

TRANSPARENTNOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY SR

Alžbeta Foltínová, Gabriela Dubcová

Ekonomická univerzita Bratislava, Fakulta podnikového manažmentu,
Katedra podnikovohospodárska

Abstrakt: Podstata transparentnosti. Transparentnosť ex ante vo verejnej správe. Transformácia verejnej správy – posilnenie pozície transparentnosti. Fenomén good governance. Cieľ a kritéria transparentnosti vo verejnej správe. Súvisiace reformy. Dôležité legislatívne dokumenty – determinanty realizácie reformy verejnej správy. Výsledný efekt finalizujúcej reformy verejnej správy. Korupcia vo verejnej správe – pretrvávajúci problém. Negatívny dopad korupcie. Meranie korupcie. Korupčné správanie.

Abstract: Substance of transparency. Ex ante transparency of the public administration. Transformation of public administration – a invigorate of transparency position. Phenomenon of “good governance“. Aim and criteria of transparency in the public administration. The relating reforms. Important legislation documents – the determinants of reform realization of the public administration. Result effect of finishing reforms of public administration. Corruption in the public administration – stabile problem in SR. The negative impact of corruption. The corruption measuring. The corruption behaviour.

Kľúčové slová: Transparentnosť, objektivnosť, spravodlivosť verejnej správy, reforma verejnej správy, korupcia

Keď hovoríme o **transparentnosti**, v akejkoľvek oblasti existencie spoločnosti, vždy ide o definovanie jasných pravidiel, kritérií a podmienok pre všetkých participantov. Ich následné permanentné dodržiavanie a výsledok hodnotený na báze týchto všeobecne platných determinantov, za stabilnej podmienky informovanosti. Táto **transparentnosť ex ante** realizovaná **vo verejnej správe** o to relevantnejšia, nakoľko sa imanentne dotýka širokej verejnosti obyvateľstva každej krajiny.

A/ Transformácia verejnej správy – posilnenie pozície transparentnosti

Fundamentálny cieľ „**good governance**“ - **dobré spravovanie vecí verejných** už pri vytýčení stratégie reformy verejnej správy bol definovaný paralelnými krokmi dosiahnutia transparentnosti vo verejnej správe a eliminácie korupcie.

Status quo fungovania verejnej správy pri naštartovaní reforiem výstižne definuje tabuľka z prieskumu verejnej mienky:

Tab 1: Miera spokojnosti s verejnou správou v roku 2000

Veľmi spokojný/á	1
Skôr spokojný/á	13
Skôr nespokojný/á	40
Veľmi nespokojný/á	44
Neviem	2

Zdroj: www.transparency.sk, 30.6. 2006

I výsledok tohto prieskumu odzrkadľuje viacero faktorov:

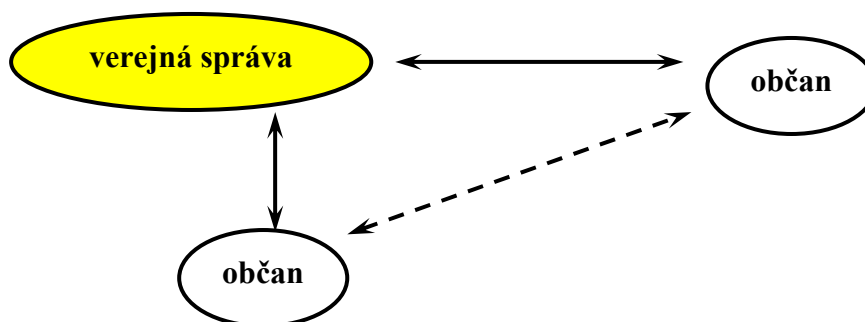
- ◇ historicko-,
- ◇ ekonomicko-,

◇ sociokultúrnych.

Zjednodušene možno definovať vo vzťahu občan – verejná správa dva marginálne modely:

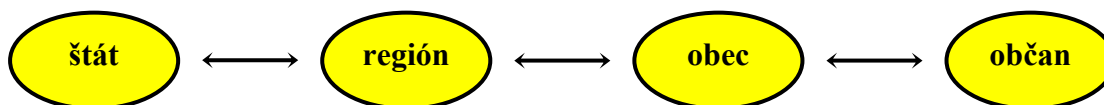
- ◇ vertikálny – paternalistický
- ◇ horizontálny – participatívny.

Reforma sa zameriava na vyrovnanie vertikálnej línie vzťahu na horizontálnu, ako zrozumiteľne ukazuje nasledovný obrázok:



Obr. 1: Vyrovnanie vertikálnej línie vzťahu občan – verejná správa

Reforma verejnej správy, **primárne zameraná na vyrovnávanie tejto vertikálnej línie**, upravila vzťah:



Jednotlivé **súvislosti a ciele reformy** boli zoradené do štyroch tematických blokov:¹

I. Reforma verejnej správy - zavŕšenie procesu transformácie politického a spoločenského systému je prezentovaná z polohy garanta legislatívneho procesu, splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy, zástupcu garančného výboru NR SR a odborného experta, ktorého úlohou bola identifikácia ústavných i medzinárodných súvislostí.

II. Reforma verejnej správy - predpoklad trvalo udržateľného rozvoja, predstavuje druhý tematický celok, v ktorom odborníci pre jednotlivé oblasti identifikovali súvislosti s miestnym a regionálnym rozvojom, možnosťou postupnej eliminácie disparít, možnosťou postupnej revitalizácie demografickej i sídelnej štruktúry a krajiny i s poukazom na nevyhnutnosť systémových zmien v sociálnej oblasti i zavŕšenia súvisiacich transformačných procesov v oblasti dopravných a sieťových odvetví a ich regulácie.

III. Decentralizácia a demokratizácia verejnej správy - predpoklad transparentného výkonu verejných služieb, predstavuje pohľad volených predstaviteľov, manažérov a odborníkov samosprávy a tretieho sektora s akcentom na rozvoj lokálnej demokracie, efektívnosť výkonu verejných služieb a transparentnosť rozhodovania.

IV. Nový model reformy verejnej správy - predpoklad rozvoja občianskej spoločnosti i účinnej participácie na programoch medzinárodnej spolupráce a integrácie Slovenskej republiky do Euroatlantických štruktúr. Tento tematický okruh predstavoval

¹www.unia-miest.sk/Archiv/Publikacie/zbornik2000/minarovic.htm, 30.6.2006.

pohľad nových možností rozvoja občianskej spoločnosti v rámci novej deľby úloh súkromného, verejného a tretieho sektora a zároveň je poukazom na nevyhnutnosť vytvorenia inštitucionálneho rámca pre medzinárodnú spoluprácu a zapojenie sa do Európskych štruktúr.

Realizácia definovaných cieľov sa uskutočňovala na báze kritérií orientovaných na dosiahnutie vyššej miery objektívnosti, transparentnosti, spravodlivosti a adekvátnej zodpovednosti vo verejnej správe:

1. Vplyv zákonov na činnosť verejnej správy
2. Objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy
3. Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a samosprávy
4. Vzájomná koordinácia činností
5. Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie
6. Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov

Súvisiace reformy pre dosiahnutie synergického efektu pozitívneho výsledku úspešnej transformácie štátnej správy:

1. Reforma verejných financií
2. Regulačná reforma
3. Reforma riadenia a vzdelávania vo verejnej správe
4. Kontrola vo verejnej správe
5. Informatizácia vo verejnej správe

Dôležité legislatívne dokumenty – determinanty realizácie reformy verejnej správy²:

- Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy
- Územné a správne členenie SR
- Systém samosprávnych krajov
- Systém zabezpečenia koordinácie procesu decentralizácie verejnej správy
- Projekt Decentralizácia verejnej správy 2003-2006
- Optimalizácia usporiadania miestnej štátnej správy
- Konceptia daňovej reformy 2004 - 2006
- Zásady fiškálnej decentralizácie
- Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy
- Zákon o miestnych daniach
- Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
- Opatrenia na zdokonalenie správneho súdnictva

Výsledný efekt finalizujúcej reformy verejnej správy:

Reforma verejnej správy priniesla **viac kompetencií samosprávam a ubrala právomoci štátu.**

Okrem existujúcej samosprávy na úrovni obcí a miest vznikla a **silné postavenie získala samospráva aj na úrovni krajov.** Predsedovia VÚC, primátori, starostovia, krajskí, mestskí, obecní poslanci a občania dnes majú výrazne viac možností ako ovplyvniť dianie vo svojom regióne, obci a meste.

V ich kompetenciách je zdravotníctvo, predškolské zariadenia, základné a stredné školy, komunikácie, mestská hromadná doprava, zásobovanie elektrickou, plynom, vodou, regionálny rozvoj, cezhraničná spolupráca, daň z nehnuteľnosti a mnohé ďalšie.

²<http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/reforma.php>, 30.6.2009

Zatiaľ čo v roku 1998 rozhodovala samospráva o použití necelých 30 mld. Sk, v roku 2005 to už bude 94 mld. Sk

B/ Korupcia vo verejnej správe – pretrvávajúci problém

I napriek **finalizujúcej etape transformácie verejnej správy** naďalej pretrváva stav, že Slovenská republika je vo svete hodnotená ako krajina s vysokou mierou korupcie a páchania závažných hospodárskych trestných činov. Situácia na Slovensku potvrdzuje všeobecne platný záver, že veľká hospodárska korupcia vo verejnej správe vytvára podmienky pre drobnú každodennú korupciu a navzájom sa ovplyvňujú.

Korupcia je negatívna v spoločnosti, až nebezpečná, nakoľko je to správanie, ktoré „**sa odkláňa od oficiálnych povinností verejného postu z dôvodu súkromného obohatenia sa alebo získania postavenia, alebo ktoré je porušením predpisov zakazujúcich využívanie určitých druhov vplyvu na osobné, súkromné účely.**“⁴

Tab.2: Hlavné príčiny korupčných javov v SR

Hlavné príčiny korupčných javov v SR:
<ul style="list-style-type: none">- veľká účasť štátu na hospodárskom živote,- neukončený proces privatizácie,- štrukturálne deformácie ekonomického prostredia a nerozvinutosť trhu,- nízka dôvera občanov v sankčné orgány v dôsledku mnohých korupčných káuz,- nízke právne vedomie obyvateľstva;- transformácia spoločnosti a s ňou spojená sociálna neistota;- neštandardnosť a nevyzretosť politického systému;- rozkolísanosť právneho systému súvisiaca s jeho transformáciou a aproximáciou na normy EÚ;- otvorenosť krajiny a vzrast zahraničného obchodu;- celková zmena orientácie spoločnosti smerom k vyspelým západným krajinám, čo vedie aj k zmene životnej a hodnotovej orientácie ľudí (súťaživosť, úspech, prestíž ...).

Na sledovanie a kvantifikáciu korupcie sa používajú najmä prieskumy verejnej mienky, štatistické údaje o vyšetrovaných a odsúdených prípadoch korupcie, je možné navzájom porovnávať krajiny a zistiť ako sú jednotlivé krajiny poškodené korupciou. Používa sa niekoľko ukazovateľov:

- **CPI (Corruption Perception Index – Index vnímania korupcie)** – indikátorom vnímania korupcie po celom svete a zároveň umožňuje medzinárodné komparácie. Čím vyššia je hodnota skóre, tým je nižšie vnímanie korupcie v danej krajine.
- **BPI (Bribe Payers Index – Index poskytovateľov úplatkov)** – snaží sa postihovať ponukovú stránku korupcie. Všíma si v medzinárodnom kontexte tých, ktorí poskytujú úplatky.
- **ICRG (International country guide index)** – vychádza z hodnotenia expertov, ktorí skúmajú do akej miery požadujú štátni úradníci špeciálne platby.
- **WDR (World development report corruption index)** – realizujú ho manažéri z rôznych firiem a z rôznych krajín sveta, sledujú mieru rozšírenia korupcie.
- **Neumann index** – realizovaný nemeckými exportérmi; tento index skúma podiel transakcií, ktoré vyžadujú špeciálne platby.
- **Zložené indikátory** napr. Kaufmann, Zoido-Lobaton, Kraay.

⁴ Heidenheimer, A.J., Johnston, M., Le Vine, V., 1989: *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers, New Brunswick.

Tab. 3: Vývoj CPI Slovenskej republiky a ostatných krajín V4

Krajina	CPI 1998	CPI 1999	CPI 2000	CPI 2001	CPI 2002	CPI 2003	CPI 2004	CPI 2005
Slovensko	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4,0	4,3
Česko	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2	4,3
Poľsko	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5	3,4
Maďarsko	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8	5,0

Zdroj: www.transparency.sk, 30.6. 2006

Slovensko je do prieskumu zahrnuté po ôsmykrát, pričom hodnota CPI v roku 2005 je 4,3 čo je v porovnaní s predchádzajúcim obdobím zatiaľ najvyššia hodnota. Ako môžeme ďalej vidieť z tabuľky Česká republika, ktorá v roku 2002 zaznamenala najnižšie hodnotenie, sa postupne znova zlepšuje. Najhoršie je v rámci skupiny V4 vnímané Poľsko, ktoré ako jediné z týchto krajín zaznamenáva od roku 1998 nárast vnímanej korupcie.

„Korupcii sa darí tam, kde zisk z korumpovania je vysoký a riziko odhalenia nízke.“³ Pri pohľade na všeobecný stav korupcie ako takej v našej spoločnosti, musíme konštatovať, že korupciu je možné považovať za systémovú poruchu, ktorá zasahuje všetky sféry fungovania spoločnosti. Podľa názoru verejnosti morálka, korupcia, klientelizmus sú štvrtým najzávažnejším spoločenským problémom.⁴

Zamerajme sa teraz na **najproblémovejšie oblasti z aspektu úplatkárstva**, vrátane verejnej správy.

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené v zdravotníctve**, je medzi obyvateľmi Košického kraja (77%) a respondentmi, ktorí tvrdia, že dali úplatok pracovníkovi vo verejných službách (76%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na súdoch a prokuratúre**, je medzi ľuďmi s vysokoškolským vzdelaním (68%), obyvateľmi Bratislavského kraja (69%) a respondentmi, ktorí tvrdia, že dali úplatok pracovníkovi vo verejných službách (64%).

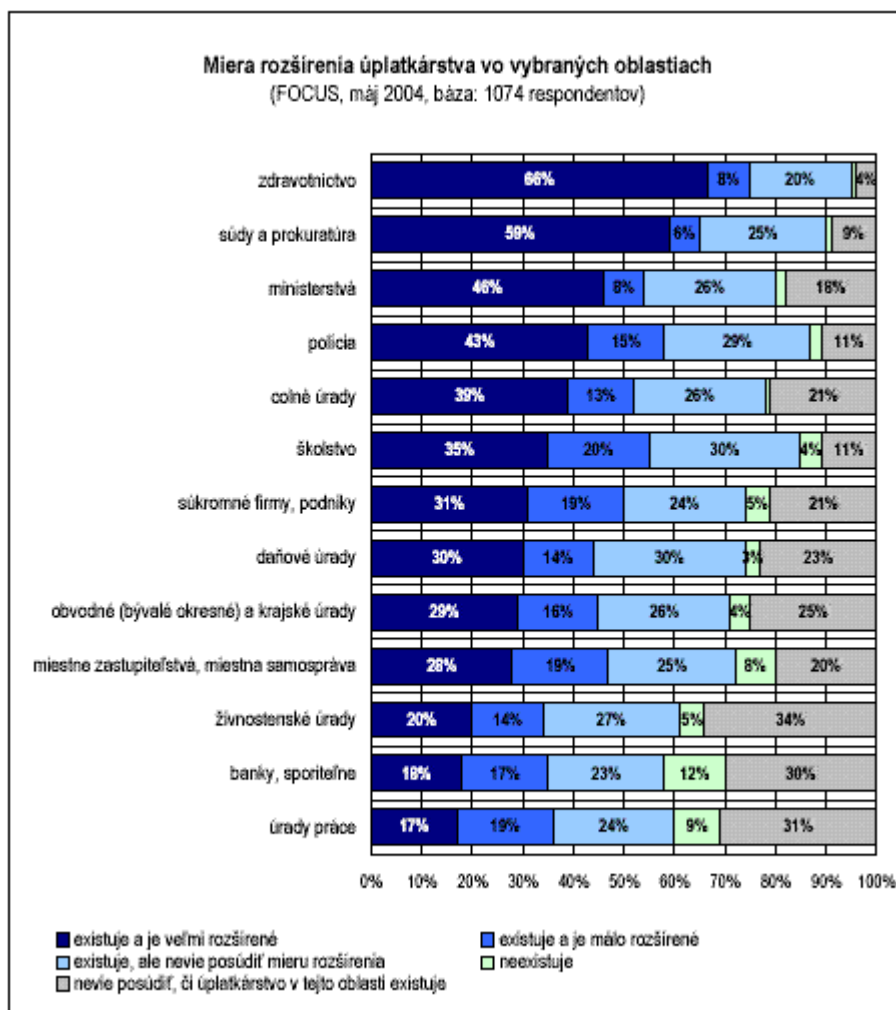
Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na ministerstvách**, je medzi obyvateľmi Nitrianskeho kraja (56%) a respondentmi, ktorí tvrdia, že dali úplatok pracovníkovi vo verejných službách (53%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené v polícii**, je medzi študentmi (56%), obyvateľmi Trenčianskeho kraja (52%) a respondentmi, ktorí tvrdia, že dali úplatok pracovníkovi vo verejných službách (48%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na colných úradoch**, je medzi ľuďmi s vysokoškolským vzdelaním (49%), obyvateľmi slovenskej národnosti (40%), tvorivými odbornými pracovníkmi (50%), ľuďmi s najvyšším čistým mesačným príjmom na člena domácnosti - 9 000 Sk a viac (49%) a obyvateľmi Trenčianskeho kraja (49%).

³ Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: Korupcia – stav v SR, príčiny dôsledky. Bratislava, Vyd. Róbert Vico – vydavateľstvo 2002, s. 31 – 38

⁴ Sme, 9.8.2002



Obr. 2: Miera rozšírenia úplatkárstva vo vybraných oblastiach

Prameň: Percepcia korupcie – prieskum verejnej mienky pre Transparency international Slovensko 2004, Focus – centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené v školstve**, je medzi mladými ľuďmi od 18 do 24 rokov (42%), ľuďmi so stredoškolským vzdelaním s maturitou (39%) obyvateľmi slovenskej národnosti (37%), výkonnými odbornými pracovníkmi (46%), ženami v domácnosti (53%), ľuďmi s najvyšším čistým mesačným príjmom na člena domácnosti - 9 000 Sk a viac (44%), obyvateľmi Bratislavy a Košíc (44%) a obyvateľmi Bratislavského kraja (44%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené v súkromných firmách, podnikoch**, je medzi respondentmi, ktorí tvrdia, že dali úplatok pracovníkovi vo verejných službách (36%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na daňových úradoch**, je medzi študentmi (41%) a obyvateľmi Trenčianskeho kraja (38%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na obvodných a krajských úradoch**, je medzi podnikateľmi/živnostníkmi (49%) a obyvateľmi Bratislavského kraja (38%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na miestnych zastupiteľstvách, v miestnej samospráve**, je medzi ľuďmi vo veku 35 – 44

rokov (34%), podnikateľmi a živnostníkmi (45%), ľuďmi s najvyšším čistým mesačným príjmom na člena domácnosti 9 000 Sk a viac (40%), obyvateľmi Bratislavy a Košíc (37%) a obyvateľmi Bratislavského kraja (37%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na živnostenských úradoch**, je medzi ľuďmi vo veku 55 – 59 rokov (32%), ľuďmi s vysokoškolským vzdelaním (28%), tvorivými odbornými pracovníkmi (30%), obyvateľmi Bratislavy a Košíc (29%) a obyvateľmi Košického kraja (28%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené v bankách a sporiteľniach**, je medzi obyvateľmi Prešovského kraja (25%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na úradoch práce**, je medzi ľuďmi so základným vzdelaním (21%), nezamestnanými (27%), obyvateľmi malých obcí s počtom do 2 tisíc obyvateľov (20%), obyvateľmi Košického kraja (28%).

Zložitosť boja proti korupcii je v tom, že ho treba viesť na viacerých frontoch súčasne, v oblasti výkonu verejnej správy (verejné obstarávanie, licencie, privatizácia, obsadzovanie funkcií, a ďalšie), v legislatíve a jej implementácii, v pravidlách etického správania spoločnosti, jej skupín aj jednotlivcov a v dodržovaní týchto pravidiel, v organizácii spoločenských a hospodárskych činností, a to od celospoločenskej úrovne až po úroveň jednotlivých prípadov a jednotlivcov.

Literatúra:

Heidenheimer, A.J., Johnston, M., Le Vine, V., 1989: Political Corruption: A Handbook. Transaction Publishers, New Brunswick.

Nová úprava zákona o zadávaní verejných zakázek v ČR. Mezinárodní vědecká konference „Public Administration“. Univerzita Pardubice – FES, Lázně Bohdaneč 21.-22.9.2004. s.381-389. ISBN 80-7194-684-2.

Zemanovičová, D., Sičáková-Beblavá, E.: Korupcia – stav v SR, príčiny dôsledky. Bratislava, Vyd. Róbert Vico – vydavateľstvo 2002, s. 31 – 38.

www.unia-miest.sk

www.transparency.sk

www.vlada.gov.sk

Kontaktné adresy:

Doc. Ing. Alžbeta Foltínová, CSc.,

Ing. Mgr. Gabriela Dubcová, PhD.

Ekonomická univerzita, Fakulta podnikového manažmentu Katedra podnikovohospodárska, Bratislava

Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovenská republika

afoltin@euba.sk, 0421 2 672 95 560

gdubcova@euba.sk, 0421 2 672 95 557