



V Bruseli 3. 2. 2014  
COM(2014) 38

**SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

**SPRÁVA EÚ O BOJI PROTI KORUPCII**

# **I. Úvod**

## ***Kontext v rámci politik a cieľe správy***

Korupcia vážne poškodzuje hospodárstvo a celú spoločnosť. Mnohé krajiny sveta sužuje hlboko zakorenená korupcia, ktorá brzdí hospodársky rozvoj, oslabuje demokraciu, narušuje sociálnu spravodlivosť a právny štát. Ani členské štáty EÚ nie sú imúnne voči tejto skutočnosti. Korupcia postihuje všetky členské štáty, hoci jej charakter a rozsah sa v jednotlivých štátoch líšia. Ovplyvňuje dobrú správu vecí verejných, správne riadenie verejných zdrojov a konkurenciu na trhoch. V najkrajnejšej podobe podkopáva dôveru občanov k demokratickým inštitúciám a procesom.

V tejto správe sa uvádza analýza korupcie v členských štátoch EÚ a opatrenia prijímané na predchádzanie korupcii a boj proti nej. Cieľom správy je otvoriť diskusiu medzi Komisiou, členskými štátmi, Európskym parlamentom a inými zúčastnenými stranami, ktorá pomôže v práci v oblasti boja proti korupcii a ukáže cesty, ako prínosne využiť európsky rozmer.

Členské štáty EÚ majú vytvorenú väčšinu právnych nástrojov a inštitúcií potrebných na prevenciu a potlačanie korupcie. Ich výsledky však nie sú uspokojivé v rámci celej EÚ. Protikorupčné predpisy sa nie vždy dôrazne uplatňujú, systémové problémy sa neriešia dostatočne účinne a príslušné inštitúcie sú nie vždy dostatočne spôsobilé presadzovať uplatňovanie predpisov. Deklarované úmysly majú ku konkrétnym výsledkom ešte veľmi ďaleko a často sa zdá, že na odstránenie korupcie chýba skutočná politická vôľa.

Komisia v júni 2011 prijala Oznámenie o boji proti korupcii v EÚ<sup>1</sup>, čím zabezpečuje prínos EÚ k tejto oblasti a zavádza správu EÚ o boji proti korupcii určenú na monitorovanie a vyhodnotenie úsilia členských štátov v tejto oblasti. Sľubuje si od nej výraznejšiu politickú angažovanosť v otázke účinného riešenia korupcie. Týmto dokumentom sa zverejňuje prvá správa, ďalšie správy budú vydané každé dva roky.

V súlade s medzinárodnými právnymi nástrojmi<sup>2</sup> sa korupcia v tejto správe vymedzuje v širokom zmysle ako akékoľvek „zneužitie právomoci na osobný prospech“. Týka sa teda konkrétnych činov korupcie a opatrení, ktoré členské štáty prijali zvlášť na prevenciu alebo trestanie korupčného konania, ako je definované v zákone. V správe sa zároveň spomínajú mnohé oblasti a opatrenia, ktoré vplývajú na vznik rizika korupcie a na možnosti jej kontroly.

Správa sa zameriava na vybrané kľúčové problémy osobitného významu pre jednotlivé členské štáty. Sú v nej opísané osvedčené postupy a slabé stránky, ako aj kroky, ktoré členským štátom umožnia riešiť korupciu efektívnejšie. Komisia si uvedomuje, že väčšina týchto otázok patrí výhradne do kompetencií jednotlivých štátov. Zabezpečiť, aby všetky členské štáty mali účinné protikorupčné politiky a podporu EÚ pri plnení týchto úloh, je však v spoločnom záujme Únie. Cieľom správy preto je presadzovať vysoké štandardy boja proti korupcii v rámci celej EÚ. Upozornenie na problémy – ale aj osvedčené postupy – existujúce v rámci EÚ zvyšuje prostredníctvom tejto správy dôveryhodnosť úsilia EÚ o presadzovanie protikorupčných štandardov inde na svete.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:SK:PDF>.

<sup>2</sup> Najmä Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii, ako aj právne nástroje Rady Európy týkajúce sa boja proti korupcii, ako sú napríklad uznesenie (97) 24 o dvadsiatich usmerňujúcich zásadách boja proti korupcii a odporúčania č. R (2000) 10 týkajúce sa etických kódexov pre verejných činiteľov a č. R (2003) 4 o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.

Korupcia je komplexný jav s ekonomickým, sociálnym, politickým a kultúrnym rozmerom, ktorý nie je možné jednoducho odstrániť. Účinná politická reakcia sa nedá zúžiť na štandardný súbor opatrení. „Univerzálne platné riešenie“ neexistuje. Správa sa preto venuje preskúmaniu korupcie vo vnútroštátnom kontexte jednotlivých členských štátov. Predstavuje návrhy, ako každý členský štát môže riešiť najzávažnejšie problémy vzhľadom na svoju vnútroštátnu situáciu.

Bližšie vysvetlenie metodiky správy sa uvádza v prílohe.

### ***Širší politický kontext***

**Finančná kríza** vystavila Európanov a ich vlády ďalšiemu tlaku. Súčasný ekonomický problém v Európe aj inde si vyžadujú posilnenie záruk integrity a transparentnosti verejných výdavkov. Občania očakávajú, že EÚ zohrá dôležitú úlohu a pomôže členským štátom chrániť legálnu ekonomiku pred organizovanou trestnou činnosťou, finančnými a daňovými podvodmi, praním špinavých peňazí a korupciou, a to najmä v časoch hospodárskej krízy a úsporných rozpočtových opatrení. Odhaduje sa, že len korupcia samotná stojí európsku ekonomiku 120 miliárd EUR ročne, čo je len o trochu menej, ako je ročný rozpočet Európskej únie.<sup>3</sup>

Európa 2020 je **stratégia rastu EÚ** v priebehu súčasného desaťročia, ktorá má presadzovať inteligentné, udržateľné a inkluzívne hospodárstvo, čo pomôže EÚ a jej členským štátom zabezpečiť vysokú mieru zamestnanosti, produktivity a sociálnej súdržnosti. Z výskumu vyplýva, že úspech stratégie Európa 2020 závisí aj od inštitucionálnych faktorov, ako je napríklad dobrá správa vecí verejných, právny štát a kontrola korupcie<sup>4</sup>. Boj proti korupcii prispieva ku konkurencieschopnosti EÚ v globálnej ekonomike. V tejto súvislosti sa v spojitosti s viacerými členskými štátmi zdôrazňujú protikorupčné opatrenia ako súčasť európskeho semestra – ročného cyklu koordinácie hospodárskych politík, ktorý zahŕňa podrobnú analýzu programov hospodárskej a štrukturálnej reformy členských štátov, ako aj odporúčania pre jednotlivé krajiny. Zlepšenie účinnosti verejnej správy môže vo všeobecnosti prispieť k zníženiu rizík súvisiacich s korupciou, najmä ak sa skombinuje s väčšou transparentnosťou. V oznámení Komisie s názvom *Za obnovu európskeho priemyslu* z januára 2014 sa preto kladie dôraz na kvalitu verejnej správy ako dôležitý aspekt stratégie rastu EÚ.<sup>5</sup>

### ***Štruktúra správy***

Správa EÚ o boji proti korupcii zahŕňa všetkých 28 členských štátov EÚ. Má nasledujúcu štruktúru:

#### **I. úvod predstavujúci kontext v rámci politík a ciele,**

<sup>3</sup> Celkové hospodárske náklady korupcie sa nedajú ľahko vyčíslieť. Uvedené číslo 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 dosahuje na svetovej úrovni 5 % HDP. Pozri aj oznámenie Komisie o boji proti korupcii v EÚ zo 6. júna 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:SK:PDF>.

<sup>4</sup> Excelentnosť vo verejnej správe v záujme konkurencieschopnosti v členských štátoch EÚ (2011 – 2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

<sup>5</sup> COM(2014)14.

- II. výsledky **prieskumov Eurobarometra** z roku 2013 o vnímaní korupcie a o skúsenostiach s korupciou,
- III. **horizontálnu kapitolu** s opisom trendov súvisiacich s korupciou v rámci EÚ. Obsahuje súhrn hlavných zistení. Závery a návrhy budúcich krokov pre každý členský štát sa uvádzajú (len) v kapitolách venovaných jednotlivým krajinám,
- IV. **tematickú kapitolu**, ktorá sa zameriava na prierezovú problematiku osobitného významu na úrovni EÚ. Predmetná prvá správa sa venuje otázke verejného obstarávania. Verejné obstarávanie je mimoriadne dôležité pre vnútorný trh. Je upravené rozsiahlym súborom právnych predpisov EÚ a vystavené značným rizikám korupcie. Táto kapitola sa týka korupcie a protikorupčných opatrení vo vnútroštátnych systémoch verejného obstarávania,
- V. **metodickú prílohu**, v ktorej sa opisuje spôsob vypracovania správy a metodologické voľby a obmedzenia,
- VI. **kapitoly o krajinách** venované každému z 28 členských štátov. Tieto kapitoly nepredstavujú vyčerpávajúci opis otázok spojených s korupciou a protikorupčných opatrení, ale upriamujú pozornosť na vybrané kľúčové problémy zistené pri jednotlivom hodnotení každej krajiny samostatne a s náležitým prihliadnutím na národný kontext,
- a) **úvod** so stručným náčrtom celkovej situácie v súvislosti s korupciou. V úvode sú predstavené vybrané ukazovatele, ako napríklad vnímanie korupcie, spolu s analyzovanými skutočnosťami, trendmi, úlohami a vývojom v súvislosti s korupciou a protikorupčnými opatreniami,
- b) **preberané otázky**. Pri každej krajine sú vybrané a analyzované viaceré otázky. Napriek tomu, že dôraz sa kladie na citlivé miesta a oblasti, v ktorých by malo dôjsť k zlepšeniu, analýza je orientovaná na budúcnosť a poukazuje na plány a opatrenia, ktoré sa vyvíjajú správnym smerom, ako aj na problémy, ktoré si vyžadujú ďalšiu pozornosť. Upozorňuje na osvedčené postupy, ktoré môžu byť inšpiráciou pre ostatných. Preberané otázky sa rozsahom neobmedzujú len na záležitosti spomínané v tematickej kapitole (verejné obstarávanie). Kapitoly venované niektorým krajinám však obsahujú osobitnú analýzu verejného obstarávania. To sa týka krajín, v ktorých sa zistili závažné problémy s verejným obstarávaním.

Kľúčové otázky v kapitolách jednotlivých krajín boli zvolené na základe nasledujúcich hľadísk:

- závažnosť a vplyv problému v súvislosti s úlohami týkajúcimi sa korupcie v danej krajine,
- rozsah možných vedľajších dôsledkov pre širšiu škálu politík (napríklad veľké nedostatky v kontrolných mechanizmoch verejného obstarávania, ktoré vytvárajú vážne riziko zneužitia verejných prostriedkov) a
- možnosť poukázať na konštruktívne a konkrétne budúce kroky.

## ***Budúce kroky a následná kontrola***

Body vyžadujúce si ďalšiu pozornosť, spomínané v kapitolách k jednotlivým krajinám, vyjadrujú snahu Komisie o určenie opatrení, ktoré zrejme **prispejú** k zvládnutiu hlavných neriešených otázok v oblasti prevencie a potlačania korupcie. Sú prispôsobené kontextu a potrebám jednotlivých krajín. Ide o konkrétne a cielené opatrenia bez zbytočných podrobností, ktoré majú dosiahnuť skutočné hmatateľné zmeny. Správa v prípade potreby čerpá z **odporúčaní vypracovaných v rámci iných mechanizmov nahlasovania korupcie** (predovšetkým Skupiny štátov Rady Európy proti korupcii – GRECO – a organizácie OECD), hoci niektorými z nich sa členské štáty ešte neriadia, a tieto odporúčania podporuje.

V nadväznosti na túto správu si Komisia želá zapojiť sa do konštruktívnej, na budúcnosť orientovanej diskusie o najlepších spôsoboch riešenia korupcie, a to najmä v súvislosti s bodmi, ktoré si podľa nej vyžadujú ďalšiu pozornosť. Komisia verí, že sa rozvinie rozsiahla diskusia o protikorupčných opatreniach za aktívnej účasti členských štátov, Európskeho parlamentu, vnútroštátnych parlamentov, súkromného sektora a občianskej spoločnosti, a teší sa aj na svoju aktívnu účasť v diskusiách na úrovni EÚ a na úrovni členských štátov.

Komisia okrem toho plánuje zaviesť **program vzájomnej výmeny skúseností** pre členské štáty, miestne mimovládne organizácie a iné zúčastnené strany s cieľom zistiť osvedčené postupy a prekonať nedostatky protikorupčných politík, zvyšovať informovanosť alebo zabezpečiť odbornú prípravu. Toto úsilie by sa malo týkať otázok vyžadujúcich si pozornosť, ako sa spomínajú v správe, a malo by uľahčovať následnú kontrolu. Program vzájomnej výmeny skúseností sa začne realizovať po prijatí tejto správy. Bude čerpať z prijatej spätnej väzby a diskusií so zúčastnenými stranami o konkrétnych potrebách, ktoré by sa mohli riešiť pomocou programu.

Komisia plánuje dôkladne zanalyzovať spätnú väzbu v súvislosti s touto prvou správou, zvážiť možné nedostatky a chyby a vziať si ponaučenia pre vypracovanie druhej správy. Preskúma použitú metodiku a ďalej posúdi možnosť stanovenia nových ukazovateľov korupcie.

V budúcej práci sa zameria napríklad na otázku spôsobu vykonania opatrení navrhovaných v prvej správe a sumárne vyhodnotí program výmeny skúseností.

## **II. Výsledky prieskumu Eurobarometra o vnímaní korupcie a skúsenostiach s korupciou**

V rámci prípravy správy EÚ o boji proti korupcii sa začiatkom roka 2013 konali dva prieskumy Eurobarometra: 1) osobitný prieskum Eurobarometra<sup>6</sup> a 2) „bleskový prieskum“ zameraný na podniky<sup>7</sup>. Umiestnenie v rebríčku podľa indexu vnímania korupcie (CPI)<sup>8</sup>, ktorý

<sup>6</sup> Prieskum vykonávaný každé dva roky medzi bežným obyvateľstvom vo všetkých členských štátoch formou osobného rozhovoru so vzorkou 1 000 alebo 500 respondentov (podľa počtu obyvateľov). Tohto prieskumu sa koncom februára a začiatkom marca 2013 zúčastnilo celkovo 27 786 osôb (reprezentatívna vzorka). Prieskum bol venovaný okrem iného celkovému vnímaniu korupcie, osobným skúsenostiam s korupciou, ako aj postojom k poskytovaniu prejavov priazne a darov. Hoci prieskumy Eurobarometra sa od roku 2007 konajú každý druhý rok, Komisia sa v roku 2013 rozhodla upraviť otázky pre potreby tejto správy. Každé porovnanie s predchádzajúcimi rokmi sa teda musí brať do úvahy len opatrne. Úplné správy sú k dispozícii na adrese [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm#397](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397).

<sup>7</sup> Telefonický prieskum, tzv. bleskový Eurobarometer, sa týkal šiestich sektorov v EÚ 28. Prvýkrát sa uskutočnil v roku 2013 a prebiehal v období od 18. februára do 8. marca. O poskytnutie názoru boli požiadané podniky z odvetvia

zverejňuje Transparency International, vo väčšine krajín zodpovedá odpovediam, ktoré poskytli respondenti v prieskume Eurobarometra.

Zo zhromaždenia údajov z osobitného prieskumu Eurobarometra najprv o celkovom vnímaní rozšírenia korupcie a následne o situáciách, keď sa poskytnutie úplatku v podstate očakávalo (osobná skúsenosť s úplatkárstvom), vyplýva, že členské štáty možno charakterizovať rôznymi spôsobmi.

Odpovede potvrdzujú pozitívne vnímanie a malé skúsenosti s úplatkárstvom v prípade **Dánska, Fínska, Luxemburska a Švédska**. Respondenti v týchto krajinách len zriedka uvádzali, že sa od nich očakávalo poskytnutie úplatku (menej ako 1 % prípadov), a počet ľudí, ktorí si myslia, že korupcia je rozšírená (20 %, 29 %, 42 % a 44 %), je výrazne pod priemerom EÚ. V prípade **Spojeného kráľovstva** sa poskytnutie úplatku očakávalo len od 5 osôb z 1 115 (menej ako 1 %), čo je najlepší výsledok v celej Európe, ale z údajov o vnímaní korupcie vyplýva, že 64 % respondentov zo Spojeného kráľovstva si myslí, že korupcia je v krajine rozšírená (priemer EÚ je 74 %).

V krajinách ako **Nemecko, Holandsko, Belgicko, Estónsko a Francúzsko** si viac ako polovica respondentov myslí, že korupcia je rozšírený jav, ale skutočný počet ľudí, ktorí museli zaplatiť úplatok, je nízky (okolo 2 %). Tieto krajiny sa zároveň umiestňujú na dobrých miestach v indexe organizácie Transparency International. **Znaky podobné s touto skupinou vykazuje aj Rakúsko** s výnimkou mierne vyššieho počtu respondentov (5 %), ktorí uviedli, že sa od nich očakávalo poskytnutie úplatku.

V niektorých krajinách relatívne veľa ľudí uviedlo, že má osobnú skúsenosť s úplatkárstvom, ktoré sa výrazne koncentruje v niekoľkých vymedzených odvetviach. K týmto krajinám patria **Maďarsko (13 %), Slovensko (14 %) a Poľsko (15 %)**, v ktorých sa veľká väčšina prípadov úplatkárstva vyskytuje v jednom sektore – zdravotníctve. Existujú dôkazy, že štrukturálne problémy v zdravotníctve motivujú k poskytnutiu úplatku zdravotníkom. Z podrobných odpovedí vyplýva, že najviac ľudí v spomínaných krajinách uvedie zdravotníctvo, pričom všetky ostatné inštitúcie alebo odvetvia (napr. políciu, colné úrady, politikov, prokuratúru atď.) uvádza menej ako 1 % respondentov. V týchto krajinách sa ako rozšírená vníma korupcia v širšom zmysle (82 % v Poľsku, 89 % v Maďarsku a 90 % na Slovensku).

V niektorých krajinách, ako je napríklad **Portugalsko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko**, sa úplatkárstvo zdá byť zriedkavé, ale problémom je korupcia v širšom zmysle – relatívne malý počet respondentov uviedol, že v priebehu posledných 12 mesiacov boli požiadaní o úplatok alebo sa úplatok od nich očakával. Hoci osobné skúsenosti s úplatkárstvom sú zjavne zriedkavé (1 % – 3 %), vnímanie je tak silno ovplyvnené nedávnymi politickými škandálmi a finančnou a hospodárskou krízou, že sa odráža v negatívnom dojme respondentov o celkovej korupčnosti (90 %, 91 %, 95 % a 97 %).

**Chorvátsko, Česká republika, Litva, Bulharsko, Rumunsko a Grécko** sú krajiny, ktoré zaostávajú podľa skóre z hľadiska vnímania korupcie, ako aj skutočných skúseností s ňou. V týchto krajinách 6 % až 29 % respondentov uviedlo, že boli v posledných 12 mesiacoch požiadaní o úplatok alebo sa od nich očakával, zatiaľ čo 84 % až 99 % respondentov sa

---

energetiky, zdravotnej starostlivosti, stavebníctva, výroby, telekomunikácií a financií (spoločnosti všetkých veľkostí). Úplná správa je k dispozícii na adrese [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_374\\_361\\_en.htm#374](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374)

<sup>8</sup> Index vnímania korupcie (CPI) každoročne zverejňuje organizácia Transparency International. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

domnieva, že korupcia je v ich krajine rozšírená. Podľa všetkého robia o čosi lepší dojem Chorvátsko a Česká republika, ktoré majú trochu lepšie skóre ako ostatné krajiny z danej skupiny.

Krajiny, ktoré sa nespomínajú (t. j. Lotyšsko, Malta, Írsko, Cyprus), vykazujú výsledky, ktoré sa významne neodchyľujú od priemeru EÚ v žiadnom z uvedených aspektov.

**Na európskej úrovni si tri štvrtiny respondentov (76 %) myslia, že v ich krajine je korupcia rozšírená.** Krajiny, kde si respondenti najčastejšie myslia, že korupcia je rozšírená, sú Grécko (99 %), Taliansko (97 %), Litva, Španielsko a Česká republika (po 95 %). **Štvrtina Európanov (26 %) v porovnaní s 29 % podľa Eurobarometra z roku 2011 sa domnieva, že korupcia sa ich v bežnom živote osobne dotýka.** Tvrdenie, že korupcia sa ich osobne dotýka, vyslovujú najčastejšie ľudia v Španielsku a Grécku (po 63 %), na Cypre a v Rumunsku (po 57 %) a Chorvátsku (55 %); najmenej zas v Dánsku (3 %), Francúzsku a Nemecku (po 6 %). **Približne jeden z dvanástich Európanov (8 %) uvádza, že v posledných 12 mesiacoch mal skúsenosť s prípadom korupcie alebo bol svedkom takéhoto prípadu.** Respondenti najčastejšie hovoria o skúsenosti alebo stretnutí s korupciou v Litve (25 %), na Slovensku (21 %) a v Poľsku (16 %), najmenej zas vo Fínsku a Dánsku (po 3 %), na Malte a v Spojenom kráľovstve (po 4 %).

**Približne tri štvrtiny Európanov (73 %) uvádzajú, že úplatkárstvo a využívanie konexií býva často tým najľahším spôsobom, ako v ich krajine získať určité verejné služby.** Toto presvedčenie je najrozšírenejšie v Grécku (93 %), na Cypre (92 %), na Slovensku a v Chorvátsku (po 89 %). **Podobne ako v roku 2011 si zhuba jeden z troch Európanov (67 %) myslí, že financovanie politických strán nie je dostatočne transparentné a kontrolované.** Takýto názor najčastejšie zastávajú respondenti zo Španielska (87 %), z Grécka (86 %) a Českej republiky (81 %), najmenej častý býva takýto názor u respondentov z Dánska (47 %), zo Spojeného kráľovstva (54 %), Švédska (55 %) a z Fínska (56 %). **Len menej než štvrtina Európanov (23 %) súhlasí s tvrdením, že vláda účinne bojuje proti korupcii,** približne štvrtina (26 %) si myslí, že v ich krajine prebieha dosť úspešných trestných stíhaní na to, aby odradili ľudí od korupčných praktík.

V prípade bleskového prieskumu medzi podnikmi sa vo výsledkoch krajín ukázali zarážajúce odchýlky – rozdiel až 89 percentuálnych bodov medzi najvyššou (Grécko: 99 %) a najnižšou (Dánsko: 10 %) mierou vnímanej korupcie. (Rovnaký výsledok ukázal spomínaný „osobitný prieskum Eurobarometra“ – 20 % v porovnaní s 99 %.) Všetci respondenti z Grécka okrem jedného si naozaj myslia, že korupcia je v Grécku rozšírená.

**Na európskej úrovni sa ukazuje, že viac ako 4 spoločnosti z 10 považujú korupciu za problém pre podnikanie, čo platí aj pre protekciu a rodinkárstvo.** Na konkrétnu otázku, či korupcia je problém pre podnikanie, sa 50 % spoločností z odvetvia stavebníctva a 33 % z odvetvia telekomunikácií/informačných technológií domnievalo, že ide o problém veľkého rozsahu. **Čím je spoločnosť menšia, tým častejšie sa korupcia a rodinkárstvo vníma ako problém pre podnikanie.** Korupciu považujú za problém pri podnikaní najčastejšie spoločnosti v Českej republike (71 %), Portugalsku (68 %), Grécku a na Slovensku (po 66 %).

### **III. Hlavné zistenia z tejto správy**

Z analýzy jednotlivých krajín vyplynula široká škála problémov spojených s korupciou, ako aj s mechanizmami na kontrolu korupcie. Niektoré sa ukázali ako účinné, ďalšie nepriniesli výsledky. V rámci EÚ aj v skupinách členských štátoch však možno pozorovať niekoľko

spoločných znakov. Z analýzy krajín vidieť, že verejné obstarávanie v členských štátoch je mimoriadne náchylné na korupciu vzhľadom na nedostatočné kontrolné mechanizmy a riadenie rizika. V nasledujúcej kapitole bude uvedené zhodnotenie korupčných rizík, ako aj správnych a negatívnych postupov vo verejnom obstarávaní.

Tento súhrn je prehľadom hlavných otázok, ktoré budú bližšie posúdené v kapitolách venovaných jednotlivým krajinám. Sú zhrnuté do štyroch tematických oblastí (A. Politický rozmer, B. Kontrolné mechanizmy a prevencia, C. Represia, D. Rizikové oblasti), hoci môže dôjsť k istému prekryvaniu vzhľadom na komplexný charakter skúmaných otázok. Podrobnejší kontext a analýzy možno nájsť v kapitolách venovaných jednotlivým krajinám.

## **A. Politický rozmer**

### ***Protikorupčné politiky ako priorita***

V politickej agende vo väčšine členských štátov sa politiky boja proti korupcie dostávajú na viditeľnejšie miesto. Finančná kríza upriamila pozornosť na otázky bezúhonnosti a zodpovednosti osôb prijímajúcich rozhodnutia. Väčšina členských štátov, ktoré čelia veľkým ekonomickým ťažkostiam, uznala závažnosť problémov spojených s korupciou a vypracovala (alebo vypracúva) protikorupčné programy s cieľom riešiť sprievodné riziká a riziká zneužívania verejných fondov. Programy hospodárskych úprav v niektorých členských štátoch zahŕňajú výslovné požiadavky týkajúce sa protikorupčných politík. Hoci politiky boja proti korupcii oficiálne nesúvisia s programom úprav, dopĺňajú opatrenia úprav, a to najmä v krajinách, kde korupcia predstavuje vážny problém. V súvislosti s európskym semestrom pre koordináciu hospodárskych politík boli vydané aj odporúčania týkajúce sa účinného boja proti korupcii.

Táto správa nevychádza z predpokladu, že prevencia korupcie alebo boj proti nej si nevyhnutne vyžadujú plošné protikorupčné stratégie. Obavy však vzbudzujú dlhodobé chýbajúce komplexné protikorupčné stratégie v niektorých členských štátoch, ktoré sa boria so systémovou korupciou, keďže typ problémov, ktoré treba riešiť, si vyžaduje komplexný koordinovaný prístup na centrálnej úrovni. V niektorých členských štátoch bola v poslednej dobe prijatá národná protikorupčná stratégia, v ďalších takáto stratégia ešte nie je zavedená. Protikorupčné stratégie prijaté v niektorých členských štátoch na základe posúdenia vplyvov predchádzajúcich strategických programov v nadväznosti na konzultácie s verejnosťou a s aktívnou účasťou občianskej spoločnosti a rôznych verejných aj nezávislých inštitúcií z oblasti presadzovania práva a monitorovania sa spomínajú ako pozitívne kroky s výhradou, že výsledky sa ukážu až v realizačnej fáze.

Väčšina členských štátov, ktoré čelia veľkým výzvam v oblasti boja proti korupcii, si vytvorila komplexné a premyslené právne a inštitucionálne rámce, ako aj početné ciele stratégie a programy. Tie samotné však ešte nemusia viesť k hmatateľným výsledkom. Na druhej strane, v iných členských štátoch, ktoré nemajú významné regulačné alebo strategické programy, korupciu viditeľne znižujú preventívne systémy, postupy, tradície zahŕňajúce poskytovateľov a prijímateľov verejných služieb a v niektorých prípadoch aj vysoké štandardy transparentnosti.

### ***Politická zodpovednosť***

Sociálne protesty vyprovokované krízou sa zameriavajú nielen na hospodársku a sociálnu politiku, ale aj na bezúhonnosť a zodpovednosť politických elít. Škandály z vyšších sfér



spojené s korupciou, zneužívaním verejných prostriedkov alebo neetickým správaním politikov prispievajú k nespokojnosti verejnosti a nedôvere k politickému systému.

Bezúhonnosť v politike je v mnohých členských štátoch vážnym problémom. Etické kódexy v politických stranách alebo volených zhromaždeniach na centrálnej alebo miestnej úrovni sú skôr výnimkou ako pravidlom. Ak aj takéto kódexy existujú, často v nich chýba účinný mechanizmus monitorovania alebo jednoznačné ustanovenia o postihoch, takže len zriedka vedú k uplatneniu odrádzajúcich trestov. Nedostatočná zodpovednosť v niektorých prípadoch vytvorila dojem kvázi imunity politických elít.

Obavy v niektorých členských štátoch súvisia nielen s rastúcou nedôverou verejnosti, ale aj s ohrozením reputácie v medzinárodnom kontexte. Výsledkom je, že členské štáty v súčasnosti pripisujú boju proti korupcii omnoho väčšiu prioritu a prijímajú významné opatrenia alebo ohlasujú radikálne reformy.

Politizácia prijímania pracovníkov na stredné manažérske miesta a nižšie funkcie vo verejnej správe na ústrednej alebo regionálnej/miestnej úrovni sa v niektorých členských štátoch vníma ako vážny problém. Takéto praktiky vedú k väčšiemu sklonu ku korupcii, zvyšujú riziko konfliktov záujmov, oslabujú kontrolné mechanizmy a ovplyvňujú dôveryhodnosť verejnej správy ako takej.

### ***Zodpovednosť volených činiteľov za korupciu***

***Zásadným problémom v súvislosti s protikorupčnými politikami je chýbajúca harmonizovaná definícia „verejného činiteľa“ na úrovni EÚ, ktorá by zahŕňala aj volených činiteľov. Komisia v roku 2012 predstavila návrh smernice o trestnoprávnej ochrane pred podvodmi a súvisiacimi trestnými činmi proti finančným záujmom EÚ<sup>9</sup>, ktorý obsahuje definíciu verejného činiteľa vrátane osôb zastávajúcich zákonodarný úrad. Z rokovaní v Rade<sup>10</sup> a Európskom parlamente<sup>11</sup> o návrhu smernice vyplynula nedostatočná podpora pre navrhovanú definíciu, ktorá mala kriminalizovať korupciu páchanú volenými činiteľmi. Podľa názoru Komisie však existuje potreba jednoznačnej harmonizácie trestnej zodpovednosti volených činiteľov za trestné činy korupcie, aby bolo možné dosiahnuť spoločný prístup v rámci EÚ.***

### ***Financovanie politických strán***

Jedným zo širších kontextuálnych faktorov, ktoré podľa skúseností ovplyvňujú korupciu, je financovanie politických strán. Nedávne prípady rozsiahlej korupcie zahŕňajúce nelegálne financovanie strán postihli politikov z niektorých členských krajín. Vo viacerých členských štátoch sa zistilo aj kupovanie hlasov a iné formy nevhodného ovplyvňovania voličov.

Hodnotenia uskutočnené skupinou GRECO týkajúce sa financovania strán majú viditeľný vplyv na reformu právneho, a do istej miery aj inštitucionálneho rámca v tejto oblasti. Väčšina členských štátov až na niektoré výnimky v poslednej dobe zmenila svoje právne predpisy upravujúce financovanie strán a posilnila štandardy transparentnosti vrátane darov. Anonymné dary sú neobmedzené v dvoch členských štátoch. V jednom z týchto štátov nie je povinnosťou zverejňovať účtovníctvo politických strán. Hlavné politické strany však uzavreli dobrovoľnú dohodu, ktorá zaručí finančnú transparentnosť. Okrem toho sa očakávajú aj

<sup>9</sup> COM (2012) 363.

<sup>10</sup> Pozri všeobecný prístup z 3. júna 2013, Dok. Rady 10232/13.

<sup>11</sup> Pozri stanovisko Výboru pre právne veci, A7-0000/2013.

zmeny právnych predpisov upravujúcich financovanie strán tak, aby sa dosiahol súlad s odporúčaniami skupiny GRECO. Druhý predmetný členský štát neoznámil plány ďalších legislatívnych zmien podľa odporúčaní skupiny GRECO. Ďalší členský štát nedávno zrevidoval svoje právne predpisy financovania strán, v ktorých však zostali diery týkajúce sa limitov darov, režimu sponzorovania zo štátnych podnikov, mechanizmov dohľady a sankčných právomocí.

*Dobre regulovaný a transparentný systém financovania politických strán – Fínsko*

*Fínsko v roku 2010 novelizovalo zákon o politických stranách, pričom zohľadnilo všetky odporúčania skupiny GRECO. V minulosti malo len obmedzené predpisy upravujúce financovanie politických strán. Nový právny rámec má zabezpečiť transparentnosť financovania volených kandidátov, politických strán, ako aj iných subjektov združených s politickými stranami. Ak sa zákon bude uplatňovať tak, ako bol myslený, výrazne zvýši transparentnosť financovania politických strán. Fínsko môže podľa skupiny GRECO slúžiť ako príklad pre ostatné krajiny.*

Politické strany v niektorých prípadoch zvýšili svoje štandardy bezúhonnosti a potrestali alebo vylúčili svojich členov figurujúcich v korupčných škandáloch. V jednom členskom štáte sme pozorovali výrazné úspechy, pokiaľ ide o zlepšenie transparentnosti a zodpovednosti parlamentného systému. Platí však, že ani v krajinách, ktoré sú príkladom politickej zodpovednosti, reakcie motivované integritou nebývajú súčasťou bežnej praxe.

Značné nedostatky pretrvávajú v oblasti dohľadu nad financovaním strán. Vplyv nedávnych legislatívnych reforiem sa zatiaľ neprejavil. Často sa stáva, že po zaplátaní legislatívnej diery (napr. v otázke transparentnosti a obmedzenia výšky darov) sa objavia ďalšie diery (napr. režim poskytovania pôžičiek bez ochrany veriteľa, systémy viacnásobných darov, nedostatočný dohľad nad nadáciami a inými subjektmi napojenými na politické strany a pod.). Aktívny dohľad a odrádzajúce postihy za nelegálne financovanie strán ešte stále nie sú v EÚ bežnou praxou. Jednotné vykonávanie si vyžaduje viac úsilia.

## **B. Kontrolné mechanizmy a prevencia**

### ***Používanie preventívnych politík***

Preventívne politiky zahŕňajú širokú škálu aspektov, ako napríklad jasne stanovené etické pravidlá, opatrenia zamerané na zvyšovanie informovanosti, rozvíjanie kultúry bezúhonnosti v rôznych organizáciách, zavedenie kritického postoja zhora v súvislosti s otázkami bezúhonnosti, účinné mechanizmy vnútornej kontroly, transparentnosť, jednoduchý prístup k informáciám vo verejnom záujme, účinné systémy hodnotenia výkonu verejných inštitúcií atď. Členské štáty sa veľmi líšia z hľadiska predchádzania korupcii. V niektorých štátoch sa preventívne politiky doposiaľ uplatňujú roztrieštene a neprinášajú presvedčivé výsledky. V ďalších účinná prevencia prispela k dlhodobej reputácii „čistých krajín“. Napriek tomu, že korupcia sa v týchto krajinách nepokladá za veľký problém, aktívne a dynamicky uplatňujú programy bezúhonnosti a prevencie, ktoré väčšina ústredných a miestnych orgánov považuje za prioritu. V ostatných členských štátoch sa korupcia dlho vnímala ako podružný problém, takže nezaujímajú aktívny postoj k presadzovaniu komplexných preventívnych opatrení.

### *Aktívne presadzovanie bezúhonnosti vo verejnom sektore – Holandsko*

*V holandskej verejnej správe sa aktívne propaguje bezúhonnosť, transparentnosť a zodpovednosť. Úrad na podporu bezúhonnosti vo verejnom sektore (BIOS), zriadený ministerstvom vnútra a vzťahov s kráľovstvom, je nezávislý inštitút, ktorý podporuje a motivuje verejný sektor pri vytváraní a realizovaní politik integrity.*

*Okrem toho mnohé holandské mestá a spoločenstvá uplatňujú miestnu politiku integrity, čím sa zlepšilo odhaľovanie prípadov porušenia bezúhonnosti (nárast zo 135 prípadov v roku 2003 na 301 v roku 2010). Mieste politiky integrity sa rozvíjali viac ako 20 rokov a stali sa neoddeliteľnou súčasťou lokálnej správy veci verejných.*

### **Vonkajšie a vnútorné kontrolné mechanizmy (okrem presadzovania práva)**

Kontrolné mechanizmy majú dôležitú úlohu z hľadiska prevencie aj odhaľovania korupcie vo verejných orgánoch. Niektoré členské štáty kladú veľký dôraz na orgány činné v trestnom konaní a na orgány prokuratúry, prípadne na protikorupčné agentúry, ktoré sa vnímajú ako jediné orgány zodpovedné za riešenie korupcie v krajine. Hoci činnosť týchto inštitúcií je mimoriadne dôležitá, hlboko zakorenenú korupciu nemožno odstrániť bez komplexného prístupu zameraného na posilnenie prevencie a kontrolných mechanizmov prostredníctvom verejnej správy na ústrednej aj miestnej úrovni.

Poprednú úlohu pri presadení protikorupčných reforiem zohrali niektoré audítorské súdy. Audítorský súd v niektorých členských štátoch aktívne informuje ďalšie príslušné orgány o podozreniach z korupcie. V niektorých prípadoch je zároveň inštitúciou zodpovednou za overenie financovania strán a politických kampaní. Jeho aktivitu však nedopĺňajú účinné vnútorné a vonkajšie kontroly na regionálnej a miestnej úrovni.

Vnútorné kontroly v rámci krajiny (najmä na miestnej úrovni) sú v mnohých členských štátoch slabé a nekoordinované. Vzniká potreba posilnenia týchto kontrol a ich zosúladenia s prísnyimi preventívnymi politikami s cieľom zabezpečiť hmatateľné a udržateľné výsledky v boji proti korupcii.

### **Zverejňovanie majetku**

Zverejňovanie majetku činiteľov zastávajúcich citlivé funkcie je prax, ktorá prispieva ku konsolidácii zodpovednosti verejných činiteľov, zabezpečuje vyššiu transparentnosť a uľahčuje odhaľovanie možných prípadov nezákonného obohatenia, konfliktu záujmov a nezlučiteľnosti, ako aj odhaľovanie a vyšetrovanie možných korupčných praktík.

Prístupy k zverejňovaniu majetku volených činiteľov sú rôzne, počínajúc povinnosťou zverejniť veľké množstvo informácií<sup>12</sup> až po obmedzenejší režim zverejnenia alebo nezverejnenie. V prípade špecializovaných verejných činiteľov v určitých sektoroch môže byť zverejnenie majetku spôsobom, ako predísť problémom s konfliktom záujmov. Aj napriek týmto rôznym prístupom možno pozorovať všeobecný trend k prísnejším podmienkam zverejňovania majetku verejných činiteľov. Niekoľko členských štátov, ktoré tradične nemali

<sup>12</sup> Zverejnenie majetku nepredpokladá automaticky aj publikovanie, ktoré sa musí uviesť do rovnováhy s právom na ochranu údajov. Niektoré členské štáty, ktoré aplikujú systémy zverejňovania majetku, nepublikujú všetky majetkové priznania. Vyžadujú však, aby verejní činitelia predložili príslušným orgánom podrobné majetkové priznania.

režimy zverejňovania majetku, nedávno zaviedlo takéto systémy alebo oznámilo ich zavedenie.

Dôležitou stránkou je ich overovanie. 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 ovplyvňuje jeho účinnosť. Existuje niekoľko príkladov dôsledného overovania v členských štátoch – vecné kontroly v nich vykonávajú špecializované nezávislé protikorupčné agentúry/agentúry kontroly bezúhonnosti, ktoré majú právomoci a nástroje potrebné na kontrolu pôvodu majetku na základe rôznych databáz (daňová správa, živnostenský register atď.) s cieľom identifikovať možné nesprávne priznania.

### ***Pravidlá upravujúce konflikt záujmov***

Konflikty záujmov sú situácie, keď verejní činitelia konajú alebo plánujú konať na osobný prospech, resp. vyvolávajú takýto dojem.<sup>13</sup> Otázka konfliktu záujmov je preto predmetom širokej škály protikorupčných nástrojov a revízných mechanizmov, napríklad mechanizmov spojených s Dohovorom OSN proti korupcii (UNCAC), skupinou GRECO a organizáciou 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. Miera skúmania sa v jednotlivých štátoch líši – niektoré štáty majú nezávislé agentúry monitorujúce konflikty záujmov, ale obmedzenú schopnosť pokrývať tieto situácie celoštátne a nedostatočné prijímanie opatrení nadväzujúcich na ich rozhodnutia, iné štáty majú etickú komisiu zodpovednú za takéto overovania, ktorá podlieha parlamentu. Kontroly poslancov v niektorých prípadoch vykonáva parlamentná komisia, v iných prípadoch zas komisia poverená vykonávaním kontrol konfliktov záujmov a majetkových priznaní, i keď často s obmedzenou kapacitou a sankčnými právomocami. Overenia vecí bývajú často formálne a zväčša sa obmedzia na administratívne kontroly. Monitorovacia schopnosť a nástroje potrebné na vykonávanie vecných kontrol sú často nepostačujúce.

Osobitné ťažkosti, ktoré sa objavujú plošne, pochádzajú zo zriedkavých a slabých postihov voči voleným činiteľom. Ak sa týkajú konfliktov záujmov, etické kódexy rôznych volených zhromaždení obvykle nezahŕňajú odrádzajúce sankcie. Stranická disciplína a samokontrola nemusia byť v tomto smere dostatočne účinné. Vypovedanie zmlúv a postupov uzavretých alebo vykonaných v situácii konfliktu záujmov, prípadne vymáhanie odhadovaných škôd sa často skončí spoliehaním sa na všeobecné predpisy občianskeho práva a v praxi sa účinne neuplatňuje.

Konflikty záujmov pri rozhodovaní, pri prideľovaní verejných financií a vo verejnom obstarávaní, a to najmä na miestnej úrovni, predstavujú model opakovane sa vyskytujúci v mnohých členských štátoch. V správe sa analyzujú konkrétne úlohy v tejto súvislosti na

13 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 vymedzuje 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).

regionálnej a miestnej úrovni v členských štátoch, kde sa tieto problémy javia byť najzávažnejšie. Medzi regiónmi a miestnymi správami existujú (niekedy veľké) rozdiely a chýba ustálený prístup k nastoleniu minimálnych štandardov a zvyšovaniu informovanosti v tomto smere. Konflikty záujmov sa v členských štátoch EÚ spravidla netrestajú. Konflikt záujmov je trestným činom v jednom členskom štáte, ale ani tam nie je zavedená tradícia úspešného stihania. V ďalšom členskom štáte sú trestné niektoré formy konfliktu záujmov (t. j. nezákonný podiel na činnosti, ktorú verejný činiteľ riadi alebo kontroluje).

Pre fungovanie modernej spoločnosti je zásadná mobilita pracovníkov medzi verejným a súkromným sektorom, čo môže mať veľký prínos pre verejnú aj súkromnú sféru. Nesie so sebou však možné riziko, že bývalí verejní činitelia zverejnia informácie pochádzajúce z ich predchádzajúcich funkcií, ktoré nemali byť zverejnené, a že bývalí zamestnanci zo súkromného sektora sa dostanú do funkcií vo verejnom sektore, čo bude viesť ku konfliktom záujmov v súvislosti s ich bývalým zamestnávateľom. Táto situácia sa výslovne rieši len v niektorých členských štátoch, no realizácia býva často slabá.

## C. Represia

### *Trestné právo*

Predpisy trestného práva proti korupcii sú vo veľkej miere zavedené a spĺňajú štandardy Rady Európy, OSN a právnych predpisov EÚ. Jeden členský štát neratifikoval dohovor UNCAC. Hlavnou prekážkou brániacou tomuto členskému štátu v ratifikácii je neexistencia trestnej zodpovednosti volených verejných činiteľov za úplatkárstvo.

Niektoré členské štáty zaviedli alebo plánujú zaviesť zásadné reformy trestného zákona a trestného poriadku. Spoločným cieľom je zefektívniť a urýchliť postupy a posilniť protikorupčné nástroje (vrátane lepšieho vymedzenia trestných činov, vyšších postihov v niektorých prípadoch a ustanovenia zrýchleného konania). Pri vytýčení neostrej hranice medzi zákonným a nezákonným správaním majú niektoré členské štáty ešte stále obmedzenú pôsobnosť postihovania.

Kvalita transpozície **rámcového rozhodnutia 2003/568/SVV o boji proti korupcii v súkromnom sektore** je nerovnomerná.<sup>14</sup> Zistili sa konkrétne nedostatky v transpozícii ustanovení o kriminalizácii všetkých prvkov aktívneho a pasívneho podplácania, ako aj v ustanoveniach o zodpovednosti právnických osôb. Informácie o presadzovaní sú nedostatočné dokonca aj v prípade členských štátov, ktoré rámcové rozhodnutie transponovali.

### *Účinnosť protikorupčných agentúr*

Rozhodnutie o inštitucionálnych štruktúrach potrebných na boj s korupciou záleží len od samotného členského štátu, a to v závislosti od rozsahu a charakteru korupcie v danej krajine, ústavného a právneho rámca, tradícií, väzby na iné politiky uplatňované v krajine, od celkového inštitucionálneho prostredia a pod.

Viacere členské štáty majú centrálné protikorupčné agentúry, ktoré vykonávajú preventívne aj represívne úlohy, ďalšie štáty majú protikorupčné agentúry vyhradené na prevenciu, pričom

<sup>14</sup> KOM(2011) 309 v konečnom znení, Druhá správa o vykonávaní rámcového rozhodnutia 2003/568/SVV zo 6. júna 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:SK:PDF>.

niektoré z nich sú oprávnené zaoberať sa overovaním majetku, konfliktov záujmov, nezlučiteľností a v niektorých prípadoch aj otázkou financovania politických strán. Niektoré ďalšie krajiny majú špecializované služby presadzovania práva alebo prokuratúry na boj proti korupcii.

V súčasnosti sa bežne pripúšťa, že vytvorenie špecializovaných protikorupčných agentúr – bez ohľadu na to, či sa zameriavajú na prevenciu alebo represiu – nie je liek na všetko. Dosiahnuté výsledky sa líšia. Z analýzy krajín v tejto správe vyplýva, že niektoré z týchto agentúr účinne prispeli k presadeniu protikorupčných reforiem vo svojej krajine.

Úspechy niektorých protikorupčných agentúr sú udržateľnejšie než úspechy druhých. K faktorom, ktoré ovplyvňujú ich (prechodný alebo dlhodobý) úspech patria: záruky nezávislosti a neprítomnosť politického zasahovania, výber a povyšovanie zamestnancov podľa zásluh, multidisciplinárna spolupráca medzi operatívnymi skupinami a s inými inštitúciami, promptný prístup do databáz a k spravodajským informáciám alebo zabezpečenie potrebných zdrojov a zručností. Tieto prvky nie sú jednotne prítomné vo všetkých členských štátoch.

#### *Osvedčené postupy v súvislosti s protikorupčnými agentúrami*

Slovinská komisia pre prevenciu korupcie (CPC) upevnila svoju úlohu úsilím o „podporu právneho štátu prostredníctvom snahy bojovať proti korupcii“, ako ju uznal aj slovinský ústavný súd. Komisia CPC dosahuje aj napriek obmedzeným zdrojom presvedčivé výsledky pri realizácii, pričom ročne vykoná viac ako 1 000 preskúmaní a vyšetrovaní. Overovala majetok a záujmy popredných činiteľov všetkých hlavných politických strán a nedávno odhalila porušenie predpisov o zverejňovaní majetku a údajne nevysvetlený majetok dôležitých politických predstaviteľov.

Rumunské národné protikorupčné riaditeľstvo (DNA). DNA – špeciálna prokuratúra na boj proti korupcii na strednej a vysokej úrovni – si vypestovala pozoruhodnú tradíciu profesionálneho vyšetrovania a stíhania podozrení z korupcie v najvyšších politických kruhoch, v súdnictve a iných odvetviach, ako je napríklad daňová správa, colná správa, energetika, doprava, stavebníctvo, zdravotníctvo a pod. Za posledných sedem rokov DNA obžalovala viac ako 4 700 obvinených. Obvinenie bolo v 90,25 % prípadov potvrdené právoplatným súdnym rozhodnutím. Takmer 1 500 obvinených bolo odsúdených prostredníctvom právoplatného súdneho rozhodnutia, pričom takmer polovica z nich zastávala vysoké posty. Kľúčom k týmto výsledkom je štruktúra úradu DNA, ktorá zahŕňa okrem prokurátorov, ktorí vedú a kontrolujú vyšetrovanie, aj justičnú políciu a odborníkov na ekonomiku, financie a IT.

Lotyšský úrad pre prevenciu a potláčanie korupcie (KNAB) si vytvoril dobré meno v Lotyšsku aj v zahraničí. Venuje sa úlohám spojeným s prevenciou, vyšetrovaním a osvetou, vrátane kontroly financovania politických strán. Úrad KNAB pôsobí aj ako prípravný vyšetrovací orgán, ktorý má tradičné policajné právomoci a prístup k bankovým a daňovým databázam. Úrad v poslednej dobe prešiel obdobím vnútorných turbulencií.

Chorvátsky Úrad boja proti korupcii a organizovanému zločinu pri štátnej generálnej prokuratúre (USKOK) má tradíciu aktívneho vyšetrovania a úspešného stíhania, ktorá zahŕňa dôležité prípady týkajúce sa vysokopostavených volených a menovaných činiteľov.

Centrálne španielska špecializovaná protikorupčná prokuratúra dosahuje presvedčivé výsledky pri vyšetrovaní a stíhaní, napríklad aj prípadov z vyšších kruhov zahŕňajúcich

*podozrenia z komplexných systémov nelegálneho financovania strán. Katalánsky úrad boja proti podvodom – regionálna protikorupčná agentúra špecializujúca sa na prevenciu a vyšetrovanie korupcie a podvodov– je jediný svojho druhu v Španielsku. Jeho cieľom je predchádzať zneužívaniu verejných finančných prostriedkov a jeho vyšetrovanie, ale je poverený aj usmerňovaním iným subjektov.*

Protikorupčné agentúry, ktoré vyšetrujú politikov, následne v niektorých členských štátoch čelia priamemu alebo nepriamemu tlaku. K takýmto tlakom patria verejné vyhlásenia alebo iné spochybnenia legitímnosti vedenia agentúry, jej inštitucionálnych právomocí a spôsobilostí. Dôležité je zabezpečiť záruky potrebné na to, aby tieto protikorupčné agentúry mohli pokračovať v plnení svojich úloh bez nepatričných tlakov.

### ***Spôsobilosť orgánov presadzovania práva, prokuratúry a súdnictva***

V rámci EÚ existujú veľké rozdiely v účinnosti **presadzovania práva a stíhania** pri vyšetrovaní korupcie. K faktorom braným do úvahy pri posudzovaní ich účinnosti patrí odhadovaný rozsah a charakter korupcie, ktorú treba riešiť, rovnováha s preventívnymi opatreniami, politická vôľa na podporu ich nezávislosti, dostupné kapacity a zdroje, možné prekážky vyšetrovania, účinnosť súdnictva, a to najmä jeho nezávislosť, a iné faktory. Hodnotenie nie je ľahké, pretože štatistiky o trestných činoch korupcie nie sú vo väčšine štátov EÚ ucelené. Len ťažko sa nájdú vôbec nejaké aktuálne konsolidované štatistické údaje vykazujúce všetky procesné fázy prípadov korupcie.

Represívne opatrenia samotné nepostačujú na účinné potlačenie korupcie. Veľkú odstrašujúcu úlohu však má schopnosť súdneho systému nastoliť odrádzajúce trestnoprávne postihy, čo je jasným znakom toho, že korupcia sa netoleruje.

Niektoré členské štáty kladú zvláštny dôraz na represívnu stránku a presadzovanie práva sa stáva najviditeľnejšou stránkou úsilia o boj s korupciou. Vynikajúce výsledky vidieť aj v členských štátoch, kde efektívne funguje prokuratúra ako taká (nielen útvary špecializované na korupciu). V niektorých členských štátoch sa vyšetrovania končia úspešne len zriedka, alebo sa vyšetrovanie preťahuje.

Nezávislosť súdnictva je kľúčovým prvkom protikorupčných politík z hľadiska schopnosti súdneho systému efektívne riešiť prípady korupcie vrátane korupcie na najvyššej úrovni, ako aj z hľadiska štandardov bezúhonnosti samotného súdneho systému. Skutočná nezávislosť chráni. Vysoké etické štandardy v súdnictve sú nevyhnutnosťou na zabezpečenie potrebného rámca účinného súdnictva, ktoré v prípadoch korupcie objektívne a nestranne nastolí spravodlivosť bez nežiaducich vplyvov. Nezávislosť orgánov presadzovania práva a prokuratúry sa v niektorých členských štátoch vníma ako problém. Bez posúdenia celkovej inštitucionálnej štruktúry vyjadrujúcej ústavné, právne a kultúrne prostredie jednotlivých členských štátov a podliehajúcej osobitným mechanizmom a postupom na úrovni EÚ – najmä porovnávaciemu prehľadu EÚ v oblasti justície a rámcu právneho štátu, ktoré oznámil a načrtnol predseda Barroso vo svojom prejave o stave Únie v rokoch 2012 a 2013 – pri niektorých príležitostiach vznikli obavy týkajúce sa vystavenia útvarov prokuratúry a súdov politickým zásahom v prípade korupcie. Ako príklad možno uviesť netransparentné alebo svojvoľné uplatňovanie postupov pri vymenovaní, povyšovaní alebo odvolávaní popredných prokurátorov pracujúcich na prípadoch korupcie, ako aj pokusy o diskreditáciu protikorupčných inštitúcií a prepustenie ich vedúcich predstaviteľov bez zjavného objektívneho dôvodu. V iných prípadoch sa agentúry zamerané na presadzovanie protikorupčného práva stretli so zásahmi politických predstaviteľov do ich vedenia a fungovania. Rozsiahle právomoci, ktoré požívajú niektoré protikorupčné agentúry, nie vždy

doplňa zodpovednosť, čo vytvára dojem, že sa vyhýbajú prípadom z vysokých kruhov alebo využívajú kontroverzné metódy vyšetrovania.

Neexistuje jednotný štandard, ktorý by bolo možné považovať za vzor postupov vymenúvania a odvolávania vedúcich pracovníkov útvarov presadzovania práva alebo prokuratúry. Vo väčšine štátov sú tieto rozhodnutia v rukách vlády ako prejav politickej zodpovednosti, v čom vidieť, že presadzovanie práva a stíhanie patrí do výkonnej zložky. Tento proces musí byť bez ohľadu na uplatňovaný postup dôveryhodný a založený na zásluhách, aby nevznikal dojem politickej zaujatosti a aby polícia a prokuratúra mohli vyšetriť každý zistený prípad korupcie.

Chýbajúca účinná koordinácia medzi agentúrami presadzovania práva a protikorupčnými agentúrami sa v niektorých členských štátoch ukazuje ako slabá stránka.

V analýzach jednotlivých krajín sa poukazuje na obavy súvisiace s integritou **súdництва** pri práci na prípadoch korupcie a obavy týkajúce sa jeho nezávislosti alebo integrity, ako vidieť z rozsahu a charakteru prípadov korupcie u sudcov alebo prokurátorov. Špecializovaný protikorupčný súd vytvorený v jednom členskom štáte čelí značným problémom (dokonca aj prechodnému rozpusteniu), čo ovplyvňuje jeho stabilitu a schopnosť vybudovať si presvedčivú tradíciu.

Zdá sa, že vo viacerých členských štátoch chýba odhodlanie a kapacita súdництва riešiť zložité alebo citlivé prípady korupcie. V niektorých členských štátoch hrozí nebezpečenstvo premlčania prípadov korupcie, keď sa súdne konania vedú neprimerane dlho a ťažkopádne. Sú situácie, keď využívanie procesných pravidiel a ich praktická aplikácia spôsobujú značné preťahy, v niektorých prípadoch s cieľom zamedziť ukončeniu súdneho konania.

V prípade niekoľkých členských štátov sa poukazuje aj na obmedzený odrádzajúci efekt súdnych rozhodnutí, keďže tam možno pozorovať, že častot' pozastavených alebo miernych postihov sa už stáva pravidlom. Existujú však aj iné nedávne prípady, keď súdy vyniesli odrádzajúce tresty odňatia slobody za korupciu.

Úloha vyšetrovacích tribunálov v jednom členskom štáte bola vyhodnotená ako rozhodujúca pre presadenie legislatívnej a inštitucionálnej reformy týkajúcej sa prípadov korupcie, z analýzy však vyplynuli otázky týkajúce sa dĺžky príslušných konaní a skutočného vplyvu na stíhanie.

***Je potrebné poznamenať, že procesné nedostatky môžu v istých členských štátoch často zabrániť vyšetrovaniu prípadov korupcie. Ako príklad možno uviesť neprimerané alebo nejasné ustanovenia o zrušení imunity alebo chybné uplatňovanie týchto ustanovení a premlčacích lehôt, 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.***

#### **D. Konkrétne rizikové oblasti**

##### ***Drobná korupcia***

Drobná korupcia zostáva bežným problémom len v malom prípade členských štátov, v ktorých sa ju nepodarilo odstrániť ani početnými protikorupčnými iniciatívami. Niekoľko členských štátov, kde sa drobná korupcia ešte pred pár desiatkami rokov vnímala ako pretrvávajúci problém, dosiahlo pokrok v tejto oblasti, ako vyplýva z prieskumov o priamych



skúsenostiach s korupciou, ktoré ukázali pozitívny vývoj. Tieto štáty sa v tomto smere niekedy umiestňujú aj nad priemerom EÚ. Napriek sľubnému pokroku v celkovom znižovaní drobnej korupcie sa niekoľko členských štátov stále borí s rizikovými podmienkami v odvetví zdravotníctva, kde pretrvávajú motivácie poskytovať neoficiálnu platbu za osobitné zaobchádzanie.

### ***Riziká korupcie na regionálnej a miestnej úrovni***

Zistilo sa, že riziká korupcie sú vyššie na regionálnej a miestnej úrovni, kde sú previerky, porovnávanie a vnútorné kontroly zvyčajne slabšie než na centrálnej úrovni. V niektorých členských štátoch existujú výrazné rozdiely, pokiaľ ide o dobrú správu vecí verejných a účinnosť protikorupčných politík.<sup>15</sup>

Rozsiahle rozhodovacie právomoci regionálnej vlády alebo miestnej správy (ktoré takisto spravujú značné zdroje) nie sú v mnohých členských štátoch vyvážené príslušným stupňom zodpovednosti a kontrolnými mechanizmami. Konflikty záujmov vytvárajú problémy zvlášť na miestnej úrovni. Viac úsilia treba venovať šíreniu osvedčených postupov používaných v niektorých regiónoch a miestnej správe a vytváraniu rovnakých podmienok pre volených aj menovaných činiteľov na miestnej úrovni, a to predovšetkým čo sa týka štandardov transparentnosti, zverejňovania majetku, predchádzania konfliktom záujmov a ich postihovania, ako aj kontroly verejných výdavkov.

Pozitívnu správou je, že na miestnej aj regionálnej úrovni bolo zaznamenané využívanie účinných preventívnych postupov. V jednom členskom štáte bola vytvorená sieť viac než 200 regionálnych, obecných a provinčných správ, ktoré spolupracovali na predchádzaní korupcii a infiltrácie mafie do verejných štruktúr.

### ***Vybrané zraniteľné sektory***

Vo viacerých členských štátoch analýza poukázala na niektoré odvetvia, ktoré sa zdajú byť mimoriadne ovplyvniteľné korupciou, čo si vyžaduje adresné reakcie.

Územné plánovanie a stavebníctvo sú sektory, kde je vysoká ovplyvniteľnosť korupciou obvykle v rámci celej EÚ. V správe sa tieto sektory označujú za mimoriadne náchylné na korupciu v prípade niektorých členských štátov, v ktorých sa v posledných rokoch vyšetrovalo a stihalo veľa prípadov korupcie. Jeden členský štát si v reakcii na riziká z tejto oblasti vytvoril špecializovaný útvar prokuratúry na boj proti trestnej činnosti týkajúcej sa životného prostredia a územného plánovania, ktorý sa zaoberá širokou škálou trestných činov vrátane korupcie. Environmentálne plánovanie sa spomína ako oblasť ovplyvniteľná korupciou v prípade jedného členského štátu, kde udeľovanie plánovacích povolení – predovšetkým na veľké projekty – postihli podozrenia z korupcie a nelegálneho financovania politických strán.

Zdravotníctvo – ďalší sektor, kde paušálne vidno ovplyvniteľnosť korupciou, najmä v súvislosti s obstarávaním a farmaceutickým priemyslom – sa v mnohých členských štátoch posudzuje podrobnejšie. Tieto krajiny v súčasnosti vyvíjajú stratégie a reformy určené na boj s korupciou v zdravotníctve. Hmatateľných výsledkov je však zatiaľ len málo. Neoficiálne platby a korupcia pri verejnom obstarávaní a vo farmaceutickom priestore stále vzbudzujú obavy.

---

<sup>15</sup> Zistenia Inštitútu kvality vlády, Göteborgská univerzita, Švédsko.

Korupcia v daňovej správe, ktorá sa ukazuje ako vážny problém v jednom členskom štáte, si vyžaduje cieľenú strategickú reakciu.

Celkovo možno povedať, že väčšine spomínaných členských štátov chýbajú koherentné mechanizmy posudzovania rizík alebo špecializované odvetvové stratégie na potláčanie korupcie v ovplyvniteľných sektoroch.

### ***Integrita a transparentnosť finančného sektora***

V dozvukoch finančnej krízy sa často objavuje otázka potreby lepších štandardov integrity a transparentnosti vo finančnom sektore. V správe sa táto problematika spomína v súvislosti s viacerými členskými štátmi.

V správe Parlamentného zhromaždenia Rady Európy sa „veľké korupčné prípady“ spájajú s daňovými únikmi prostredníctvom spoločností založených v zahraničí v daňových rajoch.<sup>16</sup> Spomína sa iniciatíva Svetovej banky<sup>17</sup> a Úradu OSN pre drogy a kriminalitu zameraná na vyhľadávanie ukradnutého majetku, v ktorej je zanalyzovaných 150 veľkých korupčných prípadov a potvrdená priama spojitosť medzi rozsiahlou korupciou vysokopostavených verejných činiteľov a zakrývaním odcudzeného majetku nepriehľadnými fiktívnymi spoločnosťami, nadáciami a fondmi. V správe sa ďalej naznačili prekážky brániace vyšetrovaniu a vysledovaniu ukradnutého majetku z dôvodu chýbajúcich informácií o konečných vlastníkoch a využívania premyslených firemných štruktúr patriacich do viacerých jurisdikcií.

V tej istej správe parlamentného zhromaždenia sa spomína jeden členský štát spomedzi ostatných členov Rady Európy, ktorý „chráni alebo toleruje viac-menej pochybné finančné a právne usporiadanie systému daňového raja“. Predmetný členský štát nedávno oznámil, že plánuje zrevidovať svoj právny rámec týkajúci sa prístupu k bankovým informáciám.

V ďalšom členskom štáte nedávne kontroverzie, ktoré postihli finančný sektor vrátane veľkých bánk, týkajúce sa problémov s upravovaním úrokových sadzieb, nezodpovedným a špekulatívnym úverovaním a nevykonávaním povinnej starostlivosti, vzbudili obavy o reguláciu a uplatňovanie existujúcich pravidiel. Obširne sa diskutovalo aj o úlohe bánk pri uľahčovaní alebo umožňovaní prania špinavých peňazí. Transparentnosť môžu zlepšiť plány verejne prístupného registra vlastníkov registrovaných spoločností.

Ďalší členský štát sa zaviazal posilniť svoj bankový dohľad a regulačný rámec, ako aj opatrenia proti praniu špinavých peňazí.

### ***Podplácanie v zahraničí***

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. OECD túto oblasť prísne monitoruje a vo svojich pravidelných hodnoteniach poukazuje na dobré aj menej uspokojujúce výsledky presadzovania práva. V mnohých členských štátov existujú osvedčené postupy, či už v súvislosti s veľkým počtom úspešných stíhaní a vysokými postihmi, uprednostňovaním prípadov podplácania v zahraničí alebo nedávnym prijatím komplexného zákona o úplatkárstve, ktorý posilňuje právne a procesné nástroje na predchádzanie korupcii, najmä podplácania v zahraničí, a ich stíhanie.

<sup>16</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

<sup>17</sup> <http://star.worldbank.org/star/>.

*Dobrý legislatívny rámec na potláčanie tuzemského aj zahraničného úplatkárstva – zákon Spojeného kráľovstva o úplatkárstve*

*Zákonom o úplatkárstve z roku 2010, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2011, sa Spojené kráľovstvo zaradilo medzi krajiny s najprísnejšími protikorupčnými predpismi na svete. Zákon nielenže trestne stíha poskytnutie a prijatie úplatku a podplácanie zahraničného činiteľa, ale súčasne rozširuje trestnoprávnu zodpovednosť na komerčné organizácie, ktoré nedokážu predísť úplatkárstvu páchanému v ich mene. Ustanovenia o extrateritoriálnej právomoci umožňujú Úradu pre závažné podvody (SFO) stíhať každú spoločnosť alebo pridruženú osobu pôsobiacu v Spojenom kráľovstve, hoci sídlo spoločnosti je v zahraničí. Komerčné organizácie sú zbavené trestnoprávnej zodpovednosti, ak majú primerané postupy na predchádzanie úplatkárstvu.*

*Sprievodné Usmernenie pre komerčné organizácie (GCO) od úradu SFO prispieva k informovanosti o novom legislatívnom rámci. Praktickým spôsobom (vrátane prípadových štúdií) usmerňuje podniky, pokiaľ ide o ich povinnosti v zmysle zákona v súvislosti s predchádzaním úplatkárstvu a jeho odhaľovaním. V súlade s predchádzajúcim odporúčaním organizácie OECD sa v usmernení GCO jednoznačne uvádza, že platby za rýchle vybavenie sa považujú za nelegálne úplatky. Podniky v usmernení nájdu aj kritériá, podľa ktorých sa odlišujú reprezentačné výdavky od utajených foriem úplatkárstva.*

*Úrad SFO má rozsiahle právomoci vyšetrovať a stíhať závažné a zložité podvody vrátane korupcie. Za určitých okolností a v súlade s predchádzajúcimi usmerneniami môže úrad SFO zväziť príkazy na občianskoprávne vymáhanie a zmier.*

OECD kritizuje ostatné členské štáty za nedostatočné alebo neexistujúce stíhanie úplatkárstva v zahraničí vzhľadom na korupčné riziká, ktorým ich firmy čelia v zahraničí.

### **Štátne podniky**

V niektorých členských štátoch existujú nedostatky v dohľade nad štátnymi podnikmi, ak je legislatíva nejednoznačná a menovania do funkcií a napĺňanie verejného záujmu ovplyvňuje politizácia. Okrem toho majú nedostatočné protikorupčné opatrenia alebo mechanizmy na predchádzanie konfliktom záujmov a ich postihovanie. Je len málo transparentnosti v prideľovaní finančných prostriedkov a v niektorých prípadoch aj v nákupe služieb týmito podnikmi. Z nedávneho vyšetrovania údajného zneužitia finančných prostriedkov, korupčných praktík a prania špinavých peňazí v spojitosti so štátnymi podnikmi vyplývajú veľké riziká súvisiace s korupciou v tejto oblasti, ako aj slabá kontrola a prevencia.

V prípade niekoľkých členských štátov sa v správe poukazuje na potrebu transparentnejších a účinných kontrol procesov zrýchlenej privatizácie, ktoré môžu vytvárať riziko korupcie.

### **Spojitosť medzi korupciou a organizovanou trestnou činnosťou**

V členských štátoch, kde organizovaný zločin predstavuje veľké problémy, sa korupcia často využíva ako sprostredkovateľ. V jednom členskom štáte boli mnohé prípady podozrenia na nelegálne financovanie politickej strany na centrálnej a regionálnej úrovni spojené s organizovanými zločineckými skupinami. V týchto členských sú ešte stále problémom väzby medzi skupinami páchajúcimi organizovanú trestnú činnosť, podnikmi a politikmi, a to najmä na regionálnej a miestnej úrovni a v oblasti verejného obstarávania, stavebníctva, služieb údržby, odpadového hospodárstva a v iných odvetviach. Z výskumu vyplynulo, že organizovaný zločin v ďalšom členskom štáte ovplyvňuje všetky úrovne vrátane politiky.

Politická korupcia sa tam často vníma ako nástroj na získanie priameho alebo nepriameho prístupu k moci. Táto krajina sa zároveň považovala za štát s najväčším podielom tieňovej ekonomiky spomedzi členských štátov EÚ. Celkovo možno povedať, že korupcia naďalej predstavuje vážnu hrozbu ako prostriedok, ktorým organizované zločinecké skupiny prenikajú do verejného a súkromného sektora, ako sa uvádza v hodnotení hrozieb závažnej a organizovanej trestnej činnosti EÚ, ktoré v roku 2013 vykonal Europol.

## **E. Kontextuálne faktory**

Existuje niekoľko kontextuálnych faktorov, ktoré – hoci nemusia nevyhnutne súvisieť s korupciou – môžu ovplyvniť to, nakoľko je prostredie otvorené korupcii. Účinné politiky v týchto oblastiach môžu vyvolať efekt spočívajúci v menších príležitostiach na korupciu.

### ***Politiky transparentnosti a sloboda informácií***

Otvorenosť a transparentnosť môžu odrádzať od korupcie a súčasne pomôcť odhaliť priestupky, ak k nim dôjde. Napriek tomu, že väčšina členských štátov má primerané právne predpisy v tejto oblasti a ďalšie štáty sa chystajú prijať príslušné zákony, uplatňovanie štandardov transparentnosti je nerovnomerné. Jeden členský štát vytvoril online aplikáciu, ktorá ponúka prehľad všetkých výdavkov verejného sektora na tovary a služby (*pozri aj časť o verejnom obstarávaní*). Dajú sa v nej nájsť aj podrobné údaje o vedení a dozorných radách všetkých štátnych podnikov a štátom kontrolovaných spoločností a ich výročné správy.

Účinné protikorupčné politiky v niektorých členských štátoch vychádzajú čiastočne z tradície otvorenosti, transparentnosti a zverejňovania dokumentov.

#### *Prechod k transparentnosti rozhodovania vo verejnej správe – Grécko*

*V zmysle zákona prijatého v roku 2010<sup>18</sup> sú všetky verejné inštitúcie povinné zverejňovať online svoje rozhodnutia, a to aj v súvislosti s verejným obstarávaním. Všetky verejné inštitúcie, regulačné orgány a miestne samosprávy sú od 1. októbra 2010 povinné zverejniť svoje rozhodnutia na internete prostredníctvom programu „Priehľadnosť“ (diavgeia – διαύγεια).<sup>19</sup> Rozhodnutia verejných subjektov sa nesmú vykonať, ak nie sú zverejnené na internetových stránkach programu Priehľadnosť. Táto povinnosť sa nevzťahuje len na rozhodnutia obsahujúce citlivé osobné údaje alebo informácie týkajúce sa národnej bezpečnosti. Každý dokument je elektronicky podpísaný a má pridelené jedinečné číslo. Ak vznikne rozpor medzi textom zverejneným vo vládnom vestníku a na internetových stránkach programu Priehľadnosť, internetové znenie má prednosť. Zverejňujú sa taktiež uzavreté verejné zákazky.*

## **Ochrana informátorov**

Prekonať problémy spojené s odhaľovaním korupcie (ale aj problémy v iných oblastiach) môže pomôcť vytvorenie primeraných mechanizmov pre informátorstvo, kodifikujúcich v rámci verejnej správy postupy umožňujúce využívať oficiálne kanály na nahlasovanie toho, čo je považované za nezrovnalosť alebo dokonca za protizákonné konanie. Informátorstvo sa však stretáva s ťažkosťami vzhľadom na všeobecnú neochotu nahlasovať takéto konanie vo svojej organizácii a vzhľadom na strach z odvety. Kľúčom v tomto smere je budovať v každej

<sup>18</sup> Zákon č. 3861/2010.

<sup>19</sup> <http://diavgeia.gov.gr/en>.

organizácii kultúru bezúhonnosti, zvyšovať informovanosť a vytvárať účinné ochranné mechanizmy, ktoré dodajú potenciálnym informátorom istotu.<sup>20</sup>

### ***Transparentnosť v lobizme***

V zložitom svete tvorby verejných politík je žiaduce, aby sa verejná správa zapájala do neustáleho dialógu s externými zúčastnenými stranami. Slovo by mali dostať všetky zainteresované strany, ale transparentným spôsobom. Keďže činnosti lobistov môžu zvyšovať riziká korupcie a tzv. regulačného zajatia (regulatory capture), je potrebné zaviesť mechanizmy regulujúce tieto aktivity, či už prostredníctvom legislatívy alebo dobrovoľnej registrácie lobistov.

Takéto mechanizmy môžu vniesť jasnosť a transparentnosť do vzťahu medzi orgánmi verejnej správy a externými zúčastnenými stranami, a tak pomôcť znížiť riziko korupcie. Táto oblasť sa zatiaľ rozvíja len v relatívne malom počte členských štátov, hoci niektoré ďalšie členské štáty zaviedli príslušné právne predpisy alebo pravidlá, prípadne diskutujú o zavedení nových mechanizmov.

---

20 Organizácia Transparency International vypracovala v rámci projektu, ktorý spolufinancovala EÚ, porovnávaciu analýzu právneho rámca o ochrane informátorov v EÚ, pozri: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

## **IV. Verejné obstarávanie**

### **A. Všeobecný prehľad rámca v EÚ**

#### ***Objem trhu verejného obstarávania v EÚ***

Verejné obstarávanie je významným prvkom ekonomík jednotlivých štátov v EÚ. Orgány verejnej správy a subjekty podliehajúce verejnému právu každoročne vynaložia približne jednu pätinu HDP EÚ na nákup tovaru, prác a služieb.<sup>21</sup> Približne 20 % tejto sumy sa týka nadlimitných verejných zákaziek presahujúcich limity, nad ktoré sa uplatňujú pravidlá EÚ pre obstarávanie. Podľa odhadu Komisie celková hodnota výziev na predkladanie ponúk presahujúcich tieto limity EÚ predstavovala v roku 2011 približne 425 miliárd EUR.<sup>22</sup>

#### ***Význam protikorupčných politík vo verejnom obstarávaní***

Vzhľadom na úroveň generovaných finančných tokov a množstvo iných faktorov je verejné obstarávanie oblasťou náchylnou na korupčné praktiky. Podľa prieskumu verejného obstarávania a korupcie z roku 2008 sa náklady pridané k zákazke v dôsledku korupčných praktík môžu pohybovať v rozmedzí 20 % až 25 %, v niektorých prípadoch aj 50 % celkových nákladov zákazky.<sup>23</sup> Ako uvádza organizácia OECD vo svojich Zásadách integrity vo verejnom obstarávaní, „slabý výkon riadenia vo verejnom obstarávaní bráni konkurencii na trhu a zvyšuje cenu, ktorú správa platí za tovar a služby, čo má priamy vplyv na verejné výdavky, a teda na zdroje daňových poplatníkov. Finančné záujmy a úzky kontakt medzi verejným a súkromným sektorom robia z verejného obstarávania vysoko rizikovú oblasť. [...]“<sup>24</sup>

Zo záverov štúdie z roku 2013 o odhaľovaní a znižovaní korupcie vo verejnom obstarávaní v EÚ vyplýva, že celkové priame náklady korupcie vo verejnom obstarávaní len v piatich odvetviach (t. j. v cestnej a železničnej doprave, vo vodohospodárstve a odpadovom hospodárstve, v mestskej/inžinierskej výstavbe, odbornej príprave, vo vede a výskume) v ôsmich členských štátoch<sup>25</sup> sa v roku 2010 pohybovali v rozmedzí 1,4 miliardy až 2,2 miliardy EUR.<sup>26</sup>

V hodnoteniach jednotlivých krajín v tejto správe sa poukazuje na verejné obstarávanie ako na jednu z oblastí, ktorá je najviac náchylná na korupciu, o čom svedčí aj veľký počet prípadov korupcie z vyšších sfér zahŕňajúcich jednu krajinu alebo viacero krajín. Keďže riziko korupcie je v procese verejného obstarávania pomerne vysoké, sú ochranné opatrenia proti korupcii a podvodom vo verejnom obstarávaní prioritou pre členské štáty EÚ aj inštitúcie EÚ.<sup>27</sup>

Nedostatky v prevencii a potláčaní korupcie vo verejnom obstarávaní majú negatívny vplyv na správu vnútroštátnych finančných prostriedkov a fondov EÚ.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>23</sup> [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

<sup>24</sup> OECD, Zásady integrity vo verejnom obstarávaní, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

<sup>25</sup> Francúzsko, Taliansko, Maďarsko, Litva, Holandsko, Poľsko, Rumunsko a Španielsko.

<sup>26</sup> „Odhaľovanie a znižovanie korupcie vo verejnom obstarávaní v EÚ – vypracovanie metodiky na odhadovanie priamych nákladov korupcie a iných prvkov pre európsky hodnotiaci mechanizmus v oblasti boja proti korupcii“, 30. jún 2013, PricewaterhouseCoopers a ECORYS.

<sup>27</sup> Konkrétnejšie príklady sa uvádzajú v časti venovanej pozitívnym a negatívnym postupom.

## *Súčasný právny rámec v EÚ*

Hlavným cieľom právnych predpisov EÚ pre oblasť verejného obstarávania (t. j. smernice o verejnom obstarávaní, smernice o verejnoprospešných službách, smernice o verejnom obstarávaní v oblasti obrany a bezpečnosti a smerníc o revízných postupoch)<sup>28</sup> je zabezpečiť dodržiavanie zásad Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a to najmä zásady slobody pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ako aj iných z nich odvodených zásad. Právne predpisy upravujúce verejné obstarávanie majú zabezpečiť, aby trhy obstarávania v ostali otvorené v rámci celej Únie, čo prispeje k efektívnejšiemu využívaniu verejných prostriedkov, a teda k presadeniu spravodlivej, jednotnej a transparentnej platformy verejných výdavkov. To môže mať pozitívny vplyv aj na celkové politiky EÚ týkajúce sa boja proti korupcii, v ktorých transparentnosť a spravodlivá súťaž hrajú dôležitú úlohu pri predchádzaní korupčným praktikám.

Právne predpisy týkajúce sa verejného obstarávania obsahujú aj ustanovenia, ktoré majú priamejšiu spojitosť s protikorupčnými politikami, ako napríklad vylúčenie subjektu, proti ktorému existuje právoplatné súdne rozhodnutie v prípade obvinenia z korupcie, z procesu verejného obstarávania, podrobné ustanovenia o zverejnení a transparentnosti rôznych fáz cyklu obstarávania, minimálne štandardy opravných prostriedkov, osobitné ustanovenia o ponukách s neobvykle nízkou cenou, ako aj ustanovenia nastroľujúce určité požiadavky na úpravu zákaziek. Udeľovanie koncesíí na stavebné práce v súčasnosti upravuje len obmedzený počet ustanovení sekundárnych právnych predpisov<sup>29</sup>, pričom na koncesie na služby sa v súčasnosti vzťahujú len všeobecné zásady Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Niektoré členské štáty majú zvláštne právne ustanovenia týkajúce sa korupcie v oblasti verejného obstarávania alebo uplatňujú konkrétne opatrenia zamerané na znižovanie rizika korupcie, ako budú podrobne opísané ďalej. Väčšina členských štátov však rieši korupciu vo verejnom obstarávaní prostredníctvom všeobecných právnych predpisov týkajúcich sa korupcie.

Databáza Tenders Electronic Daily (TED), online verzia Dodatku k Úradnému vestníku Európskej únie sa pravidelne aktualizuje o zákazky z celej Európy. Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania a o výsledku verejného obstarávania presahujúceho limity zo smerníc o verejnom obstarávaní sa publikujú v Úradnom vestníku/databáze TED. Vo Výročnom preskúmaní vykonávania verejného obstarávania z roku 2012 sa uvádza, že počet

<sup>28</sup> Smernica 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, Ú. v. EÚ L 134, 30.4.2004, s. 114, smernica 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb Ú. v. EÚ L 134, 30.4.2004, s. 1, smernica 2009/81/ES z 13. júla 2009 o koordinácii postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi v oblastiach obrany a bezpečnosti a o zmene a doplnení smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES, Ú. v. EÚ L 216, 20.8.2009, s. 76.

Smernica 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác, Ú. v. ES L 395, 30.12.1989, s. 33) v znení smernice 2007/66/ES a smernica Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore, Ú. v. ES L 76, 23.3.1992, s. 14 – 20.

<sup>29</sup> Udeľovanie koncesíí na stavebné práce v súčasnosti upravujú základné pravidlá smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, pričom udeľovanie koncesíí na služby s cezhraničným podielom podlieha zásadám zmluvy, a to najmä zásade voľného pohybu tovaru, slobody usadenia sa a slobody poskytovať služby, ako aj odvodeným zásadám, napríklad zásade rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie, vzájomného uznávania, proporcionality a transparentnosti.

inzerovaných oznámení o vyhlásení verejného obstarávania a oznámení o výsledku verejného obstarávania sa v priebehu minulých rokov neustále zvyšoval.<sup>30</sup> Z toho vidieť, že spomínané smernice a databáza TED prispeli k zlepšeniu publicity verejných obstarávaní a zadávania verejných zákaziek.

### ***Monitorovanie správneho uplatňovania pravidiel EÚ týkajúcich sa verejného obstarávania***

Komisia pri plnení svojej úlohy ochrancu zmlúv koná v prípade možného porušenia pravidiel EÚ týkajúcich sa verejného obstarávania na základe sťažnosti alebo z vlastnej iniciatívy. V tejto súvislosti sa snaží zabezpečiť súlad s pravidlami verejného obstarávania bez ohľadu na príčiny ich porušenia a bez ohľadu na to, či predpis bol porušený vedome alebo v dôsledku nedostatočných vedomostí alebo chýb.

Všeobecným pravidlom je, že Komisia nevyšetruje, či porušenie právnych predpisov EÚ týkajúcich sa verejného obstarávania môže byť vyvolané korupciou. To patrí do kompetencie členských štátov. V konaniach vo veci porušenia predpisov<sup>31</sup> sa však často objavujú nezrovnalosti poukazujúce na určité slabé miesta v uplatňovaní pravidiel verejného obstarávania, ktoré sú veľmi významné aj pri posudzovaní účinnosti prevencie korupcie a kontrolných mechanizmov.

Komisia vo svojom Výročnom preskúmaní vykonávania verejného obstarávania z roku 2012 poukazuje na 97 neuzavretých prípadov porušenia v súvislosti s nesprávnym uplatňovaním pravidiel verejného obstarávania, pričom viac než polovica z nich sa týka len troch členských štátov. Väčšina týchto prípadov sa týkala podozrení z neoprávneného použitia rokovacieho konania bez zverejnenia, diskriminácie, priameho pridelenia zákazky, nedostatočnej transparentnosti, neopodstatnených zmien zmluvy, nesprávneho uplatnenia vnútorných pravidiel alebo porušenia všeobecných zásad zmluvy.<sup>32</sup>

Usudzujúc podľa typu prípadov, v ktorých Komisia otvára konanie vo veci porušenia predpisov za údajné porušenie pravidiel EÚ o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, najviac nezrovnalostí sa týka rokovacieho konania bez zverejnenia. Väčšina prípadov nesprávneho uplatnenia sa týka odvetvia infraštruktúry, po ktorom nasledujú odvetvia kanalizácie/odpadového hospodárstva, obstarávania informačno-technologických služieb, železničnej dopravy, zdravotníctva a energetiky.

<sup>30</sup> SWD(2012) 342 v konečnom znení: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf).

<sup>31</sup> Konania v prípade porušenia predpisov znamenajú konanie, ktoré Európska komisia začne proti členskému štátu v prípade podozrenia na nesúlad s právnymi predpismi EÚ. Každý členský štát je zodpovedný za implementáciu právnych predpisov EÚ (zavedenie opatrení k určitému termínu, dodržiavanie a správne uplatňovanie) do svojho právneho systému. Európska komisia je zodpovedná za zabezpečenie správneho uplatňovania právnych predpisov EÚ. Ak teda členský štát svojím konaním alebo nekonaním nezabezpečil súlad s právnymi predpismi EÚ, Európska komisia má vlastné právomoci pokúsiť sa ukončiť takéto porušenie právnych predpisov EÚ a v prípade potreby môže vec postúpiť Súdnemu dvoru. Komisia môže začať tri druhy konania v prípade porušenia predpisov: t. j. v prípade neoznámenej vykonávacích opatrení k stanoveným lehotám, ak transpozícia nie je v súlade s predpismi EÚ a v prípade nesprávneho uplatňovania (konania alebo nekonania zavineného členskými štátmi).

<sup>32</sup> K ďalším porušeniam patrili zmätočné kritériá výberu a vyhodnotenia ponúk, nesprávne uplatnenie pravidiel verejnej spolupráce (okrem internej v rámci organizácie), výpočet ceny zákazky, výberové kritériá (iné problémy okrem diskriminácie), nenáležité vylúčenie z konania, rámcové dohody a neoprávnené použitie výnimky pre oblasť obrany a bezpečnosti.



## ***Prebiehajúce legislatívne reformy v EÚ***

Z komplexného hodnotenia vyplýva, že ciele smerníc o verejnom obstarávaní sa do značnej miery podarilo dosiahnuť.<sup>33</sup> Priniesli viac transparentnosti, vyššiu mieru hospodárskej súťaže a merateľné úspory v dôsledku nižších cien. Stále však existuje potreba ďalšieho zlepšenia, pokiaľ ide o zjednodušenie postupov a posilnenie záruk pôsobiacich proti podvodom a korupcii. Komisia preto v decembri 2011 navrhla revíziu smerníc o verejnom obstarávaní. Novonavrhnuté právne predpisy sa vzťahujú na obstarávanie v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb,<sup>34</sup> na verejné práce, zákazky na dodanie tovaru a služieb,<sup>35</sup> ako aj na koncesie regulované na úrovni EÚ. Komisia navrhla ustanovenia týkajúce sa konfliktu záujmov (ktorý sa v právnych predpisoch EÚ vymedzuje po prvýkrát), centralizovaných údajov o korupcii, podvodoch a konflikte záujmov, prísnejšie pravidlá týkajúce sa pozmeňovania zmlúv, širšie kritériá vylúčenia a monitorovania uzavretých zmlúv. O návrhu Komisie v súčasnosti rokuje Európsky parlament a Rada. Pôvodne obsahoval aj návrh na zriadenie monitorovania dohľadu nad uplatňovaním pravidiel verejného obstarávania, upozorňovanie na varovné príznaky a vytvorenie systémov výstrah na odhaľovanie podvodov a korupcie. Členské štáty však vzniesli zásadné námietky voči týmto opatreniam, ktoré považovali za príliš obťažné pre svoju štátnu správu.

Cieľom návrhu na udeľovanie koncesií<sup>36</sup> je znížiť neistotu spojenú s udeľovaním takýchto zákaziek. Návrh má podporiť verejné a súkromné investície do infraštruktúry a strategických služieb tak, aby sa získal čo najlepší pomer medzi kvalitou a cenou. Navrhovaná smernica o koncesiách obsahuje aj ustanovenia, podľa ktorých majú členské štáty prijať pravidlá na boj proti klientelizmu a korupcii a na predchádzanie konfliktom záujmov s cieľom zabezpečiť transparentnosť postupu udeľovania zákaziek a rovnaké zaobchádzanie so všetkými uchádzačmi.

Predpokladá sa, že nový balík upravujúci verejné obstarávanie bude prijatý začiatkom roka 2014.

## ***Výsledky prieskumu Eurobarometra o korupcii***

Podľa bleskového prieskumu Eurobarometra z roku 2013 o korupcii v súvislosti s podnikmi<sup>37</sup> viac ako tri z desiatich (32 %) spoločností z členských štátov, ktoré sa zúčastnili na verejnom obstarávaní, tvrdia, že zákazku nezískali z dôvodu korupcie. Tento názor najčastejšie zastávajú spoločnosti z oblasti stavebníctva (35 %) a inžinierstva (33 %). Viac ako polovica predstaviteľov firiem z Bulharska (58 %), Slovenska (57 %), Cypru (55 %) a Českej republiky (51 %) hovorí, že to tak je.

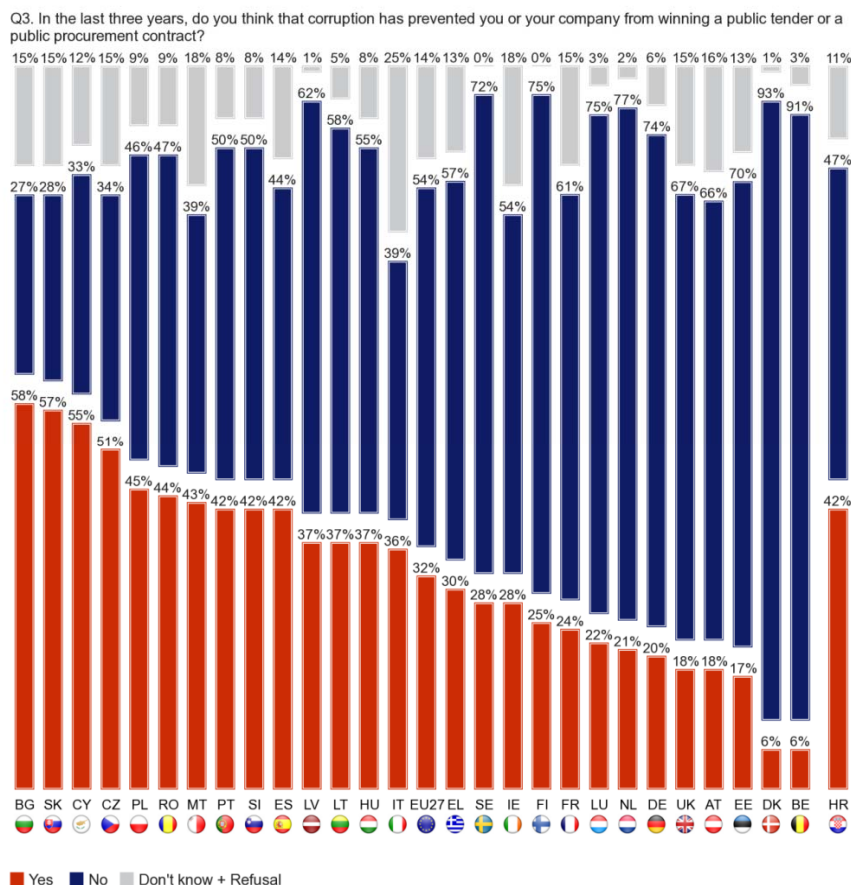
<sup>33</sup> Hodnotiaca správa (SEK(2011) 853 v konečnom znení).

<sup>34</sup> KOM(2011) 895 v konečnom znení: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:SK:PDF>.

<sup>35</sup> KOM(2011) 896 v konečnom znení: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:SK:PDF>.

<sup>36</sup> KOM(2011) 897 v konečnom znení: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:SK:PDF>.

<sup>37</sup> Bleskový prieskum Eurobarometra č. 374 z roku 2013.



Z toho istého prieskumu vyplýva, že byrokracia (21 %) a kritériá, ktoré sú podľa všetkého prispôbené na mieru konkrétnym účastníkom (16 %), sú hlavné dôvody, prečo sa firmy v posledných troch rokoch nezapojili do procesu verejnej súťaže/verejného obstarávania. Viac ako štyri z desiatich firiem uvádzajú, že vo verejnom obstarávaní bývajú bežne prítomné viaceré protizákonné praktiky, a to najmä špecifikácie prispôbené na mieru konkrétnym firmám (57 %), konflikt záujmov pri vyhodnocovaní ponúk (54 %), vopred dohodnuté ponuky (52 %), nejasné výberové alebo hodnotiace kritériá (51 %), účasť uchádzačov na tvorbe špecifikácií (48 %), zneužívanie rokovacieho konania (47 %), zneužívanie urgentných dôvodov na ospravedlnenie konania bez súťaže alebo zrýchleného konania (46 %), zmeny zmluvných podmienok po uzavretí zmluvy (44 %). Tvrdenie, že všetky tieto praktiky sú rozšírené, vo všeobecnosti najčastejšie uvádzajú inžinierske a stavebné spoločnosti.

Viac než polovica všetkých firiem tvrdí, že korupcia býva bežná vo verejnom obstarávaní, ktoré organizujú vnútroštátne (56 %) alebo regionálne/miestne orgány (60 %).

Podľa osobitného prieskumu Eurobarometra z roku 2013 o korupcii si (45 %) opýtaných Európanov myslí, že úplatkárstvo a zneužívanie mocenského postavenia na osobný prospech sú rozšírené medzi úradníkmi rozhodujúcimi o verejných zákazkách. Ku krajinám, kde si respondenti najčastejšie myslia, že medzi úradníkmi rozhodujúcimi o verejných zákazkách je rozšírená korupcia, patria Česká republika (69 %), Holandsko (64 %), Grécko (55 %), Slovinsko (60 %), Chorvátsko (58 %) a Taliansko (55 %). Krajiny s najjednoduchším pozitívnym vnímaním úradníkov v tomto smere sú Dánsko (22 %) spolu s Fínskom (31 %), Írsko (32 %), Luxembursko (32 %) a Spojené kráľovstvo (33 %).

## **B. Pozitívne a negatívne postupy pri riešení rizík korupcie vo verejnom obstarávaní**

### ***Všeobecné poznámky***

Táto kapitola sa venuje rozboru rizík korupcie v súvislosti s verejným obstarávaním na základe zistení z hodnotení jednotlivých krajín uvedených v tejto Správe EÚ o boji proti korupcii, ako aj na základe iných štúdií a údajov Komisie. Na účely tejto analýzy sa zohľadňujú všetky fázy cyklu verejného obstarávania – t. j. obdobie pred predložením ponúk (zahŕňa posúdenie potrieb a špecifikácie), obdobie predkladania ponúk (vrátane procesu uzatvárania zmlúv: výberu, vyhodnotenia a zadania zákazky) a obdobie po zadaní zákazky. Do úvahy sa berie aj fáza plnenia zmluvy. To je v súlade s analýzou organizácie OECD z roku 2009, v ktorej sa upozornilo na potrebu ďalších opatrení na predchádzanie rizikám korupcie, ku ktorým dochádza v celom cykle verejného obstarávania, počínajúc fázou posúdenia potrieb až po správu zmluvy a platbu, a to vrátane využívania obstarávania v oblasti národnej bezpečnosti a núdzového obstarávania.<sup>38</sup>

Táto časť sa zameriava všeobecne na pozitívne a negatívne postupy v rámci EÚ, ale aspekty verejného obstarávania sú podrobnejšie analyzované v kapitolách k niektorým jednotlivým krajinám. Členské štáty, v ktorých sa vykonala takáto hĺbková vlastná analýza korupčných rizík vo verejnom obstarávaní, boli vybrané na základe vyhodnotenia rozsahu problému alebo závažnosti úloh, ktoré vyplynuli pre konkrétne krajiny. To neznamena, že problematika verejného obstarávania si nevyžaduje pozornosť aj v ostatných členských štátoch; Komisia sa však rozhodla dať väčšiu prioritu iným otázkam spojeným s korupciou, ktoré sa v uvedených štátoch zdali byť významnejšie než verejné obstarávanie.

Prípady podozrenia z korupcie a konfliktu záujmov pri správe fondov EÚ môžu viesť – v súlade s platnými príslušnými predpismi EÚ – k prerušeniu alebo pozastaveniu platieb, kým členský štát neprijme vhodné nápravné opatrenia vrátane posilnenie systémov riadenia a kontroly.

Cieľom všeobecných ani osobitných analýz nie je stanoviť univerzálne referenčné východiská v tejto oblasti, ale skôr snaha predstaviť slabé miesta a zodpovedajúce riešenia (po stránke prevencie aj represie), ktoré sa v praxi osvedčili alebo zlyhali.

### **Konkrétne zistenia**

#### ***Rizikové oblasti a vzorce korupcie***

Usudzujúc podľa prípadov korupcie vo verejnom obstarávaní stíhaných v členských štátoch, najčastejšie sa vyskytujúce problémy sa týkajú: vypracovania špecifikácií na mieru konkrétnym uchádzačom, rozdelenia verejných súťaží na menšie ponuky s cieľom obísť súťažné konanie, konfliktov záujmov v rôznych fázach konania, ktoré sa týkajú nielen úradníkov zapojených do obstarávania, ale aj vyššej úrovne verejných obstarávateľov, neprimeraných a neopodstatnených výberových kritérií, neopodstatneného vylúčenia uchádzačov, neopodstatneného používania núdzových postupov, neadekvátneho vyhodnotenia situácie, keď ponúknuté ceny boli príliš nízke, nadmerného lipnutia na najnižšej cene ako najdôležitejšieho kritéria na úkor kritérií týkajúcich sa kvality plnenia a schopnosti plnenia, neopodstatnených výnimiek z povinnosti zverejniť ponuky. Okrem samotného postupu výberového konania sa auditmi v mnohých prípadoch zistili riziká spojené s fázou po

<sup>38</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

zadaní zákazky, kedy môže takisto dochádzať k poskytnutiu úplatkov a – napríklad – úmyselnému zníženiu kvality plnenia. Ďalšie vzorce konania zistené v prípadoch korupcie po zadaní zákazky sú: nedostatočné zdôvodnenie zmien verejnej zákazky, následné zmeny zmluvy, ktoré menia podmienky špecifikácií a zvyšujú rozpočet.

V štúdii z roku 2013 o odhaľovaní a zisťovaní korupcie vo verejnom obstarávaní v EÚ<sup>39</sup> sa zistili štyri hlavné typy nezákonných praktík. Týkali sa 96 prípadov, v ktorých sa podozrenie na korupciu potvrdilo právoplatným rozhodnutím súdu alebo v ktorých existujú zreteľné náznaky korupčných praktík. Tieto praktiky sa týkajú: (1) koordinácie konkurentov pri predkladaní ponúk (formou stlačenia ponúk, doplnkových ponúk, rotáciou ponúk a externým zadávaním), keď sa zákazka „sľubí“ jednému zhotoviteľovi bez súhlasu verejných činiteľov alebo aj s ich súhlasom, (2) nezákonných provízií, keď si verejný činiteľ vyžiada alebo prijme úplatok, ktorý bude zohľadnený v procese verejnej súťaže vrátane administratívnych procesov, (3) konfliktov záujmov, (4) iných nezrovnalostí, ako napríklad úmyselného nesprávneho riadenia/ignorovania, keď verejní činitelia nevykonávajú riadne kontroly, nedodržiavajú požadované postupy alebo tolerujú či ignorujú zjavné úmyselné nesprávne konanie zo strany zhotoviteľov.

Hoci využívanie rokovacieho konania a priameho zadania zákazky je za určitých okolností opodstatnené, existujú prípady, keď sa tak postupuje s cieľom obísť povinnosti vyplývajúce zo súťažného konania. V niektorých členských štátoch sa postupy bez súťaže využívajú výrazne častejšie, než je priemer EÚ. Aj neopodstatnené využívanie rokovacích konaní zvyšuje riziko korupčných praktík. S cieľom zabrániť riziku zneužívania rokovacieho konania alebo priameho zadania zákazky si niektoré členské štáty ustanovili zákonnú povinnosť informovať ex ante orgány dohľadu nad verejným obstarávaním alebo revízne orgány o rokovacom konaní bez zverejnenia.

Zdá sa, že odvetvia najviac ovplyvnené korupciou vo verejnom obstarávaní sú stavebníctvo, energetika, doprava, obrana a zdravotníctvo.

V niektorých členských štátoch, v ktorých sa objavili podozrenia z nezákonného financovania politických strán, sa vyskytli situácie, keď toto financovanie bolo údajne poskytnuté výmenou za priaznivé rozhodnutie o udelení verejnej zákazky. V ďalších prípadoch sa podozrenia týkali príliš úzkych väzieb medzi podnikmi a politikmi na centrálnej alebo miestnej úrovni, ktoré podnecovali k podozrivým korupčným praktikám v súvislosti so zadávaním verejných zákaziek.

### ***Riziká týkajúce sa verejného obstarávania na regionálnej a miestnej úrovni***

Verejné obstarávanie na regionálnej a miestnej úrovni vzbudzuje osobitné otázky, keďže miestne orgány majú široké rozhodovacie právomoci bez zodpovedajúcich kontrol a rovnováh. Na tejto úrovni sa rozdeľuje obrovský podiel verejných financií, pričom vnútorné a vonkajšie kontrolné mechanizmy sú slabé. V konvergenčných krajinách, kde sa veľmi podstatná časť verejných investícií spolufinancuje zo štrukturálnych fondov, sa tieto riziká zmierňujú požiadavkami na riadenie a kontrolu vyplývajúcich z týchto fondov. Ich účinné uplatňovanie však predstavuje skutočnú výzvu. V niektorých členských štátoch sa kontrolnými mechanizmami zistili prípady, keď úradníci použili majetok miestnej samosprávy na uzatváranie transakcií so spoločnosťami, s ktorými boli spriaznení.

<sup>39</sup> „Odhaľovanie a znižovanie korupcie vo verejnom obstarávaní v EÚ – vypracovanie metodiky na odhadovanie priamych nákladov korupcie a iných prvkov pre európsky hodnotiaci mechanizmus v oblasti boja proti korupcii“, 30. jún 2013, PricewaterhouseCoopers a ECORYS.

V niektorých obciach a regiónoch sa okolo malých záujmových skupín vytvorila pevne zomknutá „klientela“. Väčšina prípadov sa týkala obvinení alebo podozrení z nezákonného financovania strán, nezákonného osobného obohatenia sa, zneužitia štátnych alebo európskych fondov, klientelizmu a konfliktu záujmov. V niektorých členských štátoch boli prípady, keď predstavitelia organizovaného zločinu na komunálnej úrovni založili vlastné politické strany alebo prenikli do mestského zastupiteľstva, aby vyvíjali tlak na miestne orgány presadzovania práva alebo súdnictvo a koordinovali postup pri predkladaní ponúk. S cieľom odstrániť toto riziko niektoré obce zaviedli protikorupčné opatrenia, napríklad vytvorili systémy vnútorného finančného riadenia a kontroly.

K odvetviam najnáchylnejším na korupciu na miestnej úrovni patrí územné plánovanie v súvislosti so stavebníctvom, ako aj odpadové hospodárstvo. Prípady korupcie vo vysokých sférach zahŕňajúcej regionálnych a miestnych činiteľov v niektorých členských štátoch ukázali, že rozhodnutia o zmene územného plánu<sup>40</sup> sa niekedy prijímali pod tlakom miestnych developerov v súvislosti so zmluvami o budúcej výstavbe.

Miestna správa v niektorých členských štátoch vypracovala svoje vlastné akčné plány integrity a boja proti korupcii, prípadne bola požiadaná o ich vypracovanie. Niektoré z nich sú síce formálne, nerovnomerne vykonateľné a ich skutočný vplyv je len ťažko merateľný, ďalším sa podarilo presadiť stavebné modely, ktoré v praxi fungujú. Verejní obstarávatelia v niektorých členských štátoch sú povinní vypracovať svoje vlastné plány integrity a vyhodnotiť riziká korupcie.

Iniciatívy občianskej spoločnosti mali v niekoľkých prípadoch priaznivý účinok na zodpovednosť miestnej správy, pokiaľ ide o transparentnosť verejných výdavkov.

#### Iniciatíva Otvorená samospráva – Slovensko

*V súvislosti s externým monitorovaním verejných výdavkov sa v rámci slovenskej iniciatívy Otvorená samospráva vytvoril rebríček 100 slovenských miest podľa súboru kritérií založených na transparentnosti vo verejnom obstarávaní, prístupe k informáciám, dostupnosti údajov vo verejnom záujme, účasti verejnosti, profesionálnej etiky a konflikte záujmov. Tento projekt realizuje organizácia Transparency International. Ďalšie podrobnosti sa uvádzajú v kapitole venovanej Slovensku.*

#### Usmernenia týkajúce sa prevencie korupcie vo verejnom obstarávaní na miestnej úrovni – Nemecko

*V Brožúre o prechádzaní korupcii vo verejných súťažiach, ktorú schválilo Nemecké združenie miest a obcí spolu so Spolkovým združením malých a stredne veľkých zhotoviteľov v stavebníctve, sa uvádza prehľad preventívnych opatrení proti korupcii vo verejnom obstarávaní na úrovni miest a obcí.<sup>41</sup> Patria k nim: zvyšovanie informovanosti a etické kódexy, rotácia zamestnancov, prísne dodržiavanie pravidiel „štyroch očí“, jednoznačné predpisy týkajúce sa sponzorstva a zákaz prijímania darov, vytvorenie centralizovaných orgánov na účely súťaží/zadávaní zákaziek, presný opis ponuky a kontrola odhadov, organizácia súťažných postupov vrátane dodržiavania tajomstva ponúk a zamedzenia neskoršej manipulácie s ponukami, častejšie využívanie elektronického obstarávania,*

<sup>40</sup> Rozhodnutia o zmene zaradenia územia, kde sa nachádza nehnuteľnosť/pozemok alebo štvrť. Každé zaradenie zahŕňa rôzne obmedzenia a povinnosti.

<sup>41</sup> Je špeciálne koncipovaná ako usmernenia týkajúce sa verejných súťaží v jednej z oblastí, ktorá je najviac ovplyvnená korupciou (stavebníctvo), ale v skutočnosti je použiteľná pri každom verejnom obstarávaní na komunálnej úrovni.

*dokumentácia rozhodnutí a dôsledná kontrola zo strany dozorných orgánov, vylúčenie podnikov usvedčených z trestných činov korupcie a vytvorenie čiernych zoznamov/korupčných registrov.*

### **Konflikty záujmov a zverejňovanie majetku**

Konflikty záujmov v členských štátoch upravujú všeobecné právne predpisy o predchádzaní korupcii alebo osobitné ustanovenia o verejnom obstarávaní. Účinnosť prevencie a odhaľovania konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní teda závisí od účinnosti celkových kontrolných mechanizmov v tejto oblasti. Slabé miesta vidieť zvlášť v súvislosti s konfliktom záujmov postihujúcim postupy verejného obstarávania na miestnej úrovni. Niektoré členské štáty vykonali prostredníctvom svojich protikorupčných agentúr alebo agentúr pre otázky integrity cieľené kontroly zamerané na konflikty záujmov v určitých oblastiach, ktoré sa pokladajú za mimoriadne zraniteľné. Výsledkom bol vyšší počet odhalených prípadov konfliktu záujmov a zistených verejných zmlúv uzavretých pre osobný prospech na úkor verejného záujmu.

Pokiaľ existujú predpisy zverejňovania majetku vzťahujúce sa na verejných činiteľov, takmer vždy sa vzťahujú aj na úradníkov zapojených do verejného obstarávania.

*Podrobnejšie informácie nájdete v časti Hlavné zistenia, ako aj v odsekoch venovaných konfliktom záujmov a zverejňovaniu majetku.*

### **Politiky riadenia rizika korupcie<sup>42</sup>**

Viacero členských štátov v poslednej dobe prešlo alebo prechádza reformou verejného obstarávania, ktorá má zvýšiť transparentnosť a ďalej podporiť spravodlivú súťaž. V niektorých členských štátoch existujú národné stratégie boja proti korupcii upravujúce problematiku prevencie a represie korupcie vo verejnom obstarávaní. Časté legislatívne zmeny však v niektorých štátoch viedli k právnej neistote a slabinám v realizácii procesu a príslušných kontrolných mechanizmov. Aj zložitnosť legislatívy sa v niektorých členských štátoch vníma ako prekážka bezproblémovej realizácie.

Prijímanie plánov integrity a posúdenie rizík korupcie sa od verejných obstarávateľov vyžaduje len v niektorých členských štátoch. Vo väčšine prípadov sa tieto riziká posudzujú v spolupráci s agentúrou presadzovania práva alebo protikorupčnou agentúrou. Pár štátov už istý čas uplatňuje systém upozorňovania na varovné príznaky<sup>43</sup>, čím sa zlepšuje informovanosť na centrálnej aj miestnej úrovni. Niektoré členské štáty si vyvinuli osobitné nástroje riadenia rizík prispôbené konkrétnym problémom, s ktorými sa stretávajú na svojej vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni.

<sup>42</sup> Politiky riadenia rizika sa týkajú rozpoznania, posúdenia a prioritizácie rizík, po čom nasledujú konkrétne opatrenia zamerané na zmiernenie a kontrolu možných dôsledkov týchto rizík.

<sup>43</sup> Mechanizmy upozorňovania na varovné príznaky, ktoré majú pomôcť verejným obstarávateľom alebo ústredným orgánom verejného obstarávania odhaľovať korupčné praktiky, predstavujú „výstražné systémy“ zahŕňajúce zisťovanie a sledovanie určitých ukazovateľov, ktorých prítomnosť môže upozorňovať na podozrivé korupčné správanie (napr. ak sa nahromadí istý počet ukazovateľov, v systéme sa vydá výstraha vyžadujúca si dôslednejšie preverenie alebo kontroly).

### Nástroje riadenia rizík a platformy verejného obstarávania v Taliansku

*Viacero sietí a združení regionálnych a miestnych samospráv aktívne uplatňuje opatrenia, ktoré majú zabrániť prieniku mafie do verejných štruktúr a presadzovať transparentnosť verejného obstarávania na regionálnej úrovni (napr. Avviso Pubblico, ITACA<sup>44</sup>). Na úrovni verejných orgánov sa prijali aj rôzne iné opatrenia zamedzujúce prieniku zločinu do verejných zákaziek (napr. CAPACI – Vytvorenie automatizovaných postupov proti infiltrácii zločinu do verejných zákaziek – projekt a usmernenia vypracoval Výbor pre koordináciu prísneho dohľadu nad veľkými verejnými prácami z hľadiska kontrol proti mafii pri veľkých infraštruktúrnych projektoch). Podrobnejšie informácie sa uvádzajú v kapitole venovanej Taliansku.*

Údaje o prípadoch korupcie alebo konfliktov záujmov zistených v postupoch verejného obstarávania na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni sú len zriedka centrálné zhromaždené alebo vedené v národnom registri. Členské štáty vnímajú takýto centralizovaný zber údajov zväčša ako zbytočnú administratívnu záťaž. Tieto údaje by sa však dali použiť pri tvorbe dôkladných posúdení rizík a takisto by mohli významne prispieť k jednotnému uplatňovaniu protikorupčných politík na vnútroštátnej a regionálnej/miestnej úrovni.

Pravidelné a štruktúrované štúdie trhu pred verejným obstarávaním – s výnimkou komplexných obstarávaní vysokej hodnoty – nie sú bežným postupom. Databázy jednotkových nákladov si vytvorilo len veľmi málo členských štátov na centrálnej alebo miestnej úrovni, prípadne len pre jednotlivé sektory. Takéto databázy by mohli byť užitočné v porovnávacích analýzach projektov podobného druhu (napr. dodávok alebo prác) a ich plnení. Môžu pomôcť identifikovať riziká alebo podozrivé korupčné správanie, ak sa zistí závažná nehoda, i keď tento prístup má svoje obmedzenia vzhľadom na komplexnosť produktov a rôznorodosť vstupov tvoriacich konečné plnenie.<sup>45</sup>

### **Transparentnosť**

Čiastočne v dôsledku procesu transpozície a vykonávania smerníc o verejnom obstarávaní došlo vo väčšine členských štátov k pozoruhodnému zlepšeniu úrovne postupov verejného obstarávania. Niektoré členské štáty prijali rozsiahle opatrenia, ktoré zabezpečujú zverejňovanie ročných účtovných závierok a súvah verejných orgánov v reálnom čase a vo formátoch výhodných pre používateľa. Uvádzajú sa v nich aj podrobné údaje o nákladoch verejných prác a služieb.

### Sledovanie verejných peňazí – online aplikácia slovinskej Komisie pre predchádzanie korupcii

*Online aplikácia „Supervizor“ poskytuje informácie o obchodných transakciách zákonodarnej, súdnej a výkonnej zložky, autonómnych štátnych orgánov, miestnych komunít a ich pobočiek s právnou subjektivitou atď. V aplikácii sa uvádzajú zmluvné strany, najväčší príjemcovia, súvisiace právnické osoby, dátumy, sumy a účely transakcií. Ponúka prehľad o sume 4,7 mld. EUR, ktorú verejný sektor v priemere ročne vynakladá na tovar a služby. Súčasne poskytuje informácie o vedení a dozorných radách všetkých štátnych podnikov*

<sup>44</sup> Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

<sup>45</sup> Napríklad pri výstavbe diaľnice sa materiály na rôzne miesta môžu výrazne líšiť v závislosti od klímy, geografických znakov územia výstavby a pod.

a štátom kontrolovaných spoločností a ich výročné správy. Tento systém transparentnosti uľahčuje odhaľovanie nezrovnalostí vo verejných zmluvách a výdavkoch.

#### Národný internetový portál centralizujúci údaje o verejných zákazkách – BASE – Portugalsko

Portugalsko od roku 2008, keď nadobudol platnosť zákon o verejných zákazkách, prevádzkuje národný internetový portál BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)), kde sa centrálnne zhromažďujú informácie o verejných zmluvách. Portál spravuje Stavebný a realitný ústav (InCI). V portáli BASE sa zhromažďujú údaje z elektronického vydania portugalského úradného vestníka a certifikovaných elektronických platforiem týkajúce sa postupov verejných a užších súťaží pred zadáním zákazky. Všetci verejní obstarávatelia zapisujú údaje o zmluvách do vyhradenej časti portálu, sami načítavajú 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. Zverejňovanie zmlúv na portáli BASE aj v úradnom vestníku je v súčasnosti povinné v prípade priamych úprav, zvýšení ceny už uzavretých zmlúv o 15 % a pri hrozbe pokuty.

#### Elektronická databáza verejného obstarávania – Chorvátsko

V marci 2013 miestna mimovládna organizácia spustila internetový portál a elektronickú databázu verejného obstarávania, ktoré boli výsledkom projektu financovaného z EÚ. V databáze sú konsolidované údaje týkajúce sa vykonávania postupov verejného obstarávania a spoločností zapojených do týchto konaní. Databáza je bezplatne prístupná verejnosti. Elektronická databáza obsahuje aj údaje týkajúce sa majetku a podielov verejných činiteľov v zmysle pravidiel zverejňovania majetku. Takéto súhrnné údaje umožňujú vykonávanie krížových kontrol.

V niektorých členských štátoch je prístup k dokumentom a informáciám o verejnom obstarávaní obmedzený široko koncipovanými výnimkami a voľným vymedzením dôvernosti v súvislosti s dokumentáciou z verejného obstarávania.

Obstarávanie, ktoré organizujú podniky vo vlastníctve štátu, sa v niektorých členských štátoch neriadi rovnakými štandardmi transparentnosti, súťaže a dohľadu ako pri bežných postupoch verejného obstarávania. V niektorých členských štátoch sa objavili prípady, keď štátne podniky uzavreli kúpne zmluvy bez súťaže s uprednostňovanými partnermi, pričom ich cena bola vyššia ako trhovú cenu.

Zverejňovanie uzavretých zmlúv ešte nie je v EÚ bežné. Je niekoľko členských štátov, v ktorých sa zmluvy zverejňujú celé, a v jednom členskom štáte je zverejnenie dokonca podmienkou platnosti zmluvy (t.j. zmluva sa musí zverejniť do troch mesiacov od podpísania, inak je neplatná).

#### **Pakty integrity a úloha občianskej spoločnosti**

Pakt integrity je dohoda medzi verejným obstarávateľom pre konkrétny projekt a uchádzačmi, v ktorej sa všetci zaviazujú k upusteniu od korupčných praktík. V takejto zmluve sú zahrnuté aj určité ustanovenia týkajúce sa monitorovania, transparentnosti a postihov. Pakty integrity často monitorujú skupiny občianskej spoločnosti s cieľom zabezpečiť ich účinné uplatňovanie. V niektorých členských štátoch, ktoré aplikujú intenzívnu politiku transparentnosti, sa občianska spoločnosť veľmi aktívne podieľa na komplexnom



monitorovaní procesov obstarávania a verejných zmlúv. V niektorých členských štátoch sa pakty integrity používajú – často z iniciatívy mimovládnych organizácií – najmä v prípadoch verejného obstarávania, kde ide o veľké verejné zákazky (napr. veľké infraštruktúrne projekty).

### ***Využívanie elektronického obstarávania***

Elektronické obstarávanie nielenže zlepšuje efektívnosť verejného obstarávania, ale ponúka ďalšie ochranné opatrenia z hľadiska prevencie a odhaľovania korupčných praktík, pretože pomáha zvyšovať transparentnosť a umožňuje lepšie aplikovať štandardizované postupy. Okrem toho uľahčuje aj kontrolné mechanizmy. Súčasné smernice o verejnom obstarávaní obsahujú ustanovenia, na základe ktorých musia všetky členské štáty zaviesť elektronické obstarávanie, napríklad prostredníctvom elektronického zverejňovania oznámení o obstarávaní, elektronickej komunikácie (vrátane predkladania ponúk) a nového, plne elektronického obstarávania, ako sú napríklad dynamické nákupné systémy a elektronické aukcie. Smernice v čase ich prijatia v roku 2004 sprevádzal akčný plán.<sup>46</sup>

Ako vyplýva z Výročného preskúmania vykonávania verejného obstarávania z roku 2012, došlo k určitému pokroku vo využívaní elektronického obstarávania, celkovo sa však používa len v 5 % až 10 % obstarávacích konaní prebiehajúcich v rámci EÚ. Niektoré členské štáty však dosiahli výrazný pokrok smerom k plnému vykonávaniu elektronického obstarávania vo fázach pred pridelením zákazky. To platí najmä pre členské štáty, v ktorých je elektronické obstarávanie povinné na základe vnútroštátnych právnych predpisov a predpokladá sa, že sa bude postupne zavádzať.

Legislatívny balíček Komisie pre oblasť verejného obstarávania umožňuje postupný prechod k plne elektronickej komunikácii.

#### ***Osvedčené postupy pri vykonávaní elektronického obstarávania***

*Litva zaznamenala výrazný pokrok v zabezpečovaní prístupu online ku kombinovaným údajom o verejnom obstarávaní. Rozsah zverejňovaných informácií presahuje rámec požiadaviek vyplývajúcich z právnych predpisov EÚ. Zverejňujú sa návrhy technických špecifikácií, uzavreté aj zrealizované verejné zmluvy. Dodávatelia zároveň musia v ponuke uviesť svojich subdodávateľov. Od roku 2009 musí byť najmenej 50 % z celkovej hodnoty ich ponúk vo verejnej súťaži predložených elektronicke. Výsledkom je, že podiel elektronického obstarávania sa zvýšil zo 7,7 % na 63 % v roku 2010 a v roku 2013 sa priblížil k cieľu 70 %.*

*Estónsko vytvorilo portál elektronického obstarávania a súvisiace elektronické služby (napr. portál na registráciu spoločností a ich vedenia a centralizáciu účtovníctva verejného sektora). Štátny register verejného obstarávania je portál elektronických tendrov, kde sa od roku 2003 elektronicke zverejňujú všetky oznámenia o konaní verejného obstarávania. Ďalší vývoj je stanovený v zákone o verejnom obstarávaní, ako napríklad elektronicke aukcie, elektronicke nákupný systém alebo elektronicke katalóg. Tento zákon vyžaduje, aby sa počnúc rokom 2013 až 50 % z celkového verejného obstarávania uskutočnilo prostredníctvom elektronicke ponúk. V roku 2012 sa elektronicke obstarávaním zrealizovalo približne 15 % verejných súťaží, trikrát toľko ako v roku 2011.*

*Portugalský program elektronického obstarávania bol spustený v roku 2003 ako centralizovaná a kvalitná platforma, ktorá podporuje efektívnosť a hospodársku súťaž*

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf).

zvýšením transparentnosti a prináša úspory do procesu verejného obstarávania. Portál – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – umožňuje prevziať si bezplatne celú súťažnú dokumentáciu a špecifikácie. Na portáli sa zároveň online zverejňujú výzvy na predkladanie ponúk, prijímajú sa otázky dodávateľov a riadia všetky aspekty výmeny informácií. Nástroj správy zmlúv zabezpečuje načítavanie verejných zmlúv, umožňuje monitorovanie uzavretých zmlúv a aktivuje elektronickú fakturáciu. Systém správy informácií zároveň pomáha zbierať, ukladať a systematizovať štatistiku o procese verejného obstarávania.

Podrobnejšie informácie o týchto postupoch sa uvádzajú v kapitolách venovaných jednotlivým krajinám.

### **Kontrolné mechanizmy**

V zmysle platných právnych predpisov EÚ je vytvorenie **centrálnej obstarávacej inštitúcie** voliteľné. Väčšina členských štátov však do svojho vnútroštátneho práva túto možnosť zaviedla. Ako sa uvádza vo Výročnom preskúmaní vykonávania verejného obstarávania z roku 2012, väčšina členských štátov vyčlenila osobitné orgány, ktoré vybavujú veľkú časť alebo všetky úlohy spojené s obstarávaním. Je niekoľko výnimiek, kedy zodpovedné inštitúcie nie sú určené konkrétne na podporu obstarávania, ale obstarávanie je jednou z ich úloh (napr. orgány zodpovedné za hospodársku súťaž). V niektorých členských štátoch, ktoré majú centrálnu inštitúciu, je však kapacita tohto orgánu obmedzená nedostatočným personálnym obsadením a slabou prípravou na riešenie čoraz väčšieho náporu.

V zmysle smerníc o revíziách postupov záleží od rozhodnutia členského štátu, či **preskúmanie** vykonávajú administratívne alebo súdne orgány. Členské štáty sú vo voľbe medzi týmito dvoma možnosťami rozdelené v pomere 50 : 50. V niektorých členských štátoch neexistujú dostatočné záruky nezávislosti týchto revízií orgánov od politických vplyvov, napríklad pokiaľ ide o vymenovanie ich vedenia a personálneho obsadenia.

V posledných pár rokov možno pozorovať trend **profesionalizácie verejného obstarávania** v podobe zosilnenia dopytu a centralizácie prostredníctvom rámcových zmlúv (čo predstavuje 17 % celkovej hodnoty nadlimitných zákaziek pridelených v období rokov 2006 – 2010<sup>47</sup>) a spoločného nákupu (12 % z celkovej hodnoty). Štátna správa na centrálnej aj miestnej úrovni čoraz viac využíva špecializované orgány, ako napríklad centrálnu obstarávacie inštitúcie, a širšie využívanie rámcových zmlúv mení charakter funkcie obstarávania. Súčasná prax sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líši.

V súvislosti s **informovanosťou a odbornou prípravou zameranou na tému protikorupčných politík** možno povedať, že hoci vo väčšine členských štátov došlo v posledných rokoch k zlepšeniu, úradníci venujúci sa oblasti verejného obstarávania vidia svoju úlohu ako pomerne obmedzenú, pokiaľ ide o odhaľovanie korupčných praktík. V jednotlivých členských štátoch sú navyše obrovské rozdiely v účinnosti spolupráce medzi orgánmi verejného obstarávania, orgánmi presadzovania práva a protikorupčnými agentúrami. V mnohých prípadoch je táto spolupráca len formálna. Zo štatistík vyplýva len malý počet oznámení o podozrení z korupcie alebo konfliktu záujmov, ktoré orgány verejného obstarávania oznámili agentúram presadzovania práva alebo agentúram pre otázky integrity.

V niektorých členských štátoch s pomerne slabými alebo roztrieštenými kontrolnými mechanizmami, a to najmä na **miestnej úrovni**, sú podľa všetkého bežné prípady

<sup>47</sup> „Public procurement in Europe- cost and effectiveness“ (Verejné obstarávanie v Európe – náklady a efektívnosť), PwC Ecorys London Economics, marec 2011.

klientelizmu pri prideľovaní verejných zdrojov od celoštátnych, miestnych a regionálnych orgánov zapojených do verejného obstarávania.

Napriek zlepšeniu **účinnosti kontrolných mechanizmov** týkajúcich sa fázy pred predložením ponuky, fázy predloženia ponuky a fázy pridelenia zákazky, fáza vykonávania (po pridelení zákazky) sa v členských štátoch monitoruje menej dôsledne. Niektoré vnútroštátne auditorské súdy alebo vnútroštátne auditorské úrady často poukazujú na to, že k nezrovnalostiam dochádza práve vo fáze realizácie. Auditorské súdy sa v mnohých členských štátoch stali kľúčovými hráčmi pri odhaľovaní medzier a nedostatkov v postupoch verejného obstarávania. Ich odporúčania z tejto oblasti sa často nedostatočne zohľadňujú.

V postupoch verejného obstarávania sa len veľmi zriedka kontrolujú vlastníci stojaci za uchádzačmi a subdodávateľmi. Prinajmenšom v jednom členskom štáte zákon umožňuje uzatvárať verejné zmluvy so spoločnosťami, ktoré majú anonymných akcionárov, pričom nezabezpečuje dostatočne silné prostriedky na ochranu proti konfliktu záujmov.

Koordinácia dohľadu, čiastočné prekryvanie, rozdelenie úloh alebo roztrieštené kontrolné mechanizmy na centrálnej a miestnej úrovni, a to aj v implementačnej fáze, stále predstavujú problém pre viacero členských štátov.

Vo väčšine členských štátov sú slabé najmä kontrolné mechanizmy verejného obstarávania podlimitných zákaziek v zmysle právnych predpisov EÚ. To vzbudzuje obavy najmä v súvislosti s údajnými praktikami, keď sa zákazka rozdelí na menšie, aby sa obišli požiadavky a kontroly platné pre obstarávanie v EÚ.

### ***Vylúčenie***

V súlade s právnymi predpismi EÚ existujú vo všetkých členských štátoch predpisy povinného vylúčenia/vyradenia, podľa ktorých je zo súťaže vyradený uchádzač, ktorý bol právoplatne súdom odsúdený za korupciu. Mnohé vnútroštátne právne predpisy obsahujú ustanovenia o samoočistení.<sup>48</sup> Členské štáty nie sú povinné zverejňovať zoznamy vylúčených uchádzačov<sup>49</sup> a vo všeobecnosti takéto zoznamy ani nezverejňujú. Verejní obstarávatelia v mnohých členských štátoch majú krížový prístup k svojim interným databázam vylúčených uchádzačov. Medzinárodné zoznamy vylúčených sa spravidla nepovažujú za dôvod na vylúčenie aj v členských štátoch EÚ.

### ***Sankcie***

Korupcia vo verejnom obstarávaní vo väčšine členských štátov patrí medzi trestné činy úplatkárstva a obchodovania s vplyvom. Sú členské štáty, kde sa zvlášť trestajú osobitné trestné činy spojené s korupciou ovplyvňujúce priebeh verejného obstarávania. V prípade zistenia korupčného správania alebo konfliktu záujmov sa postup verejného obstarávania zvyčajne pozastaví, preruší alebo zruší. Iná situácia však nastáva v prípade uzavretých zmlúv, pri ktorých sa korupčné správanie alebo konflikt záujmov zistia alebo nastanú po pridelení zákazky. V mnohých prípadoch sa okrem postihu korupčného správania alebo konfliktu záujmov ako takých vyžaduje aj podanie samostatnej občianskoprávnej žaloby o zrušenie verejnej zmluvy. To často zahŕňa zdĺhavé konania a riziká s dôsledkami v príliš neskorej fáze,

<sup>48</sup> Samoočistenie umožňuje firmám podniknúť opatrenia na nápravu situácie, ktorá viedla k ich zapísaniu na zoznam vylúčených. Ich vyradenie z verejných súťaží sa tým teda zruší.

<sup>49</sup> Zoznamy firiem vyradených z verejných súťaží, napríklad z dôvodu právoplatného odsúdenia za korupciu alebo iné vážne trestné činy.

keď už je ťažké, ba priam nemožné získať úplnú náhradu škôd. Verejné zmluvy v niektorých členských štátoch obsahujú protikorupčnú klauzulu, ktoré zaručuje účinnejší postup v prípade dokázania korupčných praktík po dobu trvania zmluvy (napr. jednoznačné postupy vyhlásenia zmluvy za neplatnú alebo uplatnenia iných zmluvných pokút).

Niektoré členské štáty, kde korupcia vo verejnom obstarávaní vzbudzuje mimoriadne obavy, je slabá tradícia stíhania a právoplatného súdneho rozhodnutia v takýchto veciach. Len málo prípadov korupcie vo verejnom obstarávaní sa skončí odrádzajúcou sankciou. Tieto prípady obvykle dlho trvajú a zákazky alebo projekty sú v čase zistenia korupčných praktík často už dokončené. Prípady korupcie vo verejnom obstarávaní bývajú často zložité a niekedy do nich môžu byť zapojení aj vysokopostavení činitelia. Zabezpečenie účinného a správneho súdneho konania si preto vyžaduje špecifické odborné znalosti. V niektorých členských štátoch pretrvávajú nedostatky v odbornej príprave prokurátorov alebo sudcov vo veciach týkajúcich sa verejného obstarávania.

### **C. Závery a odporúčania v súvislosti s verejným obstarávaním**

Z uvedených zistení vyplýva, že sa dosiahol pokrok v zavádzaní protikorupčných politík vo verejnom obstarávaní v členských štátoch, táto oblasť však naďalej ostáva riziková. Vyžaduje sa ďalšie úsilie zamerané na posilnenie štandardov bezúhonnosti. V reforme smerníc o verejnom obstarávaní a verejnoprospešných službách, ako aj v návrhu smernice o udeľovaní koncesií sú obsiahnuté štandardy boja proti korupcii a dobrej správy vecí verejných, ktoré sú dôležitou súčasťou celkovej modernizačnej snahy. Minimálne štandardy týkajúce sa konfliktu záujmov navrhované v týchto smerniciach, predbežné trhové konzultácie, povinné a dobrovoľné kritériá vylúčenia, pravidlá samoočistenia, prísnejšie ustanovenia upravujúce zmeny a vypovedanie zmlúv, centralizácia údajov o prípadoch korupcie a konfliktu záujmov, ako aj monitorovacie a oznamovacie povinnosti vo veľkej miere reagujú na spomínané, zatiaľ nevyriešené problémy.

Pokiaľ ide o ďalšie možné kroky členských štátov, zo 17 kapitol venovaných jednotlivým krajinám s poukázaním na problémy vo verejnom obstarávaní, ako aj z analýzy uvedenej v tejto časti vyplývajú nasledujúce všeobecné odporúčania:

#### **1. *Potreba systematického využívania posúdenia rizík korupcie vo verejnom obstarávaní***

- Posúdenia rizika by sa mali vypracovávať na úrovni dohľadu nad verejným obstarávaním bez ohľadu na inštitucionálne prostredie, a to s podporou agentúr presadzovania práva/agentúr pre otázky integrity.
- Zabezpečiť centralizáciu údajov o zistených korupčných praktikách a modeloch vrátane konfliktov záujmov a praktík s efektom otáčavých dverí. Posúdenia rizík treba zakladať na týchto centralizovaných údajoch.
- Vytvoriť opatrenia na základe posúdenia rizík, ktoré sú osobitne prispôbené pre mimoriadne ovplyvniteľné odvetvia a najčastejšie typy nezrovnalostí, s ktorými sa možno stretnúť počas obstarávacieho cyklu alebo po ňom.
- Zaviesť ciele protikorupčné politiky pre regionálnu a miestnu správu. Posúdenia rizík môžu byť užitočné aj pri rozbere osobitých nedostatkov na tejto úrovni správy.

- Vytvoriť a rozšíriť spoločné usmernenia týkajúce sa používania systémov varovných príznakov. Pomôcť verejným obstarávateľom a orgánom dohľadu odhaľovať korupčné správanie, klientelizmus a konflikty záujmov.

## **2. Zavedenie prísnych štandardov transparentnosti pre celý cyklus obstarávania aj po dobu realizácie zákazky**

- Zabezpečiť minimálne štandardy transparentnosti na úrovni regionálnej a miestnej správy v súvislosti s postupmi verejného obstarávania a fázou realizácie verejných zákaziek.
- Zvážiť určitú formu zverejňovania uzavretých zmlúv alebo zabezpečenia prístupu k nim, a to vrátane ustanovení o právach a povinnostiach a klauzúl o pokutách, okrem dobre vymedzených, obmedzených a opodstatnených výnimiek z dôvodu dôvernosti pri niektorých zmluvných doložkách.
- Posilniť transparentnosť v postupoch verejného obstarávania pred pridelením zákazky a po udelení zákazky prostredníctvom zverejnenia online ročnej závierky, súvah a rozpočtov nákladov na verejné práce, dodávky a služby pre všetky administratívne štruktúry (na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni). Zabezpečiť väčšiu transparentnosť obstarávaní, ktoré vedú štátne podniky, a to aj v kontexte verejno-súkromných partnerstiev.

## **3. Posilnenie interných a externých kontrolných mechanizmov pre celý cyklus obstarávania aj po dobu realizácie zákazky**

- Zabezpečiť dostatočnú kapacitu orgánov určených na preskúmanie verejného obstarávania, poradných orgánov, orgánov dohľadu, prípadne aj audítorských súdov, aby mohli plniť svoje overovacie povinnosti.
- Posilniť interné kontrolné mechanizmy na účely prevencie a odhaľovania korupčných praktík a konfliktov záujmov. Zabezpečiť správne a jednotné metódy boja proti korupcii a kontrol konfliktov záujmov v priebehu cyklu verejného obstarávania. V týchto metodikách je potrebné zohľadniť prioritu najovplyvnilnejších procesov obstarávania alebo úrovni administratívy, ako aj neohlásených kontrol *ad hoc* zo strany orgánov dohľadu.
- Posilniť kontrolné mechanizmy a nástroje pre fázu po pridelení zákazky a fázu realizácie verejných zmlúv.
- Zabezpečiť primerané nadviazanie na odporúčania audítorských súdov, ktoré zistili nezrovnalosti vo verejnom obstarávaní.
- Vykonávať kontroly vlastníkov, ktorí stoja za uchádzačmi a subdodávateľmi.
- Zabezpečiť vhodné mechanizmy na kontrolu obstarávania, ktoré vedú štátne podniky, a to aj v kontexte verejno-súkromných partnerstiev.

**4. Zabezpečenie koherentného prehľadu a zvyšovania informovanosti o potrebe a know-how na účely prevencie a odhaľovania korupčných praktík na všetkých úrovniach verejného obstarávania**

- Zabezpečiť účinnú koordináciu medzi orgánmi poverenými dohľadom nad verejným obstarávaním.
- Rozvíjať a zvyšovať informovanosť o podrobných usmerneniach týkajúcich sa prevencie a odhaľovania korupčných praktík a konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní, a to najmä na regionálnej a miestnej úrovni.
- Zabezpečovať špecializovanú prípravu prokurátorov a sudov zameranú na odborné a právne aspekty procesu verejného obstarávania.

**5. Posilnenie sankčných režimov**

- Zabezpečiť uplatňovanie odrádzajúcich sankcií v súvislosti s korupčnými praktikami, klientelizmom alebo konfliktami záujmov vo verejnom obstarávaní.
- Zabezpečiť účinné mechanizmy následnej kontroly na účely zrušovacích rozsudkov alebo na účel anulovania verejných zmlúv v primeranom čase, ak daný proces ovplyvnili korupčné praktiky.

# **PRÍLOHA**

## **Metodika**

### ***Predmet správy***

Ako sa spomína v úvode, táto správa definuje korupciu v súlade s medzinárodnými právnymi nástrojmi ako „zneužitie moci na osobný prospech“. Hoci presný význam a vymedzenie pojmu korupcia je predmetom akademickej diskusie, znamená to, že táto správa zahŕňa dva aspekty. Po prvé, zahŕňa konkrétne činy korupcie a opatrenia, ktoré členské štáty prijali konkrétne na predchádzanie alebo trestanie činov korupcie definované zákonom. Po druhé, zahŕňa určité druhy správania a opatrení, ktoré ovplyvňujú riziko korupcie, ku ktorej dochádza, ako aj schopnosť štátu získať nad ním kontrolu. Táto správa sa ďalej zaoberá celou škálou problémov spojených s korupciou, ako sú napríklad okrem úplatkárstva aj ovplyvňovanie, zneužitie úradnej moci, aspekty týkajúce sa rodinkárstva, protežovania, nezákonného lobovania a konfliktu záujmov. Cieľom tejto prvej správy EÚ o boji proti korupcii je zamerať sa na vymedzený počet hlavných problémov spojených s korupciou. V záujme kontextuálnych súvislostí sa spomínajú aj širšie aspekty.

Z hľadiska korupcie je významné ústavné usporiadanie (stupeň postúpenia moci, postavenie súdnictva, prokuratúra verzus výkonná zložka), organizácia a kvalita štátnej služby, aktívna rola štátu v hospodárstve a privatizácia. V správe sa neprezentujú žiadne všeobecné hodnotové úsudky o ústavnom usporiadaní ani o hranici medzi štátnym a súkromným vlastníctvom. Správa je teda neutrálna z hľadiska postoja k decentralizácii, ale skúma, či existujú primerané kontrolné mechanizmy na riadenie rizík korupcie. To isté platí aj pre privatizáciu – prechod štátneho majetku do súkromných rúk v sebe nesie isté riziká korupcie, ale môže znížiť dlhodobé riziká spojené s korupciou, rodinkárstvom a klientelizmom. V správe sa skúma jedine to, či existujú transparentné súťažné konania v záujme zníženia rizika korupcie. A napokon treba spomenúť, že existujú rôzne právne a ústavné usporiadania týkajúce sa vzťahu medzi prokuratúrou a výkonnou mocou. Správa je neutrálna z hľadiska týchto rôznych modelov, pretože skúma jedine to, či prokurátori dokážu účinne stíhať prípady korupcie.

### ***Zdroje informácií***

Komisia bola rozhodnutá zamedziť duplicitu existujúcich oznamovacích mechanizmov a ďalšiemu administratívne bremenu pre členské štáty, ktoré sú povinné vykonávať rôzne kapacitne náročné partnerské hodnotenia (GRECO, OECD, UNCAC, FATF, Moneyval). Správa preto nevychádza z podrobných dotazníkov ani návštev expertov v krajine. Je založená na množstve informácií dostupných z existujúcich monitorovacích mechanizmov spolu s údajmi z iných zdrojov, ako napríklad od vnútroštátnych orgánov verejnej správy, z výskumu akademických inštitúcií, od nezávislých expertov, think-tankov, organizácií občianskej spoločnosti a pod.

Správa okrem toho čerpá z informácií týkajúcich sa korupcie v súvislosti s rôznymi oblasťami politik (napr. verejným obstarávaním, regionálnou politikou), ktoré pochádzajú z rôznych útvarov Komisie a príslušných agentúr EÚ (Europol a Eurojust). Štúdie a prieskumy boli zadané konkrétne na účely ďalšieho rozšírenia poznatkov z oblastí, ktorých sa správa týka. Úrad OLAF zadal rozsiahlu štúdiu o korupcii vo verejnom obstarávaní v spojitosti s fondmi EÚ, ktorú inicioval Európsky parlament. Zistenia z tejto štúdie sa použili v tematickej kapitole aj v kapitolách venovaných jednotlivým štátom. Ďalšia štúdia sa týkala korupcie

v zdravotníctve. V roku 2013 sa konali dva prieskumy Eurobarometra: prvý sa zameriaval na širokú verejnosť, druhý sa uskutočnil na reprezentatívnej vzorke podnikov v každom členskom štáte. Údaje o korupcii na regionálnej úrovni sa čerpali zo štúdie kvality vlády, ktorú realizoval göteborgský Inštitút kvality vlády. Komisia v neposlednom rade použila informácie získané z výskumných projektov spolufinancovaných z EÚ, ako sú napríklad správy o národných systémoch integrity, ktoré vypracovala od organizácia Transparency International.

Správa EÚ o boji proti korupcii nadväzuje aj na mechanizmus spolupráce a overovania (CVM) – poprístupový kontrolný mechanizmus pre Rumunsko a Bulharsko, ktorý spravuje Európska komisia. Hoci tieto dva mechanizmy slúžia na rôzne účely, súčasná správa čerpá z bohatých poznatkov a ponaučení získaných v procese CVM a príslušne sa na ne odvoláva v kapitolách venovaných týmto dvom krajinám. Po uzavretí postupu CVM sa v správe budeme naďalej venovať problematike, ktorá je relevantná v kontexte korupcie.

V prípade Chorvátska sa v rámci predvstupového procesu a súvisiaceho monitoringu zhromaždili bohaté informácie. Monitorovanie úsilia o boj s korupciou, ktoré je súčasťou procesu rozšírenia, prinieslo celkovo veľa užitočných ponaučení, ktoré sa dali aplikovať v tomto kontexte. Išlo najmä o faktory ovplyvňujúce udržateľnosť protikorupčnej agendy.

### ***Prípravný proces a podporné nástroje***

V septembri 2011 Komisia prijala rozhodnutie o vytvorení **skupiny expertov na oblasť korupcie**, ktorí sa majú podieľať na vypracovaní správy EÚ o boji proti korupcii. Skupina expertov poskytuje poradenstvo aj k celkovej metodike a hodnoteniam uvedeným v správe. Po verejnej výzve, na ktorú zareagovalo takmer 100 uchádzačov, bolo zvolených sedemnást expertov. Vybraní experti pochádzajú z rôznych prostredí (verejné orgány, presadzovanie práva, súdnictvo, služby prevencie, súkromný sektor, občianska spoločnosť, medzinárodné organizácie, výskum atď.). Konajú sami za seba a nezastupujú inštitúcie, z ktorých pochádzajú. Skupina začala pracovať v januári 2012 a schádza sa v priemere každé tri mesiace.<sup>50</sup>

Komisia zároveň zriadila **sieť miestnych výskumných spravodajcov**, ktorá funguje od augusta 2012. Zhromažďovaním a spracovávaním vhodných informácií z jednotlivých členských štátov dopĺňa prácu skupiny expertov. Skladá sa z odborníkov na korupciu pracujúcich vo výskumných inštitúciách a organizáciách občianskej spoločnosti. Na informácie od **spravodajcov** dohliada 28 externých revízorov s cieľom zabezpečiť maximálne nestranný prístup. Vyjadrujú sa k objektívnosti vstupov od korešpondentov.

Komisia usporiadala dva **semináre** za účasti vnútroštátnych orgánov (protikorupčné agentúry, prokuratúra, koordinujúce ministerstvá), výskumných pracovníkov, mimovládnych organizácií, novinárov a zástupcov podnikateľskej sféry. Prvý seminár sa konal 11. decembra 2012 v Sofii a zúčastnili sa na ňom zainteresované strany zo 14 členských štátov (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Druhý seminár sa konal 5. marca v švédskom Göteborgu a zúčastnili sa na ňom zainteresované strany z ostatných 14 členských štátov (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Cieľom seminárov bolo informovať o práci Komisie na správe a spoznať názorné príklady dobrých aj zlých postupov v oblasti boja proti korupcii z jednotlivých členských štátov.

<sup>50</sup> Mená členov skupiny a zápisnice zo schôdz sú k dispozícii na nasledujúcej adrese: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.



Komisia prijala podklady aj od vnútroštátnych orgánov určených na boj proti korupcii, ktoré sú súčasťou siete EPAC/EACN (Európski partneri proti korupcii/Európska sieť kontaktných osôb na boj proti korupcii).

Orgány členských štátov mali príležitosť pozrieť si a pripomienkovať prvé koncepty kapitol venovaných jednotlivým krajinám (bez odporúčaní týkajúcich sa následných opatrení členských štátov). Pri príprave správy boli ich pripomienky dôsledne zvážené.

### ***Metodika posudzovania a používanie ukazovateľov***

Správa je založená predovšetkým na **kvalitatívnom**, a nie kvantitatívnom hodnotení. Kvalitatívne posudzovanie podľa uvedeného opisu je postavené na samostatnom vyhodnotení jednotlivých krajín. Zameriava sa na to, čo funguje a čo nefunguje z hľadiska potláčania korupcie v konkrétnej krajine. Kvantitatívne prístupy hrajú menšiu úlohu zväčša preto, lebo ťažko vyjadriť číslom, aký veľký problém korupcia predstavuje. Zoradiť krajiny do rebríčka podľa výsledkov je ešte ťažšie. Komplikované využitie kvantitatívneho prístupu súvisí s tým, že v známych prieskumoch sa indexy zvyčajne vytvárajú pomocou údajov od ostatných. Tým vzniká kaskádový efekt – zložené indexy postavené na tomto prístupe môžu vyjadrovať údaje získané rok alebo dva roky pred ich zverejnením. V prieskumoch sa napríklad často používajú výsledky Eurobarometra, ale kým dôjde k zverejneniu zloženého indexu, k dispozícii už môže byť novší prieskum Eurobarometra.

Vzhľadom na skrytý charakter korupcie práve prieskumy vnímania poskytujú v priebehu času dôležitý ukazovateľ prieniku tohto problému. Prieskumy sú už podľa definície zúžené na obmedzený rozsah zodpovedaných otázok a veľmi závisia od otvorenosti respondentov. Výsledky prieskumov sú takisto nepochybne ovplyvnené bezprostrednými udalosťami, ktoré nastali v čase konania rozhovoru. Ak zároveň krajina prijíma razantnejšie opatrenia proti korupcii, ktoré vedú k odhaleniu väčšieho počtu prípadov, väčšie pokrytie v médiách a vyššia informovanosť verejnosti, prieskumy vnímania by mohli viesť k negatívnej dynamike – viac ľudí ako predtým bude hovoriť o vysokej úrovni vnímanej korupcie. Odpovede môže byť aj politicky predpojaté, keď sa popularita konkrétnej vlády spája s neúčinnou realizáciou politik. Samotné vnímanie rozšírenia korupcie však aj napriek tomu možno považovať za známku neúčinných politik.

Odhliadnuc od prieskumov vnímania existuje jeden zaujímavý výskum o korelácii medzi niektorými ekonomickými a sociálnymi ukazovateľmi a korupciou. Korupcia sa napríklad skúmala z hľadiska možnej korelácie s mierou hospodárskeho rastu, prideľovaním verejných prostriedkov, prienikom internetu, rozpočtom určeným na stíhanie a presadzovaním pravidiel hospodárskej súťaže. V praxi sa však objavili ťažkosti týkajúce sa možnosti zozbierať dôveryhodné, porovnateľné kvalitné údaje zo všetkých členských štátov, ako aj presvedčivého preukázania spojitosti medzi týmito faktormi a korupciou. Problémom je napokon aj vyvodenie jednoznačných záverov orientovaných na politiku z uvedených korelácií.

Komisia sa aj napriek týmto obmedzeniam rozhodla vyhodnotiť existujúce ukazovatele. Zostavila čo najkomplexnejší súbor týchto indikátorov bez vecného posudzovania spoľahlivosti alebo relevantnosti dostupných údajov. Zoznam sa vytvoril kompiláciou údajov z už existujúcich prieskumov (ktoré vykonala OECD, Svetová banka, Svetové ekonomické fórum, Transparency International, akademická sféra a pod.), údajov z Eurobarometra a mnohých ďalších zdrojov. Súbor nemal predstavovať základ nového indexu korupcie, ale mal poskytnúť analytické prvky, ktoré doplnia kvalitatívne hodnotenie, ktoré je jadrom správy. Pri príprave zoznamu si Komisia uvedomila, že spoliehanie sa predovšetkým na ukazovatele a údaje môže predstavovať zásadný problém, pokiaľ ide o dopracovanie sa

k jadru problémov s korupciou a najmä pokiaľ ide o vypracovanie vykonateľných, na mieru prispôsobených politických odporúčaní. Napriek tomu sa zhromaždili overené ukazovatele týkajúce sa priamo úsilia o boj s korupciou, ktoré podporovali spoľahlivé údaje. Ich cieľom bolo preskúmať situáciu v členských štátoch a určiť oblasti, ktoré budú podrobnejšie rozobraté vo výskume jednotlivých krajín. Tieto údaje (1) sa použili na základný náčrt situácie (t.j. úvod ku kapitolám venovaným jednotlivým krajinám) a (2) slúžia ako východisko/doplnenie budúceho výskumu konkrétnych záležitostí alebo sektorov na úrovni krajiny alebo EÚ poukazujúc na zistený problém alebo posúdenie reakcie, (3) a napokon pomohli identifikovať toky alebo nesúlad rôznych zdrojov.

Interpretácia štatistík trestného súdnictva v súvislosti s korupciou si vyžaduje starostlivé zváženie. V prípade závažných trestných činov, ako je napríklad krádež, lúpež, vlámanie alebo napadnutie, možno oprávnene očakávať, že obeť nahlási skutok polícii. Štatistika trestnej činnosti teda môže naznačovať rozsah problému. Korupcia je na rozdiel od týchto trestných činov skrytá a vo väčšine prípadov neexistuje priama obeť, ktorá by trestný čin mohla oznámiť. Podiel neodhalených prípadov je teda v prípade korupcie pravdepodobne omnoho vyšší ako pri iných trestných činoch.

Vysoký počet prípadov oznámených orgánom presadzovania práva, stíhaných súdnou cestou a s následným odsúdením môže naznačiť rozsah problému s korupciou. Na druhej strane sa ukazuje pozitívny obraz – tolerancia voči korupcii je možno menšia, čiže je vyššia ochota oznamovať tento trestný čin, alebo orgány presadzovania práva a súdnictvo disponujú prostriedkami potrebnými na odhaľovanie a stíhanie prípadov korupcie. Platí aj opak – nízky počet oznámených prípadov a stíhania nemusí nutne poukazovať na nízku mieru korupcie, ale dá sa vysvetliť tak, že neexistuje vôľa čeliť korupcii, prokurátori a sudcovia nie sú motivovaní alebo nemajú nástroje a zdroje potrebné na to, aby sa venovali prípadom korupcie. Porovnávanie údajov o trestných konaniach je navyše veľmi ťažké aj z nasledujúcich dvoch dôvodov. Po prvé, v rámci členských štátov neexistuje jednotné trestnoprávne vymedzenie korupcie, čo vedie k rôznym spôsobom evidovania trestných činov spojených s korupciou. Po druhé, vzhľadom na rozdiely v trestnoprávných konaniach, napríklad pokiaľ ide o požiadavky na zabezpečenie dôkazov, sa korupcia môže stíhať v rámci iných trestných činov (napr. podvod, pranie špinavých peňazí).

Množstvo informácií dostupných na tému korupcie – aj nad rámec trestných vecí – sa v jednotlivých členských štátoch značne líši. Vysvetliť sa to dá dvojako podobne ako v predchádzajúcom prípade. Na jednej strane možno urobiť koreláciu medzi rozsahom problému a kvalitou dostupných informácií. Na druhej strane sú prípady, kde korupcia nie je prioritou, a je pomerne málo informácií, ktoré by umožnili meranie jej rozsahu a hodnotenie, či opatrenia politikov sú dostatočné a efektívne. Tento metodický problém ešte viac sťažuje zmysluplné porovnávanie členských štátov.

### ***Opatrenia na riešenie problematiky korupcie***

Správa vychádza z predpokladu, že neexistuje univerzálne riešenie problému korupcie. Nenavrhujeme štandardné riešenia pre všetky členské štáty – napr. to, aké (legislatívne alebo iné) kroky sú potrebné na riešenie otázky konfliktu záujmov, závisí od rôznych faktorov, napríklad od miery, do akej sa konflikt záujmov v danej krajine už vníma ako problém, aké kultúrne normy tam platia, do akej miery majú byť uznávané spoločenské normy vyjadrené v právnych predpisoch. Cieľom správy je predstaviť odporúčania vhodné pre podmienky jednotlivých členských štátov.

Komplexné protikorupčné stratégie sa ešte pred desiatimi rokmi vnímali ako univerzálny recept, ktorý problematiku korupcie posunie na vyššie priečky v politickej agende, podnieti politickú vôľu a zmobilizuje zdroje. Výsledky však boli rôznorodé. Kým v niektorých prípadoch práca na stratégiách priniesla skutočný pokrok, v iných prípadoch mali ohromné stratégie len malý alebo žiadny vplyv na situáciu v praxi. V správe preto zaujímame opatrný postoj, pokiaľ ide o odporúčania zamerané na prijímanie stratégií. Robíme tak len vtedy, ak sa zdá, že snaha vynaložená na vytvorenie stratégie priniesie pozitívnu účasť orgánov a významné zlepšenie spolupráce s nimi.

Podobne ako stratégie boli v móde aj protikorupčné agentúry. Priniesli taktiež rôznorodé výsledky. V niektorých prípadoch, keď agentúry mali silný mandát, sa ukázalo, že nezávislé a veci oddané vedenie prinieslo prelom, ktorý im umožnil stíhať korupciu vo vysokých kruhoch. V iných prípadoch mohlo zriadenie agentúr pôsobiť negatívne, keďže vyvolávalo dojem, že iné orgány nemusia robiť svoju časť práce. V správe sa preto každá situácia posudzuje samostatne a do úvahy sa berú len konkrétne okolnosti každej krajiny bez predpisovania univerzálne platného riešenia.

V správe upozorňujeme na skutočnosť, že niektoré orgány, ktoré by mohli zohrávať kľúčovú úlohu v boji proti korupcii, nie sú primerane vybavené personálnymi ani finančnými zdrojmi. Komisia si jasne uvedomuje, že v súčasnej atmosfére úsporných opatrení by sa pridelenie vyšších zdrojov určitým inštitúciám a realizačným snahám mohlo stretnúť s veľkými problémami. Pridelenie týchto zdrojov by však v istých situáciách mohlo časom priniesť značné úspory, keďže by sa znížili náklady na boj proti korupcii. V správe preto v niektorých prípadoch obhajujeme prioritu pridelenia zdrojov konkrétnym verejným orgánom alebo programom, ktoré majú kľúčový význam pre predchádzanie korupcii a boj proti nej.

### ***Synergie s existujúcimi monitorovacími mechanizmami a kritériá posudzovania***

Na medzinárodnej úrovni sú najdôležitejšími súčasnými mechanizmami monitorovania a hodnotenia Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO), Pracovná skupina OECD pre boj proti podplácaniu a hodnotiaci mechanizmus Dohovoru OSN proti korupcii (UNCAC). Komisia pri príprave tejto správy intenzívne čerpala zo zistení vyplývajúcich z týchto mechanizmov (najmä výboru GRECO a organizácie OECD). Protikorupčné štandardy, ako napríklad štandardy podľa dohovoru UNCAC alebo štandardy vytvorené výborom GRECO či organizáciou OECD (napríklad Trestnoprávny dohovor Rady Európy o korupcii a jeho dodatkový protokol, Občianskoprávny dohovor o korupcii, dvadsať usmerňujúcich zásad pre boj proti korupcii, ktoré prijal Výbor ministrov Rady Európy, odporúčania Rady Európy k financovaniu politických strán, odporúčania Rady Európy k etickému kódexu verejných činiteľov a Dohovor OECD o boji proti podplácaniu), majú dôležitú úlohu z hľadiska stanovenia referenčného východiska hodnotenia.

V tejto správe sa neopakuje podrobná, technická analýza zo správ výboru GRECO alebo skupiny OECD, hoci nadväzuje na ich odporúčania vždy, ak sa ešte neuplatňujú a vzťahujú sa na hlavné problémy zistené v kapitolách týkajúcich sa jednotlivých krajín. Poukázaním na vybrané odporúčania, ktoré vyplynuli v minulosti z iných mechanizmov, chceme podporiť ich uplatňovanie.

Mimoriadne dôležitá je synergie s výborom GRECO, keďže sa týka všetkých členských štátov, ako aj iných európskych krajín, s ktorými sa uvažuje v súvislosti s budúcim rozšírením a Východným partnerstvom. Komisia v súčasnosti prijíma opatrenia, ktoré umožnia plný prístup EÚ v budúcnosti, ako aj užšiu spoluprácu pri budúcich vydaniach správy EÚ o boji proti korupcii.