie a zneužívanie verejných zdrojov tými, ktorí do procesu vstupujú so zámerom ho zneužiť. Naopak, príliš zložité, byrokratické a voči zákazke nešpecifické pravidlá verejného obstarávania nahrávajú tým, ktorí v nich dokážu „chodiť“.

Téma verejného obstarávania je relatívne komplikovaná oblasť, ktorá presahuje len tému korupcie a súvisí aj s efektivitou verejnej správy a hodnotou za peniaze. Reforma tohto zákona preto predpokladá pomerne širokú diskusiu, založenú na reálnych dátach o obstarávaní za posledné roky a komplexnejšej analýze samotnej podstaty tovarov a služieb, ktoré štát potrebuje obstarávať. Z hľadiska témy korupcie považujeme za dôležité najmä:

transparentné nastavenie pravidiel “pred” a “po” verejnom obstarávaní – t.j. čo a prečo sa obstaráva, aké sú parametre a podmienky a ako konkrétne plnenie splnilo tieto požiadavky (v opačnom prípade je VO len nedôveryhodnou simuláciou výberu tovaru, služieb a prác na trhu)

výraznejšie diferencovanie zákaziek podľa veľkosti, ale najmä podľa predmetu – presnejšia definícia výberových kritérií, najmä čo sa týka kvalitatívnych (nie cena ako jediné kritérium, ale súhrn špecifických kritérií)

dôslednejšie uplatňovanie princípu „hodnota za peniaze“ – t.j. práca s dátami, dôsledná príprava obstarávaní, analýza možností a dopadov, precízne hodnotenie dodaných služieb (rozhodovanie na základe poctivých analýz a nezávislých tímov sa musí stať samozrejmosťou pre vyhodnocovanie politík a projektov nielen pre tých, ktorí zastupujú štát ale aj média a verejnosť)

3. Transparentnosť, participácia a kontrola

Moc korumpuje. Absolútna moc korumpuje absolútne. Tam, kde existuje monopol a možnosť samostatne rozhodovať, ktorá môže sklzánuť k svojvôli v rozhodovaní, bude nevyhnutne dochádzať ku korupcii.

Preto je nutné okrem štrukturálnych nastavení správy verejného majetku, vytvorenia nezávislých komisií a delby moci veľmi citlivo nastavovať vyváženosť právomocí v rámci štátnej správy, aj v rámci jednotlivých úradov. Dobrými nástrojmi obmedzovania svojvôle a sťažovania korupcie sú zvyšovanie transparentnosti rozhodovacích procesov, používanie technológií, vďaka ktorým minimalizujeme zlyhanie ľudského faktora, spolupráca s tretím sektorom a efektívne kontrolné mechanizmy.

Verejná kontrola – Transparentnosť a technológie

Slovensko je vnímané ako krajina s vysokou mierou korupcie napriek tomu, že aplikovala viaceré opatrenia na zvýšenie transparentnosti, ktoré neexistujú ani vo vyspelejších demokraciách. Prijali sme napríklad zákon o povinnom zverejňovaní zmlúv a disponujeme aj pomerne detailnými verejnými dátami k firmám. Hlavným problémom je to, že sa tieto nástroje dostatočne nevyužívajú, alebo ak sú aj na ich základe zistené prípady korupcie, nemajú prakticky nikdy trestno-právnu dohru.

Napriek týmto nedostatkom je aj naďalej jedinou možnosťou pokračovať v zvyšovaní transparentnosti verejnej a štátnej správy, a to na všetkých úrovniach. Transparentnosť a efektívne participatívne nástroje pri rozhodovacích procesoch v štáte, rozšírenie možností pripomienkovania verejnosťou, povinné preverovanie dopadov a účinkov schválených zákonov, ako aj ďalších právnych predpisov v určitom čase po ich schválení, zverejňovanie informácií prostredníctvom otvorených dát môžu v stredno- a dlhodobom horizonte viesť postupne k redukcii korupcie.

Používanie digitálnych technológií vo všeobecnosti prispieva nielen k samozrejmemu zefektívňovaniu štátnej správy, ale kladú aj prekážky štandardnému korupčnému správaniu. Ako príklad možno uviesť verejné poradovníky a databázy (aj

poloanonymné) v rôznych oblastiach, ktoré dokážu obmedziť alebo dokonca znemožniť korupciu pri predbiehaní, alebo schvaľovaní mimo systému.

Zverejňovanie princípov korupčného systému

Mnohé praktiky korupčného správania sú verejným tajomstvom, ale málokto disponuje detailmi, potrebnými na rozpoznanie a riešenie problému. Postupné zverejňovanie popisov korupčného systému v rámci jednotlivých sektorov, napríklad v IT, stavebníctve, zdravotníctve, športe atď. by mohlo pomôcť tieto praktiky potierať. Ide o úlohu, na ktorej by sa mali podieľať predstavitelia štátu, polícia, médiá aj tretí sektor.

Participatívny prístup – komunity

Podpora participatívneho prístupu občanov a komunít na všetkých rozhodovacích procesoch prináša efektívnejšie riadenie, rozhodovanie, väčšiu transparentnosť a kontrolu, a teda menšiu korupciu.

Lokálne, či sektorové komunity disponujú informáciami a dátami, ktoré môžu výrazne pomôcť efektívnej tvorbe politík a odhaľovaniu korupcie. V súčasnosti však tieto skupiny skôr supľujú úlohu štátu, alebo s ním bojujú. Ich väčším zapájaním je možné zlepšiť celkový chod štátu, podporiť sektorovú etickú samoreguláciu a získať prirodzenú kontrolu možného korupčného správania.

Práve nové technológie, participatívnosť a otvorenosť štátu voči občanom by mali napomáhať tomu, aby občania silnejšie vnímali možnosť reálne ovplyvňovať svoj každodenný život a smerovanie našej krajiny na rozličných úrovniach a v rôznych oblastiach.

Štátne kontrolné orgány

V protiklade so súčasnou praxou politických nominácií je pre odstraňovanie korupcie kľúčové, aby na čele štátnych kontrolných orgánov, ako je NKÚ alebo Protimonopolný úrad SR, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Úrad pre dohľad nad

zdravotnou starostlivosťou atď. stáli politicky nezaťažení odborníci. Inštitucionálna a finančná nezávislosť a vysoká odbornosť týchto úradov je priamo úmerná "sile" štátu, t.j. je kľúčová pre schopnosť štátu realizovať efektívne zásahy v prostrediach, ktoré budú vždy náchylné na korupčné praktiky. Spolitizované a neodborné fungovanie týchto úradov znásobuje reálnu korupciu a posilňuje u občanov pocit, že žijú v skorumpovanej a nespravodlivej krajine. Sfunkčnenie a zefektívnenie týchto úradov by malo byť prioritou boja s korupciou.

Zákon o lobbingu

Lobbing, t.j. procesy, zamerané na ovplyvňovanie tvorby politík v prospech istých záujmových skupín je štandardnou súčasťou demokratických spoločností a nemusí nutne znamenať poškodzovanie verejného záujmu. Najlepšou ochranou proti jeho zneužívaniu je priniesť do týchto procesov čo najviac transparentnosti a zmysluplnej regulácie. Prirodzeným výsledkom takýchto úvah by mala byť legislatívna aktivita vlády zameraná na vytvorenie dobrého zákona o lobbingu.

4. Trestanie korupcie a spravodlivosť

Silné vnímanie miery korupcie na Slovensku je spôsobené najmä tým, že jej aktéri nie sú takmer vôbec trestaní. Pokiaľ sa zásadným spôsobom nezmení súčasná prax (ne)trestania korupcie, nielenže nebudú mať zmysel všetky doteraz popisované opatrenia, ale najmä nie je možné vytvoriť verejnú mienku, ktorá korupciu odsudzuje a aktívne potiera a zároveň vníma spoločnosť ako spravodlivú voči jednotlivcovi.

Vo všeobecnosti je nutné dosiahnuť stav, v ktorom vyšetrovatelia môžu bez strachu stíhať aj vysokopostavené osoby, pretože nachádzajú oporu v prokuratúre a nezávislých súdoch. Prokuratúra je v tomto procese kľúčová, pretože dokáže zastaviť aj veľmi kvalitnú prácu vyšetrovateľov a demotivovať aj najkvalitnejších členov policajných zložiek.

Uvedený stav je bohužiaľ ďaleko od slovenskej reality najmä vďaka desaťročia trvajúcim a na seba sa vrstviacim nomináciám spriaznených osôb do kľúčových postov. Títo ľudia zabezpečujú to, aby “božie mlyny” mleli až príliš pomaly, pretože celý systém je nastavený tak, aby znemožňoval odhalenie a potrestanie korupcie. Od samotných štátnych úradov, ktoré korupčné prípady zamaskujú tak, aby sa vôbec nezačalo ich vyšetrovanie cez políciu a prokuratúru, ktoré sú ovládané politicky nominovanými a skorumpovanými ľuďmi, až po isté množstvo úplatných sudcov v systéme – táto mašinéria sa zdá byť v súčasnosti neprekonateľná a nereformovateľná.

Systém nie je možné zmeniť bez radikálnej reformy súdov a prokuratúry, ktorá by spočívala predovšetkým vo výraznej obmene personálneho obsadenia týchto inštitúcií, radikálnej zmene výberových procesov a pritiahnutí kritickej masy spoločensky zodpovedných sudcov, prokurátorov a vyšetrovateľov. Podrobne túto tému výborne vypracovalo² združenie VIA IURIS, ktoré sa touto problematikou na Slovensku už dlhodobo zaoberá. Z opatrení, ktoré navrhujú treba zdôrazniť najmä nasledovné:

² <http://www.viaiuris.sk/tema/navrh-opatreni-na-eliminovanie-beztrestnosti-unosu-statu/>

Polícia

- zriadenie nezávislého orgánu, vyšetrojúceho sťažnosti a trestnú činnosť policajtov a iných príslušníkov
- zriadenie nezávislej inštitúcie Policajného zboru, ktorú bude riadiť prezident Policajného zboru
- zrušenie bezdôvodnej odvolateľnosti policajného prezidenta

Prokuratúra

- rozšírenie práva navrhovať kandidátov na funkciu generálneho prokurátora - dôležití predstavitelia právnickej verejnosti (predstavitelia profesijných komôr, akademickej obce, vrátane prokurátorov, verejný ochranca práv) by mali mať právo navrhovať kandidátov podľa ich profesionálnych kvalít
- zásadné zmeny v právnej úprave Rady prokurátorov, jej otvorenie sa členom mimo prokurátorského prostredia a tým aj verejnej kontrole prokuratúry
- zmeny v disciplinárnych konaniach vo veciach prokurátorov, so zabezpečením verejnej kontroly a oslabením vplyvu generálneho prokurátora na zloženie disciplinárnych senátov, disciplinárne konanie a rozhodnutie
- výberové konania na funkciu prokurátora by sa mali vzťahovať na všetkých uchádzačov o funkciu prokurátora, mali by byť uskutočňované výberovou komisiou, ktorú nebudú tvoriť len prokurátori, a ktorej členov budú nominovať aj subjekty mimo prokurátorského prostredia

Súdy

- zmeny v disciplinárnych konaniach vo veciach sudcov, t.j. sfunkčnenie disciplinárneho konania a čiastočné zjednotenie s disciplinárnym konaním vo veciach prokurátorov, sprecizovanie niektorých konkrétnych ustanovení týkajúcich sa disciplinárneho procesu a hmotnoprávnej úpravy
- zmeny v zložení výberovej komisie tak, aby výkonná či zákonodarná moc mohli za kandidátov na členov výberovej komisie menovať len osoby nepôsoiace v justícii
- dôkladné zedefinovanie prípravného vzdelávania tak, aby uchádzači z iných právnických profesií neboli znevýhodňovaní pri uchádzaní sa o funkciu sudcu
- vytvorenie jednotného hodnotiaceho hárku, ktorý budú všetky výberové komisie používať vo výberovom konaní

Dá sa bojovať s korupciou
na Slovensku? Dá!

Michal Truban

Je veľmi dôležité zdôrazniť, že nezávislé vyšetrovanie a uzavretie káuz z minulosti je jedným z kľúčov k znižovaniu subjektívneho vnímania korupcie občanmi Slovenska. Nejde tu o hon na čarodejnice, ale o nastavenie systémových opatrení, ktoré umožnia aj úspešné ukončenie prípadov a káuz z minulosti

5. Komunikácia o korupcii

Boj s korupciou je nikdy nekončiaci proces. Zápas o spravodlivú a dôstojnú spoločnosť je ako zápas o slobodu - keď sa o ňu prestaneme starať, prídeme o ňu.

Jednorazové kroky a radikálne opatrenia musia pokračovať nastavením dlhodobých procesov, ktoré umožnia vytvárať protikorupčný etický rámec v spoločnosti. Ide najmä o etický rozmer vzdelávania a budovanie morálneho povedomia občanov.

Morálne zásady a kultúra v spoločnosti sa nebudujú príkazmi, ale vzormi. Protikorupčné správanie a nulová tolerancia ku korupcii musí byť preto základnou hodnotou všetkých, ktorí pôsobia vo vedúcich pozíciách štátnej správy a samosprávy – a to od premiéra a ministrov až po starostov, učiteľov, či športových rozhodcov.

Verejná diskusia a kampaň o korupcii

Korupciu nie je možné exaktne merať. Existujúce rebríčky a prieskumy pracujú predovšetkým so subjektívnym vnímaním korupcie. Vysoký index vnímania korupcie na Slovensku vychádza z paradoxu dvoch protichodných tendencií. Na jednej strane vníma naša spoločnosť boj proti korupcii ako márnny a vidí ju všade - aj tam, kde reálne nie je. Na druhej strane veľkú časť korupcie ľudia ako korupciu nevnímajú a berú ju ako samozrejmosť a jedinou možnosť prežitia.

Dôvody sú určite aj historické, ale predovšetkým ide o to, že prebujnenie korupcie na Slovensku spôsobuje všeobecný zmätok. Okrem samotného riešenia korupcie preto treba vedieť túto tému aj adekvátne prezentovať a diskutovať o nej - vrátane informácií o úspechoch boja proti nej, marketingových stratégií, vzdelávania ľudí a šírenia nádeje v podobe poukazovania na možnosť progresu v boji proti korupcii na všetkých úrovniach.

Informovanie o korupcii by malo zahŕňať niekoľko aspektov:

- 1.** Všeobecná kampaň o korupcii – informatívna kampaň o typoch korupcie, o jej nebezpečnosti a vplyve na spoločnosť, o možnostiach boja proti nej. Tieto informácie treba šíriť všetkými prostriedkami a takisto tieto prezentovať aj na školách a vo všetkých verejných inštitúciách.
- 2.** Informovanie o úspechoch boja proti korupcii - pozitívne výsledky, aj naštartované procesy, informácie o vyvodenej trestno-právnej zodpovednosti páchatelov korupcie, o označovateľoch korupcie a aktívnych ľuďoch, ktorí s ňou bojujú. Takáto cielená informačná stratégia môže napomôcť navráteniu viery ľudí v spoločnosť s minimálnou korupciou.
- 3.** Je potrebné poukazovať na konkrétne pozitívne prípady boja s korupciou v štátnej správe, aby bolo jasné, že sa oplatí byť čestný a pracovať pre spoločnosť. Treba verejne chváliť a odmeňovať najlepších úradníkov, policajtov a učiteľov, a to aj bez súvislosti s korupciou. Ak bude práca pre spoločnosť v štáte vnímaná pozitívnejšie, prispeje to k zníženiu korupcie, pretože bude priťahovať kvalitnejších ľudí a ďalší budú veriť tomu, že snaha o zníženie korupcie má zmysel.

Zhrnutie

Napriek desivým skutočnostiam, opísaným v týchto riadkoch netreba zúfať. Aj keď často môže vzniknúť dojem, že na výrazné zníženie korupcie bude treba celé generácie, nie je to tak. Existujú príklady, keď sa to podarilo v rámci jedného volebného obdobia.

Je tu však háčik. Úspešné prípady boja proti korupcii vo svete mali spoločný základ, zahŕňajúci prakticky všetky opatrenia, navrhované v tomto dokumente a boli v rukách politikov, pre ktorých bola protikorupčná agenda skutočnou prioritou.

Bez výraznej politickej podpory na najvyšších miestach sa totiž nedajú v boji proti korupcii dosiahnuť výrazné úspechy.

Pri boji proti korupcii treba postupovať s rozvahou a konštruktívne, aj napriek tomu, že táto téma vzbudzuje vášne a môže sa z nej stať akýsi hon na čarodejnice. Preto je dôležité klásť dôraz na opravovanie štrukturálnych problémov systému. Boj s korupciou si vyžaduje vytrvalosť a hlavne klud. Boj s korupciou sa nesmie viesť s krvavými očami, ale pokojne, systémovo, krok po kroku, až sa dosiahne kritická masa dobrých ľudí a dobrých opatrení v systéme.

Až potom môže dôjsť k výraznému skoku a zníženiu korupcie. Celá spoločnosť sa tak dokáže nadýchnuť, veci začnú fungovať efektívnejšie a lepšie.

A potom sa môžeme pustiť do ďalšieho boja a vylepšovania. Pretože dokonalý svet sa nám vytvoriť nikdy nepodarí. Ale dokážeme vytvoriť rádovo lepšie prostredie ako to, ktoré máme teraz.

Hodnoty Progresívneho Slovenska

1) Progres

Veríme, že svet a spoločnosť, v ktorej žijeme je možné zlepšovať za každých okolností. Nielen v období rozmachu, ale aj v ťažkých časoch. Musí sa však spojiť kritická masa ľudí, ktorým na zmene k lepšiemu záleží. Rozvoj a napredovanie našej spoločnosti musia cítiť všetci. Tých, ktorí sú vpredu musí motivovať a povzbudzovať a tým, ktorí ostávajú vzadu musí pomáhať.

2) Sloboda

Veríme v slobodu jednotlivca, ktorej vyjadrením je liberálno-demokratický spoločenský systém. Veríme v spoločnosť, kde slobodní jednotlivci vytvárajú prostredie spolupatričnosti a v ktorej sú práva jednotlivca vyvážené záujmami spoločnosti. Schopnosť naplňať spoločný záujem a mieru empatie a solidarity považujeme za dôležité znaky slobodnej spoločnosti.

3) Rovnosť

Veríme, že spoločnosť je tvorená jednotlivcami, ktorí sú si rovní vo všetkých právach. Preto považujeme za dôležité chrániť slabších, tých, čo sú v menšine, či tých, ktorí sú akýmkoľvek spôsobom znevýhodnení, aby mohli svoje práva realizovať. Kritériami rovnosti v spoločnosti je pre nás možnosť dôstojného života pre všetkých a rozmanitosť tých, ktorí majú rovnaké práva.

4) Poznávanie a krása

Veríme v spoločnosť, ktorá umožňuje jednotlivcovi prístup k poznávaniu a kráse. Schopnosť poznávať svet okolo, kriticky ho hodnotiť, ale aj vnímať ho v momentoch harmónie považujeme za nevyhnutné pre dlhodobý rozvoj akéhokoľvek spoločenstva a jeho hodnôt.

5) Spravodlivá spoločnosť

Vyjadrením rovnosti práv je pre nás spravodlivé zaobchádzanie so všetkými členmi spoločenstva bez rozdielu. Zabezpečenie spravodlivosti, dostupnej každému v reálnom čase, považujeme za základnú povinnosť verejnej moci. Je preto zodpovednosťou tých, ktorým spoločnosť zverí výkon moci a starostlivosť o verejné statky.

6) Ekonomika ako nástroj rozvoja

Ekonomiku chápeme ako nástroj na zlepšovanie spoločnosti, nie ako cieľ jej existencie. Preto považujeme za dôležité rozvíjať slobodný trh v takej miere, ktorá umožňuje vyvážený rozvoj spoločnosti a podporovať ekonomickú politiku, ktorá chráni dôstojnosť všetkých ľudí a berie do úvahy udržateľnosť prostredia pre budúce generácie.

7) Udržateľné prostredie

Kvalitu a trvalú udržateľnosť prostredia, v ktorom naša spoločnosť existuje, považujeme za kľúčový predpoklad k jej zachovaniu a napredovaniu. Toto prostredie pre nás nie je iba fyzickým priestorom, ale aj spoločne zdieľaným právnym a hodnotovým rámcom. Kultiváciu verejného priestoru ako spoločného prostredia, ktoré je motivujúce, udržateľné a spravodlivé voči všetkým, ktorí v ňom žijú, vnímame ako nevyhnutnú úlohu spoločnosti.

8) Demokratické inštitúcie

Veríme v posilňovanie moderných, otvorených a efektívnych demokratických verejných inštitúcií, ktoré sú najlepším nástrojom na formovanie a ochranu spoločenských hodnôt a vytváranie verejných

statkov. Inteligentné formy regulácie považujeme za nástroje na vytvorenie rovnosti príležitostí, ochranu slabších a znevýhodnených a zvelaďovanie verejného priestoru.

9) Európa a svet

Veríme, že hranice štátu, v ktorom žijeme, nie sú hranicami našich hodnôt a zodpovedností. Podporujeme integráciu a spájanie síl v rámci Európy, ale aj tesnejšie prepojenie s ďalšími krajinami vyznávajúcimi liberálno-demokratické hodnoty. Otvorenosť voči iným považujeme za najlepší spôsob budovania vlastnej identity založenej na zdieľaní rovnakých hodnôt a ich efektívnom presadzovaní. Komunikáciu, spoluprácu a solidaritu s ostatnými národmi a krajinami vnímame ako dôležitý nástroj na dosiahnutie pokoja, mieru a udržateľného života na našej planéte.

10) Budúcnosť

Sme presvedčení, že budúcnosť jednotlivcov a spoločnosti závisí na tom, ako sme pripravení na nastávajúce výzvy. Veríme preto v rozmanitú a otvorenú spoločnosť. Len takáto spoločnosť dokáže tvoriť nové nápady, nachádzať nové riešenia a pružne reagovať na výzvy, ktoré prináša rýchly vývoj spoločenských štruktúr, vedy a technológií. Veríme v budúcnosť, ktorá neprichádza, ale ktorú aktívne tvoríme. V budúcnosť, ktorá pre nás nie je hrozbou, ale príležitosťou.