



**RIZIKÁ KORUPCIE
V SYSTÉME POLNOHOSPODÁRSKEJ POLITIKY
NA SLOVENSKU**

**RADOVAN KAZDA
DANIELA ZEMANOVIČOVÁ
VLADIMÍR PIROŠÍK**

**Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika
2002**

**RIZIKÁ KORUPCIE
V SYSTÉME POĽNOHOSPODÁRSKEJ POLITIKY
NA SLOVENSKU**

**RADOVAN KAZDA
DANIELA ZEMANOVIČOVÁ
VLADIMÍR PIROŠÍK**

Ing. Radovan KAZDA je krajinný inžinier, spolupracovník Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika

Doc. Ing. Daniela ZEMANOVIČOVÁ, CSc. je programová riaditeľka Transparency International Slovensko

Mgr. Vladimír PIROŠÍK je právnik a občiansky aktivista

Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku

Vydal Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika, Bratislava 2002

Publikáciu zostavil Radovan Kazda

Copyright © Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika

ISBN 80-89121-00-4

Publikácia bola vydaná s finančnou podporou Nadácie pre podporu občianskych aktivít

OBSAH

ÚVOD	5
1. KORUPCIA V SR: STAV, PRÍČINY, DÔSLEDKY A MOŽNOSTI JEJ RIEŠENIA ..	6
1.1 Stav v SR	7
1.1.1 Štatistika šetrených prípadov	6
1.1.2 Vnímanie korupcie	7
1.1.3 Medzinárodné porovnanie	8
1.2 Negatívne dôsledky korupcie	8
1.2.1 Čo spôsobuje korupcia	8
1.2.2 Dopady na jednotlivé sociálne skupiny	10
1.3 Príčiny korupcie	12
1.3.1 Formálne pravidlá	12
1.3.2 Neformálne pravidlá	14
1.4 Medzinárodný pohľad na problematiku korupcie	14
1.5 Obmedzovanie korupcie – náčrt riešení	15
1.5.1 Protikorupčné opatrenia v SR	15
1.5.2 Medzinárodný pohľad na protikorupčné programy	18
1.6 Dotácie ako potenciálny priestor pre korupciu	20
2. LEGISLATÍVNA ÚPRAVA VYBRANÝCH NÁSTROJOV BOJA PROTI KORUPCII V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY	21
2.1 Legislatívne nástroje boja proti korupcii	21
2.1.1 Represívne nástroje boja proti korupcii	21
2.1.2 Preventívne nástroje boja proti korupcii	23
2.2 "Zmiešané" nástroje boja proti korupcii	26
2.2.1 Zákon o verejnom obstarávaní	26
3. POĽNOHOSPODÁRSTVO AKO ŠPECIFICKÝ KORUPČNÝ PRIESTOR	28
3.1 Faktory ovplyvňujúce poľnohospodársku výrobu na Slovensku	28
3.2 Organizácia poľnohospodárstva na Slovensku	31
3.3 Dotačná politika Slovenskej republiky	33
3.3.1 Dotačné nástroje	34
3.3.2 Mechanizmus dotácií	35
3.4 Dotačná politika Európskej únie	40
3.4.1 Európska únia	40
3.4.2 Spoločná poľnohospodárska politika EÚ	41
3.4.3 Ekvivalent produkčných subvencií	44

3.5	Kontrola dotácií	45
3.5.1	Správa finančnej kontroly	45
3.5.2	Najvyšší kontrolný úrad	46
3.5.3	Úrad vlády SR	46
3.5.4	Odbor kontroly MP SR	47
3.5.5	Daňové orgány	47
3.5.6	Daňové riaditeľstvo	48
3.5.7	Daňové úrady	48
3.5.8	Úrad daňového preverovania	48
3.6	Korupčné riziká poľnohospodárskej politiky na Slovensku	48
3.6.1	Význam dotácií	49
3.6.2	Mechanizmus udeľovania dotácií	50
3.6.3	Kritériá poskytovania dotácií	51
3.6.4	Použitie dotácií	54
3.6.5	Informovanie o dotáciách	58
	ZÁVER	60
	ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY	61

ÚVOD

Politický a spoločenský vývoj Slovenskej republiky od čias pádu totality v roku 1989 a štátoprávneho osamostatnenia v roku 1993 je typickou ukázkou opätovného zrodu slobodnej spoločnosti. Zlyhanie ilúzií, pády a sklamanie sú postupne nahrádzané nachádzaním čiastkových práv a zodpovedností za vlastné konania.

V roku 2002 sa zdá, že éra jednej viery v slepú ideu sa skončila. Na prahu integrácie do euroatlantických štruktúr sa však odkrýva ďalší, svojimi dôsledkami rovnako závažný spoločenský problém. Je ním korupcia, klientelizmus a plytvanie s verejnými financiami.

Slovenské poľnohospodárstvo ako špecifický priestor, v ktorom štát uplatňuje politiku rozsiahleho prerozdeľovania finančných prostriedkov, ostáva vysoko rizikovým odvetvím pre vznik korupcie i na začiatku 21. storočia. V tomto odvetví je to problém o to ťaživejší, že u nás nebola doposiaľ otvorená širšia diskusia o charaktere podpornej poľnohospodárskej politiky na Slovensku. V našom prostredí nebola spracovaná ani širšia analýza príčin a dôsledkov existencie prerozdeľovacieho procesu v agrárnom rezorte a doposiaľ nebol predložený ani komplexný alternatívny návrh novej ekonomickej politiky v poľnohospodárstve.

Na základe týchto konštatovaní vznikol materiál, ktorého ambíciou je ponúknuť prvý ucelenejší pohľad na problematiku korupcie, jej príčin, dôsledkov a prejavov v slovenskom poľnohospodárstve. Informovanie o povahe súčasnej agrárnej politiky z hľadiska vytvárania vysokých rizík vzniku korupcie je dôležité najmä ako impulz pre vznik širokej verejnej diskusie o závažnosti problému korupcie v agrárnom sektore. Na jej základoch môže byť postavená koncepcia takej poľnohospodárskej politiky, ktorá vedie k transparentným a efektívnym formám prerozdeľovania, k modernému a prosperujúcemu slovenskému poľnohospodárstvu na trhu Európskej únie.

Radovan Kazda

1. KORUPCIA V SR: STAV, PRÍČINY, DÔSLEDKY A MOŽNOSTI JEJ RIEŠENIA

DANIELA ZEMANOVIČOVÁ

Korupcia je zneužitie zverenej moci (úradu, postavenia) na súkromný prospech. Dochádza pri nej k uprednostneniu súkromného záujmu nad záujmom verejným. Korupciu je možné chápať ako odchýlku od právnych noriem (napr. v SR je trestným činom dávanie, prijímanie i sprostredkovanie úplatku) alebo podľa niektorých teórií ako odchýlku od etických noriem.

Podobné dôsledky ako korupcia má aj tzv. nepotizmus a klientelizmus. **Nepotizmus** je špecifickým typom konfliktu záujmu. Hoci sa tento pojem často používa v oveľa širšom zmysle, striktné sa týka situácie, v ktorej osoba využíva zverenú verejnú moc na získanie výhody (veľmi často pracovné miesto) pre člena svojej rodiny.

Klientelizmus je širší pojem ako nepotizmus. Je to výraz pre konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním (preferovaním) priateľov a kolegov. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako "old school tie", "old boys club", "old boys network".¹

1.1 STAV V SR

Rozsah korupcie sa odvodzuje od počtu šetrených korupčných prípadov, alebo na základe vnímania korupcie.

1.1.1 ŠTATISTIKA ŠETRENÝCH PRÍPADOV

V Slovenskej republike je korupcia postihovaná na základe Trestného zákona č.140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov a to jednak pomocou § 160 (prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody), § 161 (podplácanie) a § 162 (nepriama korupcia).

Tab. č. 1.1: Počty prípadov korupcie v SR a ich vývoj v jednotlivých rokoch.

TRESTNÝ ČIN	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	s	o	s	o	s	o	s	o	s	o	s	o	s	o	s	o
§ 160, "Prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody".	18	13	24	2	30	12	28	17	23	13	35	16	28	13	42	24
§ 161 Podplácanie	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	4	4	21	7	62	43
§ 162 Nepriama korupcia	5	3	4	2	5	3	0	2	0	0	1	0	1	1	2	0

Legenda: s - stíhaní o - odsúdení

Zdroj: *Generálna prokuratúra SR*

Podľa oficiálnych údajov sú prípady korupcie na Slovensku skôr marginálny problém. Oficiálne čísla však skôr hovoria o neschopnosti represívnych zložiek korupciu postihovať. Záujem oznámiť korupciu nemajú zainteresované strany (ten, kto dáva, ani ten, kto prijíma úplatok) pretože je to trestný čin a navyše majú z toho obidvaja prospech. Ten kto stráca je občan, ktorý dôsledky korupcie priamo alebo nepriamo financuje. Preto sa na meranie korupcie využívajú aj metódy sledujúce vnímanie korupcie.

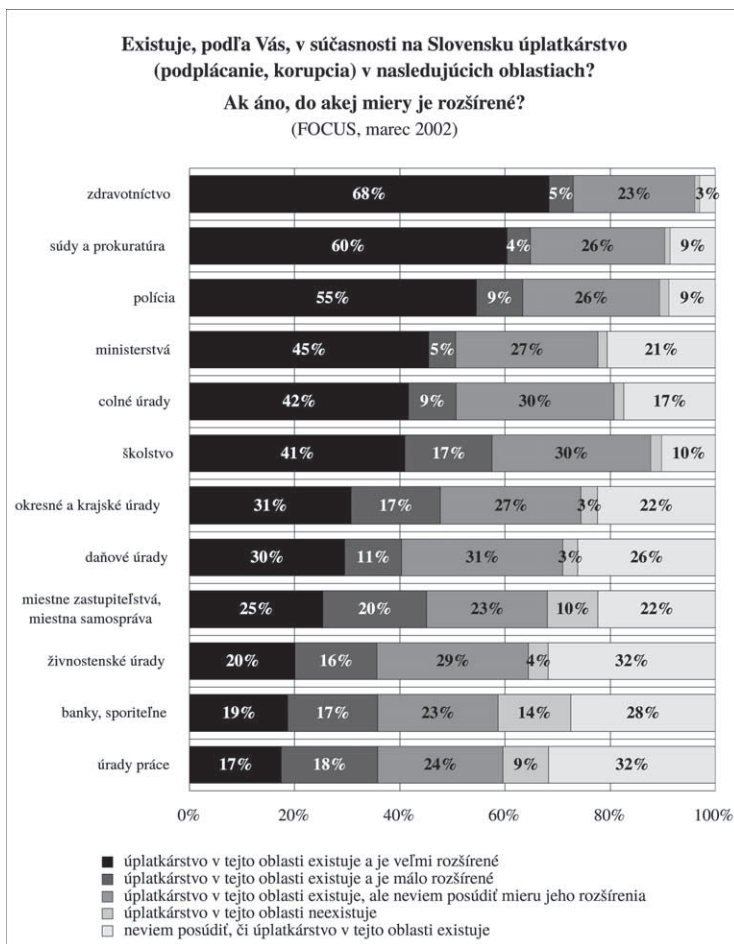
¹ Možno preložiť ako klub starých spolužiakov.

1.1.2 VNÍMANIE KORUPCIE

V rokoch 1999 – 2000 na žiadosť slovenskej vlády pripravila *Svetová banka na základe diagnostických prieskumov analýzu stavu korupcie na Slovensku*. Prieskum bol robený na vzorke 1 890 respondentov (1 131 domácností, 407 podnikateľov a 352 pracovníkov verejnej správy). Výsledky potvrdzujú vysokú mieru rozšírenia korupcie v SR.²

V marci 2002 uskutočnila agentúra *FOCUS pre Transparency International Slovensko* reprezentatívny prieskum na vzorke 1035 respondentov dospeljej populácie SR. Niektoré otázky boli totožné alebo veľmi podobné ako zisťovala uvedená agentúra v roku 1999, preto je možné urobiť porovnanie v čase. Otázky boli nasmerované na vnímanie korupcie v jednotlivých oblastiach zo strany občanov.

Graf č. 1.2: Oblasť s najväčším rozšírením korupcie podľa vnímania občanov v roku 2002



² Výsledky pozri www.government.gov.sk

Ak výsledky porovnáme z prieskumov v roku 1999 a 2002 môžeme identifikovať tri oblasti:

1. Oblasť, súvisiace s podnikaním (daňové úrady, živnostenské úrady, banky, sporiteľne, úrady práce) kde sa vnímanie korupcie znížilo, v niektorých oblastiach dokonca výrazne.
2. Sociálne oblasti ako, zdravotníctvo, školstvo kde nárast vnímania korupcie môže byť spôsobený neuskutočnením reforiem a preto sa neustále otvárajú nožnice medzi dopytom napr. po kvalitných zdravotníckych službách a ich ponukou.
3. Represívne zložky, ktoré majú postihovať korupciu (polícia, súdy, prokuratúra) kde sa vnímanie korupcie zhoršilo. Je to preto kritická oblasť, kde bez zásadných krokov nebude možné efektívne bojovať s korupciou, pretože riziko korupčného správania je nízke.

1.1.3 MEDZINÁRODNÉ POROVNANIA

Transparency International pravidelne zverejňuje CPI index (Corruption Perception Index),³ ktorý je indikátorom vnímania korupcie po celom svete a ktorý umožňuje aj medzinárodné komparácie. Vývoj CPI v krajinách V4 v posledných rokoch ukazuje tab. č. 2.

Tab. č. 1.3: Index vnímania korupcie v krajinách V4

Rok/Krajina	2000		2001		2002	
	CPI	Poradie	CPI	Poradie	CPI	Poradie
Maďarsko	5,2	32	5,3	31 -33	4,9	33
Poľsko	4,1	43 -47	4,1	44 -45	4	45
ČR	4,3	42	3,9	47 -49	3,7	52
SR	3,5	52 -56	3,7	51 -53	3,7	52

Prameň: www.transparency.sk

Z tabuľky vyplýva, že transformujúce sa krajiny majú tendenciu skôr k miernemu zhoršeniu skóre⁴, k výraznému zhoršeniu došlo v ČR. Slovensko napriek tomu, že sa jeho skóre mierne zlepšilo (CPI 2001/CPI 2000), resp. stabilizovalo (CPI 2002) je na tom z krajín V4 spolu s ČR najhoršie. Ak to porovnáme napr. so Slovinskom (skóre 6,0) alebo Estónskom (skóre 5,6), Slovensko v oblasti korupcie potrebuje zásadné zmeny. Korupcia v SR dosiahla také rozmery, že je potrebné ju považovať za vážnu systémovú poruchu, ktorú je potrebné razantne riešiť. Ak sa neurobia zásadné kroky, korupcia sa bude ďalej inštitucionalizovať a exponenciálne rásť.

1.2 NEGATÍVNE DÔSLEDKY KORUPCIE

Korupcia podkopáva demokratické princípy spoločnosti, znižuje efektívnosť verejných inštitúcií, zhoršuje alokáciu zdrojov. Zhoršuje kvalitu života občanov.

1.2.1 ČO SPÔSOBUJE KORUPCIA

Okrem negatívnych dopadov na etiku a morálku spoločnosti korupcia spôsobuje:

- i) **Rozhodnutia, ktoré by mali byť robené vo verejnom záujme sú ovplyvnené internalitami. Korupcia vyvoláva zlé rozhodnutia.**

Práve pre uvedené skutočnosti je potrebné mať pravidlá, ktoré by obmedzovali možnosť rozhodovania na základe internalít.

³ Podrobnejšie na www.transparency.sk

⁴ Čím vyššia hodnota skóre tým menej korupcie je pociťované v danej krajine

Internality (súkromné motívy ľudí, ktorí prijímajú rozhodnutia vo verejnom záujme) spôsobujú, že existuje záujem zachovať rozsah aktivít, kde sa rozhoduje o „cudzích peniazoch“, je tlak na prerozdelenie, centralizáciu finančných zdrojov. Realizujú sa nepotrebné projekty, na druhej strane vzniká napätie pri zabezpečení iných aktivít financovaných z verejných prostriedkov. Ich zachovanie vyvoláva tlak na zachovanie, resp. zvýšenie daňového a odvodového zaťaženia, čo demotivuje podnikanie.

Labyrint rôznych regulačných zásahov spolu s voľnosťou v rozhodovaní vytvára priestor pre korupciu. *Tanzi* (1998) uvádza mnohé príklady, kde príležitosť na korupciu je spojená s nadmernou reguláciou.

Kaufmann a Wei (1999) ukazujú, že existuje kladná korelácia medzi indexom korupcie a indexom vládnych regulácií. *Ades a Di Tella* (1997) ukazujú, že miera korupcie je vyššia v ekonomikách a aktívnejšou priemyselnou politikou. *Gatti* (1999) potvrdzuje, že viac otvorené ekonomiky majú tendenciu mať nižšiu úroveň korupcie. *Svensson* (1998) zase naznačuje, že niektoré krajiny, ktoré dostali štedrú zahraničnú pomoc, majú tendenciu k vyššej miere korupcie. *Abed a Davoodi* (2000) hovoria, že rozdiely v úrovni korupcie v transformujúcich sa ekonomikách sa dajú najlepšie vysvetliť indexom realizovania štrukturálnych reforiem – privatizácia, cenová liberalizácia, hospodárska súťaž atď.

ii) Ak sa rozhoduje o verejných prostriedkoch na základe súkromných motívov, potom sa zdroje nealokujú optimálne, deformuje sa hospodárska súťaž.

Dochádza k neefektívnym transferom, zdroje sa sťahujú od efektívnych v prospech neefektívnych subjektov a aktivít. Zhoršuje sa tak alokačná efektívnosť ekonomiky a jej konkurenčná schopnosť. To znamená, že sa nepodporujú najlepší, nepodporuje sa ich súťaž, nevytvárajú sa podmienky na ich rast, ale výhody získavajú tí, ktorí majú najsilnejšie lobby. Teda nepodporuje sa vytváranie bohatstva, ale jeho prerozdelenie. Podnikatelia sa orientujú na rent seeking a nie na profit seeking.

Napr. *Zemanovičová a kol.* (1998) uvádza mnohé regulačné bariéry v podmienkach transformujúcich sa ekonomík, ktoré deformujú konkurenčné podmienky. *Fisman* (1998) naznačuje príklad Indonézie a firiem napojených na Suharna a jeho rodinu. Kapitálový trh oceňoval hodnotu týchto firiem podľa toho aké boli správy o zdravotnom stave Suharna. Podľa ďalších štúdií korupcia má vplyv na stabilitu finančného systému, kapitálového trhu atď.

Dôsledkom je znižovanie celkového bohatstva krajiny. Viaceré výskumy (napr. *Wei*, 2001) ukazujú, že existuje záporná korelácia medzi rozšírením korupcie a ekonomickým rastom.

iii) Korupcia, netransparentné pravidlá spôsobujú vysokú administratívnu náročnosť, vysoké transakčné náklady.

Množstvo povolení, licencií, dotácií, oprávnení a zložité procedúry pri ich získavaní na jednej strane vytvárajú prekážky pre podnikanie, na druhej strane vytvárajú priestor pre korupciu. Sú to transakčné náklady, ktoré stále vo väčšej miere, určujú úspešnosť ekonomík. Analýza licencií, povolení, koncesí, príspevkov a dotácií, ktorú urobila vláda ukazuje, že pravidlá pre ich udeľovanie nie sú jasne definované a ich rozsah je značný. To na jednej strane dáva voľnosť v rozhodovaní pre úradníkov a na druhej strane vytvára neistotu pre podnikateľov, čo zhoršuje kvalitu podnikateľského prostredia a demotivuje podnikanie. Navyše ak sú pravidlá nejasné, neistota vedie podnikateľov, občanov k tomu, že si chcú istotu získať podplatením.

iv) Korupcia má vplyv na rozsah a zloženie verejných výdavkov

Napr. podľa *Tanzi a Davoodi* (1997) korupcia:

- a) má tendenciu zvyšovať rozsah verejných investícií
- b) vplyva na štruktúru verejných výdavkov napr. od výdavkov na potrebnú údržbu v prospech nových investícií
- c) vplyva na štruktúru výdavkov tým, že znižuje výdavky do takých oblastí ako sú zdravotníctvo, školstvo, kde sa ťažšie získava renta

- d) korupcia redukuje efektívnosť verejných investícií
- e) korupcia znižuje daňovú výnosnosť.
- v) **Neistota, či platia pravidlá a ako budú aplikované, zvyšuje investičné riziko.**

Ak podnikatelia nemajú istotu či sa pravidlá, zákony, budú dodržiavať a vymáhať, resp. ak idú do prostredia, v ktorom je potrebné dávaním úplatkov zabezpečiť vytvorenie či fungovanie podniku, zvyšuje sa pre nich riziko investovania v danej krajine. Preto korupčná klíma vedie k obmedzeniu zahraničných investícií. Pre transformujúce sa ekonomiky sú práve zahraničné investície veľmi významným faktorom z viacerých dôvodov. Masová potreba reštrukturalizácie v transformujúcich sa ekonomikách naráža na problém obmedzených vnútorných zdrojov, zahraničné investície uľahčujú stabilizovanie menového kurzu, umožňujú zapojenie do globálnych ekonomických vzťahov, vstup na zahraničné trhy, prinášajú manažérske a marketingové know-how, novú podnikateľskú kultúru, vytvárajú prirodzenú zahraničnú lobby pre naše integračné ambície atď. Preto tie ekonomiky, ktoré prilákali viac zahraničných investícií, sú spravidla v transformácii úspešnejšie. Viaceré stanoviská tak z podnikateľských kruhov v zahraničí, ako aj medzinárodných inštitúcií upozorňujú, že na Slovensku je korupcia brzdou pre podnikanie.

Napr. *Wei (2001)* na základe prieskumu dokázal, že miera korupcie je negatívne korelovaná s rozsahom zahraničných investícií. *Smarzynska a Wei*⁵ zase ukazujú, že viac skorumpované transformujúce sa krajiny majú významne menej šancí prilákať zahraničné investície. Korupcia spôsobuje, že kontakty medzi vládou a podnikateľským sektorom sú menej transparentné.

vi) Korupcia spôsobuje, že ekonomika nevyužíva svoj potenciál a občan tak dostáva menej, ako by mohol pri danej úrovni zdrojov.

V korupčnom prostredí rastú ceny a klesá kvalita a dostupnosť tovarov a služieb. Napr. ten podnikateľ, ktorý získal verejnú zákazku pomocou úplatku, si úplatok zakalkuluje do ceny, ktorý za jeho služby platíme, resp. sa znižia verejné prostriedky na financovanie iných služieb. Fakt, že nejde o malé čiastky, potvrdzujú aj odhady, podľa ktorých v korupčnom prostredí môže dôjsť k predraženiu verejných zákaziek až o 30 %. Ale aj netransparentnosť v iných oblastiach znamená pre občana straty.

Okrem ekonomických a sociálnych dôsledkov je potrebné uvedomiť si aj širšie dopady politické. V korupčnom prostredí občan stráca dôveru v štát, pravidlá, spochybňuje sa vláda zákona, rovnosť pred zákonom, ale aj demokracia ako taká. Klesá morálka a rastie kriminalita. Existuje silná nepriama väzba medzi korupciou a demokraciou.

Korupcia spôsobuje aj nerovnosť občanov podľa toho, či majú prostriedky na úplatok alebo nie, čo rozdeľuje občanov na tých, ktorí majú prístup napr. k vzdelaniu, kvalitným zdravotníckym službám, ale aj na stíhateľných a beztrestných podľa toho, či si vedia úplatkom zabezpečiť „priaznivé“ vybavenie súdneho sporu.

Korupcia je nebezpečná aj preto, že má širšie sociálne väzby, hlbšie korene. Pôsobí ako systém, ktorý má svoje vlastné pravidlá hry, vnútorné mechanizmy. Pôsobí ako *perpetum mobile*: ak raz vznikne a rozšíri sa do istých rozmerov, vlastnými mechanizmami sa šíri ďalej. Čím je jej rozsah väčší, tým rastie aj potenciál na jej ďalšie šírenie.

1.2.2 DOPADY NA JEDNOTLIVÉ SOCIÁLNE SKUPINY

Pretože korupcia je vo svojej podstate zneužitie verejného v prospech súkromného, pôsobí ako prerozdeľovací mechanizmus v prospech niektorej, spravidla úzkej skupiny a v neprospech väčšiny občanov. Preto ak sa darí istej záujmovej skupine (napr. domácim producentom, poľnohospodárom) alebo jednotlivcom (napr. pri privatizácií, poskytovaní licencií, dotácií, garancií) dosiahnuť výhodu, je to spravidla v neprospech tých, ktorí sa ťažšie organizujú (spotre-

⁵ *Wei, Sh. (2001)*

bitelia, občania). *Viacere štúdie, ktoré robil Medzinárodný menový fond (MMF) ukazujú, že, že zvýšenie korupcie o jeden bod môže znížiť reálny HDP na obyvateľa 0,3 až 1,8 bodu.*

Tab. č. 1.4 : Dopad zvýšenia korupcie o jednu jednotku

AUTOR(I)	DOPAD NA	NÁLEZ/ZISTENIE
Mauro (1996)	Reálny rast HDP na hlavu	-0,3 -1,8 percentuálneho bodu
Leite a Weidmann (1999)	Reálny rast HDP na hlavu	-0,7 až -1,2 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (2000)	Reálny rast HDP na hlavu	-0,6 percentuálneho bodu
Abed a Dovoodi (2000)	Reálny rast HDP na hlavu	-1 až -1,3 percentuálneho bodu
Mauro (1996)	Pomer investícií k HDP	-1 až -2,8 percentuálneho bodu
Mauro (1998)	Pomer výdavkov na verejné vzdelávanie k HDP	-0,7 až -0,9 percentuálneho bodu
Gupta, Davoodi a Alonso-Terme (1998)	Pomer výdavkov na zdravotníctvo k HDP	-0,6 až -1,7 percentuálneho bodu
Gupta, Davoodi a Alonso-Terme (1998)	Nerovnosť príjmov (Giniho koeficient)	+0,9 až +2,1 Giniho bodu
Ghura (1998)	Rast príjmov chudobných	-2 až -10 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (2000)	Pomer daňových príjmov k HDP	-1 až -2,9 percentuálneho bodu
Gupta, de Mello a Sharan (2000)		-0,1 až -4,5 percentuálneho bodu
Gupta, de Mello a Sharan (2000)	Pomer výdavkov na armádu k HDP	+1 percentuálneho bodu
Gupta, Davoodi a Tionsong (2000)	Miera detskej úmrtnosti	+1,1 až 2,7 úmrtí na 1000 živonarodených
Gupta, Davoodi a Tionsong (2000)	Miera študentov s nedokončeným základným vzdelaním	+1,4 až 4,8 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (1997)	Verejné investície / HDP	+0,5 percentuálneho bodu
Tanzi a Dovoodi (1997)	Percento dláždených ciest v dobrom stave	-2,2 až -3,9 percentuálneho bodu

Na základe empirických štúdií uskutočnených v posledných rokoch v zahraničí možno konštatovať, že:

- Korupcia **zhoršuje celkovú životnú úroveň** občanov danej krajiny (krajiny s vyšším rozšírením korupcie majú nižšiu životnú úroveň a naopak).
- Korupcia **zvyšuje nerovnosť príjmov**, dopadá horšie na slabšie príjmové skupiny. *Viacere štúdie MMF zistili, že vyššia korupcia má negatívny dopad na sociálne indikátory napr. na mieru detskej úmrtnosti, nerovnosť príjmov a chudobu.*
- Korupcia **polarizuje spoločnosť** podľa toho či istá skupiny si úplatky a z nich plynúce výhody môže dovoliť alebo nie, negatívnejšie dopadá na skupiny s nižšími príjmami.
- Korupcia mení oblasti **použitia verejných financií** v neprospech väčšiny občanov (napr. navyšujú sa výdavky na armádu, nové investície na úkor výdavkov na vzdelanie a rekonštrukčné práce.).
- V podnikateľskej oblasti korupcia má negatívnejšie dôsledky **na malých a stredných** podnikateľov. Viaceré prieskumy realizované v zahraničí naznačujú, že korupčné prostredie má horšie dôsledky na malé a stredné firmy, napr. *Svetový prieskum podnikateľského prostredia (WBES)*⁶, ktorý realizovala skupina Svetovej banky. Údaje z prieskumu naznačujú, že malé firmy sú vystavené tlaku korupcie vo väčšej miery ako veľké firmy a že relatívna váha úplatku vo vzťahu k príjmom je u nich vyššia. Musia uplácť častejšie a znamená to pre nich väčšiu stratu.⁷

⁶ World Business Environment Survey - 1999. Vo väčšine regiónov sa údaje získavali pomocou interview na úrovni vrcholového podnikového manažmentu. Prieskum sa robil na vzorke viac ako 3000 podnikov z viac ako 20 krajín.

⁷ Bližšie pozri napr. Zemanovičová, D.: Korupcia a jej dopad na malé a stredné podniky, zborník z medzinárodnej konferencie *Malé a stredné podnikanie v SR na prahu EÚ, Bratislava, apríl 2002*

1.3 PRÍČINY KORUPCIE

Korupcia nie je zločinom z vášne, ale z rozumu. Platí jednoduchá kalkulación. Ľudia majú tendenciu správať sa korupčne, ak riziko je nízke a odmena vysoká. Korupcii sa darí tam, kde zisk z korumpovania je vysoký a riziko odhalenia nízke. Súvisí to s úrovňou formálnych pravidiel (zákony, inštitúcie) a neformálnych pravidiel (zvyky, vzorce správania, zdieľané hodnoty).

1.3.1 FORMÁLNE PRAVIDLÁ

Priestor pre korupciu vzniká vtedy, ak pravidlá:

- neexistujú,
- ak sú v nich medzery a nedostatky alebo
- ak sú nejasné, nepredvídateľné, čo dáva možnosť voľnosti v rozhodovaní a subjektivismu
- ak sa ich dodržiavanie nevynucuje, ak platná legislatíva, vymáhateľnosť práva spôsobujú, že riziko odhalenia a znášania dôsledkov je v porovnaní s prospechom zanedbateľné, resp. nízke.

Príčiny korupcie teda súvisia s prevenciou ale aj represiou.

Korupčný potenciál môže vznikáť tak na ponukovej stránke, ako aj dopytovej. Priestor pre korupciu (jej dopytová stránka) sa vytvára v istých ekonomických situáciách (čo zároveň naznačuje odpoveď na otázku, ako je možné ju obmedziť):

- ak nepôsobí tlak konkurencie, ak štát vytvára monopol⁸, ak nadmerne zasahuje do ekonomických procesov, ak existuje veľa povolení, licencií, koncesí, dotácií,
- ak rozhodovací proces je voľný, dáva možnosť subjektivismu pre decizora,
- ak nie je účinne riešený konflikt záujmov na všetkých úrovniach (verejní činitelia, štátna správa, verejná správa, samospráva),
- ak je nízka transparentnosť rozhodovacieho procesu, ale aj celkovo nízka transparentnosť politického života.

Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť.

Vzorec korupcie, Klitgaard

Vysoká angažovanosť štátu je sprevádzaná prepájaním ekonomiky a politiky a umožňuje silný vplyv záujmových skupín. Zásahy štátu a existencia oblastí, kde sa stretáva verejný a podnikateľský sektor, predstavujú potenciálny priestor pre korupciu. Aj slovenské skúsenosti potvrdzujú, že korupčné škandály boli spojené najmä s tendrami, prideľovaním licencií, dotácií, privatizáciou, používaním verejných prostriedkov, prostriedkov zahraničnej pomoci, hospodárením štátnych monopolov, teda s oblasťami štátnych zásahov do ekonomiky. Vysoká angažovanosť štátu je sprevádzaná prepájaním ekonomiky a politiky a umožňuje silný vplyv záujmových skupín.

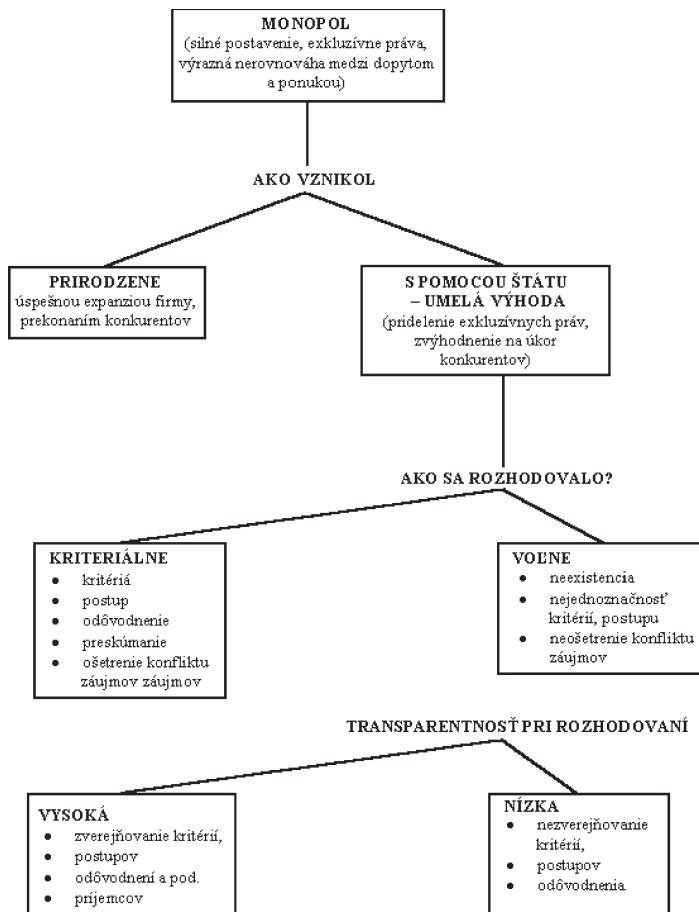
Ponuková stránka súvisí s tzv. rent seeking správaním (podnikatelia sa nesnažia presadiť na trhu cez prekonanie konkurencie a generovanie zisku, ale snažia sa cez konexie si prisvojiť časť vytvoreného bohatstva pre seba), ale aj tzv. state capture (ovládnutie štátu zo strany firiem). Nedokonalosť legislatívneho, regulačného a kontrolného systému umožňuje, aby si súkromné firmy urobili z politikov, pracovníkov verejnej správy svojich vazalov v tom zmysle, že prijímajú legislatívu, regulácie „a la carte“ vyhovujúce jednotlivým firmám. Tento fenomén (capture economy) je známy najmä v transformujúcich sa ekonomikách.⁹ SR je v medzinárodnom porovnaní hodnotená ako krajina s vysokým indexom ovládnutia štátu firmami. V SR sa otvorene hovorí, že prijatie, či zablokovanie niektorých zákonov bolo spôsobené tlakom úz-

⁸ V tomto texte tento pojem chápeme v širokom význame ako výhodu, exkluzivitu, výraznú prevahu dopytu nad ponukou

⁹ Blížšie pozri Hellman, J.S., Jones, G., Kaufmann, D. (2000)

nych záujmových skupín (v poslednom období napr. zákon o telekomunikáciách, o vytvorení vysokej školy pre zdravotný personál, o konflikte záujmov).

Graf č. 1.5: Priestor pre korupciu



Korupcii sa darí v podmienkach **tzv. neopakovanej hry**. Čím viac sa podmienky blížia pravidlám opakovanej hry, tým je korupčný priestor menší a je záujem na stanovení korektných pravidiel hry. Teda aj samotná transformácia ekonomiky už zo svojej podstaty vytvára potenciálny priestor pre korupciu. Rozšírené korupcie je v transformujúcich sa krajinách všeobecne vyššie v porovnaní so stabilizovanými ekonomikami.

Represívne zložky (kontrola, polícia, súdy, prokuratúra), ak sú nefunkčné, nevedia odhaliť, vyšetriť, dokázať a sankcionovať korupciu, vytvárajú prostredie minimálneho rizika, ktoré podporuje korupčné správanie.

Práve táto oblasť sa v SR javí ako veľmi problematická. Kontrolný systém iba výnimočne odhalí korupciu, polícia, vyšetrovatelia majú problém vyšetriť najmä zložitejšie, sofistikovanejšie prípady korupcie a súdy iba výnimočne prijímajú rozhodnutia v korupčných kauzách,

najmä ak ide tzv. „veľké ryby“. Navyše uvedené represívne zložky samotné čelia problému korupcie, občania im nedôverujú a preto sa ani neuplatňuje zákonom predpokladaný postup pri oznamovaní trestných činov korupcie.

1.3.2 NEFORMÁLNE PRAVIDLÁ

Regulátorom správania sú aj jemnejšie pravidlá, morálny systém a akceptácia hodnôt etiky a morálky. Ak je tolerancia občanov voči korupcii vysoká, neexistuje účinný tlak na zmenu. Sila verejnej mienky vyvoláva tlak na politikov a politická vôľa môže viesť k systémovým zmenám, ktoré obmedzia priestor pre korupciu. Viaceré skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že korupcii sa darí menej v tých spoločnostiach, kde je fungujúca a aktívna občianska spoločnosť.¹⁰ V SR možno hovoriť o vysokej tolerancii občanov ku korupcii. Napr. podľa prieskumu Výskum európskych hodnôt, ktorý sa uskutočnil na prelome rokov 1999 a 2000 v 32 európskych krajinách, občania Slovenska boli voči prijímateľom úplatkov druhí najtolerantnejší.¹¹ Pod vplyvom neriešených korupčných prípadov a ich značnej početnosti u občanov prevláda pesimizmus, skepsa. Občania majú pocit, že správu vecí verejných nemôžu ovplyvniť a aj korupciu vnímajú ako danú, pričom očakávajú, že štát, resp. niekto iný, ich má tohto javu zbaviť.

Vytvorenie hodnotovej orientácie spoločnosti je dlhodobý proces, ktorý je ovplyvnený historickými, kultúrnymi, ekonomickými podmienkami. Neformálne pravidlá na rozdiel od formálnych sa nedajú rýchlo meniť, majú svoju prirodzenú zotrvačnosť. V takomto prostredí je možné urobiť zmeny iba radikálnym zásahom do systému prevencie a represie.

1.4 MEDZINÁRODNÝ POHĽAD NA PROBLEMATIKU KORUPCIE

Medzinárodné porovnania ukazujú, že korupcia vo verejnom sektore sa prejavuje v rovnakých oblastiach, bez ohľadu na to, či ide o rozvinutú alebo rozvojovú krajinu.¹² Vo verejnom sektore sú náchylné na korupciu tieto oblasti:

- verejné obstarávanie,
- pridelovanie pozemkov, budov,
- výber daní,
- menovanie do vládnych funkcií,
- miestna samospráva.

Veľmi podobné sú aj metódy používané pri korupcii:

- nepotizmus, konexie, preferovanie príbuzných, rodinných príslušníkov;
- politická korupcia prostredníctvom podpory volebnej kampane;
- provízie za získanie verejných objednávok (vrátane konzultácií pri uzatváraní zmlúv);
- podvody všetkého druhu.

Vo verejnom živote (vrátane politikov a volených i menovaných úradníkov) sa používajú tieto metódy:

- Ministri „predávajú“ svoju voľnosť pri rozhodovaní.

Napr. v Novom Južnom Walese v Austrálii bol minister odsúdený a väznený za predčasné prepustenie pašerákov drog z väzenia.

- Úradníci berú provízie za verejné objednávky a ukladajú ich na zahraničné bankové kontá.¹³

¹⁰ Pozri napr. Putman (1993)

¹¹ Správa TASR z 12. 8. 2001

¹² Pope, J.: (2000)

¹³ Rôzne spôsoby, ktorými sa uskutočňuje vrátane pravidiel verejného obstarávania sú predpísané medzinárodnými finančnými inštitúciami v *Good Business Guide to Bribery* od G. Moody-Stuarta (TI Berlín, 1994)

- Zo strany podnikateľov, ktorí získali objednávky, je úradníkom preukazovaná nadmerná „priazeň“ a rôzne výhody, napr. zabezpečovanie štipendií na vzdelávanie detí na zahraničných univerzitách.
- Vládne kontrakty, z ktorých profitujú vládni úradníci ako „konzultanti“ alebo prostredníctvom fiktívnych „spoločností“ či prostredníctvom „spolupráce“.
- Zbytočné zahraničné cesty úradníkov do zahraničia, na ktoré si sami stanovujú úhrady cestovných nákladov.
- Politické strany často využívajú očakávanie, že sa dostanú k moci, alebo že pri nej zostanú, na zvýšenie poplatkov (najmä) od medzinárodných spoločností, výmenou za vládne objednávky (ktoré môžu byť maskované ako „dar“ určitej charitatívnej organizácii alebo nemocnici).

V Keni v období Kenyatta bola hlavným prostriedkom Gatundská vojenská nemocnica, ktorá bola z donútenia „príjemcom dobročinných príspevkov“ od všetkých, ktorí chceli obchodovať s režimom. Táto nemocnica by sa stala poprednou nemocnicou v krajine, ak by darované peniaze skutočne končili v nemocnici, namiesto toho, aby išli na územie kmeňa z ktorého pochádzal prezident. Nedávne udalosti v Európe ukazujú, aké rozšírené sú podobné praktiky (napr. v Taliansku, Rakúsku, Francúzsku, Španielsku, Belgicku) .

- Vydieranie zo strany výbercov daní, že uvalia daňové prirážky na poplatníkov alebo importérov, ak nedostanú úplatok. Ak ho získajú, odsúhlasia import tovaru bez dostatočného posúdenia kvality a bez platby cla.

Napr. v Tanzánii štátne daňové príjmy zaznamenali v rokoch 1994-1995 značný prepad. Rovnaké praktiky sú údajne rozšírené v Taliansku.

- Predstavitelia výkonnej moci pod hrozbou dopravných pokút vymáhajú úplatok (ktorý býva nižší ako pokuta, ktorá by mala byť zaplatená za priestupok pri súdnom konaní).
- Poskytovatelia verejnoprospešných služieb (napr. vodičských preukazov, povolení drobného podnikania, pasovej kontroly) žiadajú poplatky za skrátenie čakacích lehôt alebo odvrátenie meškania.

V Latinskej Amerike boli praktiky inštitucionalizované do tej miery, že sa vytvorila celá nová profesia „asistentov“, ktorí ponúkali pomoc tým, ktorí chceli obchodovať s vládou. Títo „profesionáli“ boli natoľko včlenení do systému, že sú schopní vydávať žiadosti a dokumenty. Miestne úrady im dokonca poskytujú kancelárie. Možno dokonca tvrdiť, že ich dôverná znalosť byrokratického systému je pre verejnú správu často prínosom a občas sú skutočne užitoční. Tento argument by bol prijateľný, ak by samotný systém nebol často závislý a udržiavaný prijímateľmi, ktoré títo jednotlivci získavajú od občanov a posúvajú úradníkom.

- Nadriadení vo verejnej správe vyžadujú od svojich podriadených „rentu“ a vyžadujú od nich, aby každý týždeň či mesiac vymohli vopred stanovené množstvo peňazí, ktoré odovzdajú potom vyššie.

Napr. v Mexiko City sa vyvinula praktika spočívajúca v tom, že miestny policajt v službe musí odovzdávať poplatky za svoje auto, svoju zbraň a svoje miesto, pričom navyše sú platené samostatné poplatky rôznym dôstojníkom zodpovedným za dopravu, zbrane a dohľad.

Je preto možné poznať korupčne senzitívne oblasti a na druhej strane je možné využiť skúsenosti so zavádzaním protikorupčných opatrení v iných krajinách.

1.5 OBMEDZOVANIE KORUPCIE – NÁČRT RIEŠENÍ

1.5.1 PROTIKORUPČNÉ OPATRENIA V SR

Korupcia na Slovensku dosiahla také rozmery, že vyžaduje zásadné riešenia. Je silne zakorenená takmer vo všetkých oblastiach a preto má schopnosť sa sama reprodukovať. Jej značné

rozšírenie v minulosti preto generuje jej veľký rozsah aj v budúcnosti. Táto situácia si vyžaduje radikálny zásah, komplexné riešenie a atakovanie korupcie na všetkých frontoch. Účinný boj s korupciou vyžaduje *program* potrebných zmien a vytvorenie čo najširšej protikorupčnej *aliancie* a aktívnu a informovanú *občiansku spoločnosť*.

Samozrejme, je potrebné najprv čo najlepšie pochopiť príčiny, medzery a podnety, ktoré korupciu na akejkolvek úrovni živí. V oblasti formálnych pravidiel je nutné riešiť nielen represiu, ale aj prevenciu. Základná predstava o krokoch, ktoré je potrebné urobiť, poskytuje tabuľka 1.6.

Tab. č. 1.6: Protikorupčné opatrenia

FORMÁLNE PRAVIDLÁ
PREVENCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Transparentnosť pravidiel, procesov, inštitúcií, napr. <ul style="list-style-type: none"> - Informácie o použití verejných prostriedkov - Informácie o privatizácii – PIM¹⁴ - Informácie o verejnom obstarávaní - Informácie o zahraničnej pomoci - Informácie o výsledkoch kontrol - Financovanie politických strán - Zverejňovanie majetkových priznaní - Sprehľadniť situáciu v médiách, analyzovať možnosť korupcie, spôsoby jej obmedzenia
<ul style="list-style-type: none"> • Implementácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám <ul style="list-style-type: none"> - Monitorovanie - Vyhodnotenie prvých skúsenosti
<ul style="list-style-type: none"> • Riešenie konfliktu záujmov <ul style="list-style-type: none"> - Na úrovni štátnej správy (verejnej správy a samosprávy) - V spoločnostiach s účasťou štátu - Pri citlivých kontraktoch štátu prijať tzv. Dohody o bezúhonnosti (Integrity pact)
<ul style="list-style-type: none"> • Reforma verejnej správy a dôležitých sektorov <ul style="list-style-type: none"> - Oddelenie politických a odborných funkcií - Nové definovanie funkcií verejnej správy - Decentralizácia - Personálna politika, štandardy, prijímanie pracovníkov, kariérny postup, motivácia - Reforma zdravotníctva, školstva, sociálneho systému a pod.
<ul style="list-style-type: none"> • Etická reforma <ul style="list-style-type: none"> - Etické štandardy, etické kódexy - Etická infraštruktúra
<ul style="list-style-type: none"> • Odbúranie administratívnych bariér pre podnikanie, obmedzenie subjektívizmu v rozhodovaní <ul style="list-style-type: none"> - Na základe analýzy povolení, licencií, dotácií a pod. navrhnuť zrušenie niektorých z nich, zvýšiť nárokovateľnosť, - Zaviesť systém viacerých očí pri rozhodovaní - Zverejňovať rozhodnutia, vrátane ich odôvodnenia

¹⁴ Napr. Privatizačné informačné minimum odporúčané TIS a podpísané väčšinou politických subjektov

REPRESIA, zvyšovanie vymáhateľnosti práva

- Kontrolný systém
- Polícia
- Prokuratúra
- Súdy

NEFORMÁLNE PRAVIDLÁ

- Zvýšiť vnímavosť občanov na otázky korupcie
- Informovať občanov o stave korupcie, príčinách, postojoch vlády, politikov, stave plnenia programu
- Pôsobiť proti tolerancii občanov voči korupcii
- Zmeny od paternalistického modelu vzťahu medzi občanom a verejnou správou k participatívnemu
- Zaviesť otázky etiky, morálky, boja s korupciou na školy
- Informovať o protikorupčných nástrojoch v médiách, pripraviť protikorupčné príručky
- Vytvárať samočistiace mechanizmy v podnikateľskej sfére, médiách, prostredníctvom profesijných združení, mimovládnych organizácií
- Vytvárať monitorovacie zložky na úrovni samosprávy
- Prijívať verejné záväzky na plnenie etických noriem
- Prostredníctvom súťaží vzbudzovať záujem o tieto otázky u mladých
- Pôsobiť cez umenie, cirkev na obnovovanie etických noriem, hodnôt

Je žiaduce vytvoriť *protikorupčnú alianciu* zo všetkých subjektov v spoločnosti. Riešenie korupcie nie je úloha na jedno volebné obdobie a nie je dobré, ak sa bude chápať stranícky. S korupciou nemôže úspešne bojovať ani samotná vláda, ani samotná občianska spoločnosť. Iba ich spojením sa môže vytvoriť dostatočne silný tlak na zmenu. Občan je kľúčovou postavou v boji proti korupcii. Len ak bude sila verejnej mienky dostatočná na to, aby politici pocítovali taký tlak na zmeny, že bude politická vôľa na ich presadení, bude možné prijímať systémové kroky, ktoré budú zmenšovať priestor pre korupciu. Občan by preto formou vzdelávania a osvedy mal dostávať informácie o tom, čo sa dá s korupciou robiť, ale aj o postojoch jednotlivých politických hráčov k tomuto problému.

V SR sa realizovali viaceré iniciatívy na obmedzenie korupcie, napr. program „Čisté ruky“, *Národný program boja proti korupcii*. Boli prijaté viaceré protikorupčné zákony (napr. o slobodnom prístupe k informáciám, novely Trestného poriadku a Trestného zákona) a opatrenia (napr. povinnosť zverejňovať informácie o poskytnutých dotáciách, zverejňovanie niektorých informácií o poskytnutej predvstupovej pomoci, obchodný register na internete).

Ale mnohé opatrenia, ktoré mohli v oblasti prevencie obmedziť priestor pre korupciu sa neprijali pre nedostatok politickej vôle (napr. zákony o konflikte záujmov, účinný systém kontroly na úrovni samosprávy, financovaní politických strán).

Slabým miestom sa javia represívne zložky, ktoré nie sú schopné efektívne sankcionovať korupčné správanie a vyžadujú zásadnú reformu.

TIS za pomoci panelu expertov vypracovala v roku 2002 tzv. *Protikorupčné minimum* (súbor kľúčových opatrení, ktoré bude potrebné v nasledujúcom volebnom období prijať) a zároveň sa hodnotila doposiaľ prijaté opatrenia s pozitívnym a negatívnym účinkom na korupciu.¹⁵ S realizáciou týchto opatrení súhlasili všetky relevantné politické subjekty (s výnimkou

¹⁵ Bližšie pozri Sičáková, E., Zemanovičová, D. Nechala, P., Pirošík, V., Majchrák, J.: „Protikorupčné minimum“, Bratislava 2002

HZDS a SMK), zapracovali ich do svojich volebných programov a zo strany mimovládnych organizácií bude ich implementácia monitorovaná.

1.5.2 MEDZINÁRODNÝ POHĽAD NA PROTIKORUPČNÉ PROGRAMY

Ako sme už uviedli, korupcia je problém spoločný pre mnohé krajiny. Dokonca i integračné celky ako je napr. EÚ musia čeliť tomuto problému. Preto je možné poučiť sa, aké nástroje a aká postupnosť krokov viedla k úspechu v iných krajinách. Medzinárodná mimovládna organizácia Transparency International (ďalej TI) so sídlom v Berlíne vypracovala viacero analýz, štúdií a modelov, ktoré reflektujú skúsenosti viacerých štátov¹⁶. Napr. Protikorupčnú príručku¹⁷ a Dohodu o bezúhonnosti (Integrity pact)¹⁸.

PROTIKORUPČNÉ PROGRAMY

Zovšeobecnenie skúsenosti z viacerých krajín sveta naznačuje, že protikorupčné úsilie môže byť brzdené¹⁹:

- mocenskými obmedzeniami na najvyššej úrovni (nastupujúca administratíva sa môže usilovať riešiť korupciu, ale zdedí skorumpovaný byrokratický aparát, ktorý brzdí akékoľvek zmeny),
- neexistenciou vôle na najvyššej úrovni,
- príliš ambicióznymi sľubmi, ktoré vedú k nadmerným očakávaniam a následnej strate dôvery občanov (krátkodobé dosiahnuteľné ciele, resp. „rýchle riešenia“ sú často nutné na to, aby sa zabezpečila podpora verejnosti),
- fragmentáciou a nekoordinovanosťou reforiem, za ktoré sa potom nikto necíti zodpovedný,
- reformami, ktoré sú nadmerne založené na zákonoch a donucovaní (čo vedie k represívnym opatreniam, zneužívaniu donucovania, to môže vyvolať ďalšiu korupciu),
- reformami, ktoré ignorujú korupciu na vysokej úrovni a sústreďujú sa na „malé ryby“ (zákony sú uplatňované nespravodlivo a nerovnako, to spochybňuje zákonnosť a oslabuje preventívny účinok),
- neschopnosťou vytvoriť inštitucionálne mechanizmy, ktoré by prežili reformátorov,
- neschopnosťou vlád zapojiť do procesu reformy občiansku spoločnosť a súkromný sektor.

Protikorupčné kroky obsahujú spravidla nasledujúce prvky²⁰:

- jasná deklarácia politických špičiek, že budú bojovať proti korupcii, kdekoľvek sa objaví,
- orientovanie hlavnej pozornosti na prevenciu korupcie a systémové zmeny (viac ako honbe na „čarodejnice“),
- prijatie ucelenej protikorupčnej legislatívy a vytvorenie inštitúcií, ktorých bezúhonnosť je zabezpečená (vrátane vyšetrovateľov, prokurátorov, sudcov),
- identifikovanie aktivít verejného sektora, ktoré sú najviac náchylné na rozvoj korupcie a následná zmena kľúčových zákonov a administratívnych postupov,
- zabezpečenie takej úrovne plátov štátnych zamestnancov, ktorá dostatočne odráža mieru ich zodpovednosti a ktorá, je pokiaľ je to možné, porovnateľná s platmi v súkromnom sektore,

¹⁶ Aktuálne informácie je možné získať na prostredníctvom webmaster @transparency.org.

¹⁷ Vyšla aj v slovenskom preklade v roku 2000.

¹⁸ Blížšie *The integrity Pact – the Concept, the Model and the Present Applications, A Status Report, TI 9. 12. 2000.*

¹⁹ J. Pope (2000).

²⁰ Tamtiež

- preskúmanie legislatívnych a správnych možností odvolania na zabezpečenie ich preventívnych účinkov,
- vytvorenie partnerstva medzi vládou a občianskou spoločnosťou - vrátane súkromného sektora, profesijných a náboženských organizácií,
- realizovanie zmien, ktoré urobia z korupcie vysoko riskantnú a málo výnosnú činnosť.

Komplexná stratégia musí zohľadňovať všetky uvedené body a musí predstavovať útok na viacerých frontoch súčasne. Väčšina krajín však nie je schopná uskutočniť všetko naraz. Reformátori sa preto musia rozhodnúť, v ktorých oblastiach sa pociťujú najväčšie problémy a aká stratégia bude najefektívnejšia.

Viaceré programy boli prijaté pre regionálne zoskupenie, napr. africké krajiny, balkánske krajiny. Napríklad, na *Americkom summite* v roku 1994 sa vlády zaviazali, že budú:

- podporovať diskusiu o najzávažnejších problémoch, ktorým čelí verejná správa a dohodnú sa na prioritách reforiem, aké prispejú k transparentnosti vládnych aktivít a k zvýšeniu verejnej kontrolovateľnosti;
- zabezpečovať náležitý dohľad nad funkciami verejnej správy tým, že posilnia vnútorné kontrolné mechanizmy, vrátane vyšetrovacích a donucovacích kapacít vo vzťahu ku korupcii, a uľahčia prístup verejnosti k informáciám, ktoré sú nevyhnutné pre vonkajšiu kontrolu;
- vymedzovať kritéria, ktoré definujú konflikt záujmov u pracovníkov verejnej správy, a zavádzať účinné opatrenia proti nezákonnému obohacovaniu vrátane prísnych pokút pre pracovníkov zneužívajúcich verejné funkcie na osobné obohatenie;
- vyzývať vlády krajín, aby prijali a uviedli do platnosti opatrenia proti úplatkárstvu vo všetkých finančných a obchodných transakciách;
- vyvíjať mechanizmy na medzinárodnú spoluprácu v oblasti súdnictva, bánk a umožniť tak rýchlu a efektívnu akciu pri medzinárodnom vyšetrovaní korupčných prípadov;
- venovať pozornosť vládnym reguláciám, vyberaniu daní, súdnym procedúram a volebným a legislatívnym procesom;
- vypracovať medzinárodnú stratégiu boja proti korupcii (vo verejnom i súkromnom sektore), rešpektujúc dohody a národnú legislatívu. Táto stratégia by zahŕňala vydávanie stíhaných osôb a trestné stíhanie obvinených, čo by sa dosiahlo novou dohodou, v rámci systému už existujúcej medzinárodnej spolupráce.

Viaceré iniciatívy v boji proti korupcii prišli z nadnárodných inštitúcií (OECD, Svetová banka, EÚ).²¹

PROTIKORUPČNÉ MECHANIZMY – INTEGRITY PACT

Aktivity medzinárodných inštitúcií sa orientujú aj na hľadanie mechanizmov, ktoré by priateľ pre korupciu zužovali. Ako príklad uvedieme Dohodu o transparentnosti (Integrity pact).

Integrity pact (IP)²² je protikorupčný nástroj vypracovaný TI s cieľom pomôcť vláde, podnikateľom a občianskej spoločnosti sprehľadniť kontrakty, ktoré robí verejný sektor. Sú to kontrakty, kde jednou zo zmluvných strán je verejná správa (na centrálnej alebo miestnej úrovni) alebo štátne podniky, resp. podniky s účasťou štátu. Na druhej strane sú súkromné podniky, ktoré sa uchádzajú o verejné zákazky, licencie, koncesie, privatizáciu, poradenstvo alebo rôzne

²¹ Bližšie pozri: Ivanová, D., Hrubala, J: *Právne nástroje boja proti korupcii*. Bratislava, TIS 2002.

²² *Pakt integrity bol vyvíjaný a modifikovaný Transparency International na báze rozsiahlych diskusií s národnými orgánmi a inštitúciami, na medzinárodnej úrovni s inštitúciami ako Svetová banka, Inter-American Development Bank, Asian Development Bank, International Finance Corporation, UNDP, Court of Arbitration of the International Chamber of Commerce, podobne s národnými útvarmi TI a ďalšími mimovládnyimi organizáciami, ako aj so zástupcami občianskej spoločnosti rôznych krajín.*

služby pre vládu a pod. Úlohou IP je vo vzájomnom vzťahu partnerov objednávateľa a dodávateľa zdržať sa úplatkárstva, obmedziť vysoké náklady vyvolané korupciou pri uzatváraní zmlúv s inštitúciami verejnej správy. Pakty integrity zakladajú vlastné práva a povinnosti zmluvných strán. Ak je to možné, pakt by mal zahŕňať všetky činnosti spojené s uzatvorením kontraktu, od predbežného výberu uchádzačov, cez ponukovú a kontraktáčnu fázu až po implementáciu a uzatvorenie kontraktu.

V SR sa prvky Integrity pact (Dohody o transparentnosti) overovali v roku 2002 v rámci pilotných projektov Spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov.²³

1.6 DOTÁCIE AKO POTENCIÁLNY PRIESTOR PRE KORUPCIU

Predchádzajúce analýzy, prieskumy realizované v SR a v zahraničí hovoria o tom, že dotácie sú korupčne citlivý priestor.

Napríklad, podľa prieskumu Svetovej banky (2000) v SR:

- Každý piaty podnikateľ uviedol, že dostal od štátu určitú formu dotácií.
- Spomedzi týchto 12 % uviedlo, že zaplatili úplatky, aby dostali dotácie, vždy v kombinácii s politickým vplyvom alebo konexiami cez priateľov alebo príbuzných
- Takmer 40 % pripustilo, že na získanie dotácií využilo priateľov alebo príbuzných.
- 7 % pripustilo využívanie politického vplyvu.
- 39 % podnikateľov uviedlo, že proces nebol transparentný.
- Na otázku koľko treba zaplatiť, aby bolo možné získať dotácie, väčšina uviedla, že 10 % dotácie je potrebné dať ako úplatok.

Viacere kontroly (NKÚ, Sekcia kontroly úradu vlády, poslanecké prieskumy) konštatovali početné nedostatky, porušenia pravidiel v tejto oblasti, ale dotačný systém sa zmenil minimálne.

Empirické údaje teda naznačujú, že pridelovanie dotácií je poznačené korupciou.

Ak vychádzame z grafu č. 1.5, môžeme povedať, že v oblasti dotácií existuje korupčný potenciál, pretože:

- stretáva sa tu priamo podnikateľský a verejný sektor,
- dotácie znamenajú výhodu pre niektoré subjekty (monopol, selektívnosť),
- prerozdeľuje sa značný objem prostriedkov,
- existuje voľnosť v rozhodovaní pri ich pridelovaní,
- systém nie je dostatočne transparentný,
- mechanizmus kontroly nie je dostatočne funkčný.

Je potrebné zdôrazniť, že je to z hľadiska korupcie riziková oblasť. Preto by sa do systému udeľovania dotácií mali zapracovať protikorupčné poisťky.

Čo by sa malo urobiť:

- prehodnotiť rozsah a efektívnosť poskytovaných dotácií,
- zvýšiť kriteriálnosť ich pridelovania,
- ošetriť konflikt záujmov,
- zvýšiť transparentnosť (informácie o kritériách, procese rozhodovania, odôvodnení rozhodnutí, ale aj účele použitia, dosiahnutých efektoch)
- sfunkčňiť kontrolu.

Ak si poľnohospodári nárokuju rozsiahle dotácie, ktoré majú dostať z verejných prostriedkov (daní, poplatkov od občanov), mali by občanov presvedčiť o ich potrebe, efektívnosti a o tom, že sa použijú na verejný prospech a nie súkromný. Vo vlastnom záujme by mali zabezpečiť efektívnu kontrolu dotačného systému a informovať občanov o ich použití, spôsobe pridelovania, recipientoch dotácií, o tom, kto rozhodoval a aké a protikorupčné opatrenie boli prijaté.

²³ *Bližšie pozri napr. Ursíny, D., Vlach, J.: „Protikorupčné a informačné minimum vo verejnom obstarávaní“, TIS, 2002. V súčasnosti TIS pripravuje publikáciu o možnostiach uplatnenie dohôd o transparentnosti (Integrity pacts) v SR*

2. LEGISLATÍVNA ÚPRAVA VYBRANÝCH NÁSTROJOV BOJA PROTI KORUPCII V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

VLADIMÍR PIROŠÍK

Ak majú mať slová o slobodnom trhu, demokracii a slobode nejaký zmysel, potom je potrebné vedieť, že korupcia je jed, ktorý ničí práve to, čo by malo tvoriť obsah týchto slov. Dôsledky môžu byť fatálne – z demokracie a slobody sa stane luxusný tovar dostupný len tým, ktorí majú peniaze a nemajú škrupule.

Fedor Gál, máj 1999

Medzi charakteristické znaky úspešných demokratických spoločností patrí akceptovanie morálky ako základného nástroja ekonomickej prosperity, každodenné dodržiavanie etických hodnôt a aktívne netolerovanie korupcie, efektívnosť práce, transparentnosť a vytváranie vy-máhateľných zákonov.

Korupcia na Slovensku dosiahla také rozmery, že ju treba považovať za systémovú chybu zasahujúcu všetky sféry fungovania spoločnosti. Je tolerovaná ako súčasť kultúry. Príčinou je skutočnosť, že riziko odhalenia a potrestania korupcie je relatívne nízke a možný prospech z nej vysoký.

Boj s korupciou sa teda nedá úspešne zvládnuť inak, ako tým, že každý začne od seba. Slušnosť a morálka sa nedajú inštitucionalizovať, prijať zákonom, schváliť vo vláde. Myslieť si opak by znamenalo podliehať “legislatívnemu optimizmu” (P. Holländer), naivnej pozitívno-právnej predstave, že na zlepšenie stavu spoločnosti stačia iba právne predpisy. V každom prípade, dobré, systémové a vynútiteľné zákony vychádzajúce z prirodzenoprávných základov môžu byť za istých okolností významným príspevkom k eliminácii korupcie. Či už ide o oblasť nakladania s verejnými prostriedkami, pôdohospodárstva, verejnej správy, školstva, zdravotníctva, súdnictva.

Máme na Slovensku takéto zákony? Ak áno, sú dostatočne efektívne? Čo presne treba spraviť, aby sa korumpovať jednoducho neoplatilo? Kapitola 2.1 sumarizuje základné právne predpisy represívnej i preventívnej povahy, ktoré sa týkajú korupcie a jej legislatívneho obmedzovania. Tie nech sú pre čitateľa základným rámcom na úvahu o súčasnom stave korupcie i možných inštitucionálnych zmenách.

2.1 LEGISLATÍVNE NÁSTROJE BOJA PROTI KORUPCII

Legislatívne nástroje boja proti korupcii v právnom poriadku Slovenskej republiky možno v zásade rozdeliť do troch veľkých oblastí: represívne, preventívne a “zmiešané” nástroje.

2.1.1 REPRESÍVNE NÁSTROJE BOJA PROTI KORUPCII

Korupcia (def.) - zneužitie moci nad cudzím majetkom či právami, s cieľom získať vlastné súkromné výhody.

TRESTNÝ ZÁKON

Korupcia je v prvom rade trestný čin. Má niekoľko podôb a legislatívnych vyjadrení v zákone č. 140/1964 Zb. **Trestný zákon** (TZ) v znení neskorších predpisov. Paragrafy venované korupcii prešli v poslednom období viacerými zmenami. Boli spresnené jednotlivé skutkové

podstaty, sprísnené sankcie, obnovený trestný čin podplácania, zrušený v časoch druhej vlády Vladimíra Mečiara. Aktuálna podoba tretieho oddielu tretej hlavy trestného kódexu venovaná výhradne trestným činom súvisiacom s korupciou, sa v súčasnosti delí na trestný čin prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody (§ 160 TZ), trestný čin podplácania (§ 161 TZ) a na trestný čin nepriamej korupcie (§ 162 TZ). Tu je špecifikácia jednotlivých skutkových podstát:

Za prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody podľa § 160 TZ sa považuje situácia, ak niekto za úplatok alebo inú nenáležitú výhodu pre seba alebo pre inú osobu zneužije svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu na poskytnutie výhody niektorej osobe alebo na jej neodôvodnené uprednostnenie pred inými. Sankciou za takéto konanie je trest odňatia slobody až na tri roky alebo peňažný trest. Odňatím slobody na jeden rok až päť rokov možno páchatela potrestať vtedy, ak takýmto činom spôsobí škodu veľkého rozsahu (t.j. presahujúcu päťstónásobok minimálnej mzdy) alebo ním získa pre seba alebo iného prospech veľkého rozsahu, alebo poruší osobitnú povinnosť, ktorá mu vyplýva zo zákona, alebo dôležitú povinnosť, ktorá mu vyplýva z jeho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie, alebo povinnosť, na ktorej plnenie sa osobitne zaviazal.

Za **podplácanie** v zmysle § 161 TZ sa považuje stav, ak niekto poskytne úplatok alebo inú nenáležitú výhodu alebo ich sľúbi inému, aby ten zneužil svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu na poskytnutie výhody niektorej osobe alebo na jej neodôvodnené uprednostnenie pred inými, alebo z tohto dôvodu poskytne alebo sľúbi úplatok alebo inú nenáležitú výhodu inej osobe. Sankciou v takomto prípade je odňatie slobody až na dva roky alebo peňažný trest. Odňatím slobody na jeden rok až päť rokov pritom možno páchatela potrestať, ak takýmto činom spôsobí škodu veľkého rozsahu alebo ním získa pre seba alebo iného prospech veľkého rozsahu, alebo poruší osobitnú povinnosť, ktorá mu vyplýva zo zákona, alebo dôležitú povinnosť, ktorá mu vyplýva z jeho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie, alebo povinnosť, na ktorej plnenie sa osobitne zaviazal.

Nepriamou korupciou podľa § 162 TZ je situácia, v ktorej niekto priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo dá si sľúbiť úplatok alebo inú nenáležitú výhodu za to, že bude svojim vplyvom pôsobiť na výkon právomoci niektorých verejných činiteľov alebo za to, že tak už urobil. Rovnako ako v predchádzajúcich dvoch prípadoch, aj tu je trestom odňatie slobody až na tri roky alebo pokuta.

Za účelom eliminácie negatívnych vplyvov korupcie, trestný zákon pri tejto príležitosti zároveň pripúšťa aplikáciu tzv. **účinnnej ľútosti**, t. j. možnosti pri vybraných formách podplácania a nepriamej korupcie nechať zaniknúť trestnosť týchto trestných činov, avšak len za toho predpokladu, že páchatel úplatok alebo inú nenáležitú výhodu poskytol alebo sľúbil len preto, že bol o to požiadaný, a urobil o tom dobrovoľne bez odkladu oznámenie orgánu činnému v trestnom konaní (§ 163 TZ). Za okolnosť vylučujúcu trestnosť týchto skutkových podstát sa tiež považuje situácia, kedy boli tieto činy spáchané v záujme **odhalenia alebo zistenia** páchatela prostredníctvom tzv. agenta provokatéra (§ 163a TZ).

Okrem tretieho oddielu tretej hlavy TZ sa korupcie týkajú aj ďalšie skutkové podstaty. V prvom rade ide o **zneužívanie právomoci verejného činiteľa** (§ 158 TZ), podľa ktorého možno potrestať každého verejného činiteľa, ktorý v úmysle spôsobí inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, prekračuje svoju právomoc alebo si neplní povinnosti vyplývajúce z jeho právomocí. Sankciou je v takomto prípade trest odňatia slobody na šesť mesiacov až tri roky alebo peňažný trest alebo zákaz činnosti a ak takýmto konaním verejný činiteľ zadováži sebe alebo inému značný prospech (t.j. prospech prevyšujúci stonásobok minimálnej mesačnej mzdy) alebo spôsobí takým činom vážnu poruchu v činnosti podniku alebo organizácie, resp. spôsobí značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok, sankciou je odňatie slobody od troch až na desať rokov. Trestným je aj **marenie úlohy verejného činiteľa z nedbanlivosti** (§ 159 TZ) a

v neposlednom rade tiež **zasahovanie do nezávislosti súdu** (§ 169a TZ), v zmysle ktorého možno toho, kto pôsobí na sudcu, aby porušil svoje povinnosti pred súdom, potrestať na šesť mesiacov až tri roky, resp. na tri až desať rokov, ak by také konanie bolo spáchané v úmysle zadovážiť značný prospech alebo spôsobiť značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok.

ĎALŠIE PRÁVNE PREDPISY

Popri úprave korupcie v trestnom zákone, ktorá je v podmienkach Slovenskej republiky bezpochyby najdôležitejším a najšpecifickejším represívnym nástrojom, medzi ďalšie legislatívne nástroje represívnej povahy patrí napr. zákon o trestnom konaní súdnom (**trestný poriadok**), najmä jeho ustanovenia venované tzv. agentovi provokatérovi (§ 88a), zákon o boji proti legalizácii príjmov z najzávažnejších, najmä organizovaných foriem trestnej činnosti (**zákon proti praniu špinavých peňazí**), a v určitej miere i **zákon o priestupkoch, zákon o štátnej službe, zákon o verejnej službe či zákon o účtovníctve**.

2.1.2 PREVENTÍVNE NÁSTROJE BOJA PROTI KORUPCII

Vláda ľudu bez informovanosti alebo bez možnosti získať informácie je iba prológom frašky alebo tragédie, alebo možno oboje.

James Madison, 18. storočie

Za najdôležitejšie legislatívne nástroje preventívnej povahy sa v súvislosti s bojom proti korupcii vo všeobecnosti považujú v prvom rade právne predpisy upravujúce **prístup občanov k informáciám**. Z desiatich krajín s najmenšou mierou korupcie má až osem špeciálne zákony, ktoré upravujú prístup verejnosti k informáciám, naopak, ani v jednom zo štátov s najvyššou korupciou takéto právne predpisy nie sú.

Čo sa týka Slovenskej republiky, právo na informácie je u nás garantované ústavou ale i rôznymi medzinárodnými dokumentmi o ľudských právach už od začiatku deväťdesiatych rokov. Dlhو však neexistoval právny predpis, ktorý by toto právo “rozmenil na drobné”, teda vyšpecifikoval a komplexne ustanovil podmienky, spôsob a postup, akým možno právo na informácie využiť. Nejasnosti, kde končí právo verejnosti na informácie a kde začína možnosť inštitúcií utajiť niektoré údaje, boli definitívne odstránené až v máji roku 2000, kedy bol prijatý **zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)**.

ZÁKON O SLOBODE INFORMACIÍ

Zákon o slobode informácií, účinný od 1. januára 2001, sa skladá zo štyroch častí:

INFOZÁKON = KTO + ČO + AKO + ČO ZA TO

V prvej časti (KTO) sa zákon venuje tomu, kto má nárok na informácie a kto ich musí poskytovať. V druhej časti (ČO) je upravené, čo musí byť prístupné, resp. zverejnené a zároveň čo môže byť odmietnuté s poukázaním, že ide o neverejné informácie. V tretej časti (AKO) je upravený proces ako žiadať o informácie a ako ich poskytovať. Posledná časť zákona (ČO ZA TO) hovorí o tom, čo za to, keď sa poskytujú informácie – teda o úhrade nákladov za prístupné informácie, a tiež o tom, čo hrozí porušovateľom zákona – teda o sankciách.

Kto má právo na informácie (§ 3)

Zákon o slobode informácií v nadväznosti na čl. 26 ústavy zdôrazňuje, že na prístup k informáciám má právo **každý**. Nie je podstatné, či žiadateľ je fyzická osoba alebo právnická osoba. Dôležité nie je ani to, či o informáciu žiada slovenský štátny občan, cudzinec alebo

osoba bez štátneho občianstva. Rovnako nie je podstatné, či žiadateľ o informácie dovŕšil 18 rokov, alebo nie. O informácie teda môže žiadať ktokoľvek, pričom žiadateľ **nesmú** preukazovať žiadny dôvod alebo záujem prečo informáciu potrebuje.

Kto má povinnosť poskytovať informácie (§ 2)

Zákon o slobode informácií stanovuje pomerne širokú skupinu subjektov, ktoré sú povinné (na žiadosť a z vlastnej iniciatívy) poskytovať informácie. Nazývajú sa tzv. **povinné osoby**. Medzi povinné osoby patria: **štátne orgány** (Národná rada SR, vláda SR, prezident SR, ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy /napr. Štatistický úrad SR, Úrad jadrového dozoru SR/, okresné a krajské úrady, do istej miery súdy...), **obce a mestá, právnické alebo fyzické osoby, ktorým zákon zveruje vo vymedzenom rozsahu právomoc rozhodovať o určitých právach a povinnostiach** (členovia stráže prírody, lesnej stráže, vodnej stráže, Slovenská inšpekcia životného prostredia, Rada STV...), **rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené štátom alebo obcou** (Slovenská akadémia vied, Slovenský hydrometeorologický ústav, Štátna školská inšpekcia, Ústav kontroly liečiv, Slovenské národné divadlo, Slovenská filharmónia, školy, v niektorých mestách a obciach to môžu byť pohrebné služby, bytové podniky, dopravné podniky či organizácie zabezpečujúce nakladanie s odpadom, ...), **právnické osoby zriadené zákonom** (vyššie územné celky, Slovenská televízia, Slovenský rozhlas, Železnice Slovenskej republiky, Fond národného majetku, Fond Pro Slovakia, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Národný úrad práce...) a tiež **právnické osoby založené všetkými vyššie uvedenými orgánmi, a to za predpokladu, že hospodária s verejnými prostriedkami, resp. majetkom štátu alebo obcí** (akciové spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným a iné obchodné spoločnosti alebo družstvá založené napr. mestom ak dostávajú štátne alebo obecné dotácie, ...).

Aké informácie sú verejne prístupné (§ 3)

Informačný zákon je postavený na princípe "čo nie je tajné, je verejné". Znamená to, že akákoľvek informácia, ktorej zverejnenie iné právne predpisy výslovne nevylučujú, a ktorú má zároveň povinná osoba k dispozícii, je verejne prístupná. Termínom "mať niečo k dispozícii" sa pri tom rozumie, že informácia sa nachádza (resp. by sa mala zo zákona nachádzať) niekde u povinnej osoby, pričom povinnou osobou nie je iba oslovené pracovisko, ale celý úrad, vrátane jeho vysunutých pracovísk, pobočiek a pod.

Aké informácie sú neprístupné (§§ 8- 12)

Pri sprístupňovaní informácií je smerodajnou zásada "čo nie je tajné, je verejné". Inými slovami - čo nie je podľa zákona tajné, musí byť na požiadanie sprístupnené. Aplikovanie tohto princípu znamená, že neposkytnúť možno iba informácie, pri ktorých záujem spoločnosti na ich utajení, resp. nezverejnení je **silnejší** ako záujem na ich sprístupnení. Všetky tieto prípady však musí presne vymedzovať zákon. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám pozná nasledujúcich **deväť** dôvodov obmedzenia práva na informácie: požadovaná informácia sa nesprístupní, ak ju iné zákony označujú za tzv. utajovanú skutočnosť (predtým štátne a služobné tajomstvo), bankové tajomstvo, daňové tajomstvo a obchodné **tajomstvo**. Informácia sa rovnako nesprístupní v prípade, ak existuje **iný zákonný dôvod na obmedzenie** prístupu k informáciám. Za takýto dôvod sa považuje odovzdanie informácie osobou, ktorej takúto povinnosť zákon neukladá a ktorá na výzvu povinnej osoby oznámila, že so sprístupnením informácie nesúhlasí, ďalej zverejňovanie informácií na základe osobitných zákonov, údaje dotýkajúce sa osobnosti a súkromia fyzickej osoby, údaje z rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní, informácie, ktorých sprístupnením je možné porušiť ochranu duševného vlastníctva, s výnimkou, ak autor na výzvu povinnej osoby na sprístupnenie súhlas udelí, a posledným dôvodom obmedzenia, resp. nesprístupnenia informácie je, ak sa žiadosť týka miesta

výskytu chránených druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín a hrozí ich neprípustné rušenie, poškodzovanie alebo ničenie.

Ako poskytovať informácie (§ 7 a §§ 15- 19)

Ak je žiadosť podaná a ak je jej obsah z formálneho hľadiska v poriadku, povinná osoba ju posúdi a vykoná jeden z nasledujúcich **piatich** krokov: **sprístupní informáciu** (§ 16 a § 18), pričom spôsob, akým budú informácie sprístupnené, závisí predovšetkým od vôle žiadateľa, **odkáže na zverejnenú informáciu** (§ 7), to vtedy, ak žiadosť o sprístupnenie informácie smeruje k už zverejnenému údaju, ďalej **postúpi žiadosť** (§ 15), to v situácií keď informáciu nemá k dispozícii a zároveň vie, kde možno takúto informáciu získať, **nesprístupní informáciu** (§ 18), t.j. nevyhovie žiadosti, pričom o tom musí vydať riadne písomné rozhodnutie o nesprístupnení informácie s náležitosťami podľa správneho poriadku, resp. **neurobí nič** (§ 18), teda v zákonom stanovenej desaťdňovej lehote ani nevydá rozhodnutie, ani informáciu nesprístupní, pričom v takomto prípade platí, že informáciu povinná osoba odmietla sprístupniť (tzv. fiktívne rozhodnutie). V predposlednom a poslednom prípade sa žiadateľ môže následne voči postupu povinnej osoby odvolať.

Čo za poskytnutie informácií

Informácie sa sprístupňujú **bezplatne** s výnimkou úhrady materiálnych nákladov. Žiadateľ je teda povinný uhradiť povinnej osobe **len materiálne náklady** spojené so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie. Povinná osoba môže zaplatať úhrady odpustiť. Podrobnosti o úhrade materiálnych nákladov ustanovila **vyhláška** Ministerstva financií č. 481/2000 Z. z. o úhrade nákladov pri poskytovaní informácií.

Čo za nedodržania informačného zákona

V súvislosti s prijatím zákona o slobode informácií došlo aj k novelizácii zákona o priestupkoch, v rámci ktorého došlo k zavedeniu nového priestupku na úseku prístupu k informáciám. Toho sa dopustí ten, kto vedome vydá alebo zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie, ďalej poruší povinnosť určenú zákonom o slobode informácií, resp. vydá rozhodnutie, príkaz či iné opatrenie, ktorým zapríčini porušenie práva na sprístupnenie informácií. Za takýto priestupok možno uložiť pokutu až do 50 000 Sk a zákaz činnosti až na dva roky.

ĎALŠIE PRÁVNE PREDPISY

Inými dôležitými právnymi predpismi, ktoré majú vo vzťahu ku korupcii preventívny charakter, sú najmä zákony upravujúce zamedzenie tzv. rozporu záujmov. Kľúčové postavenie v tejto oblasti má najmä **ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov (zákon o konflikte záujmov)**.

Ústavný zákon o konflikte záujmov

Ústavný zákon o konflikte záujmov sa skladá z **troch** častí: v prvej sú definované základné pojmy, hlavne osobná pôsobnosť zákona, v druhej obmedzenia a povinnosti, ktoré musí každý funkcionár spadajúci pod pôsobnosť tohto zákona dodržiavať pri výkone svojej funkcie, a v tretej, procesno-právnej časti je upravené samotné konanie o rozpore záujmov.

Ústavným zákonom o konflikte záujmov sa v súčasnosti spravuje **232** najvyšších štátnych funkcionárov, pričom ide v prvom rade o poslancov parlamentu, prezidenta a členov vlády a ďalej tiež vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy, štátnych tajomníkov, sudcov ústavného súdu, predsedu najvyššieho súdu, členov bankovej rady národnej banky, riaditeľa informačnej služby a pod.

Medzi základné obmedzenia štátnych funkcionárov patrí **zákaz** vykonávať verejnú funkciu

na získanie výhod pre seba alebo iného, prijímať v súvislosti s výkonom verejnej funkcie "netradičné" dary, poberať súbežný príjem presahujúci minimálnu mesačnú mzdu za ďalšiu činnosť v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu, vykonávať inú platenú funkciu alebo podnikateľskú činnosť, uzatvoriť zmluvu o tichom spoločenstve, vykonávať funkcie nezlučiteľné s verejnou funkciou, nadobúdať majetok od štátu alebo fondu národného majetku a až na malé zákonné výnimky tiež byť členom riadiaceho a kontrolného orgánu právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť (okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze). Okrem toho každý štátny funkcionár **musí** pri nástupe do funkcie a raz ročne tiež podať tzv. písomné oznámenie, v rámci ktorého deklaruje i svoje majetkové pomery, ďalej priebežne osvedčovať činnosti a funkcie vykonávané po ustanovení do štátnej funkcie a tiež vykazovať prijatie akéhokoľvek daru alebo iného bezodplatného plnenia prevyšujúceho výšku minimálnej mesačnej mzdy.

Konanie vo veciach rozporu osobného záujmu s verejným záujmom je **dvojstupňové**. V prvom stupni rozhoduje o rozpore záujmov niektorého z 232 funkcionárov na návrh parlamentného výboru pre nezlučiteľnosť funkcií **plénum národnej rady**, pričom na prijatie platného uznesenia je potrebná trojpäťtinová väčšina všetkých (t.j. minimálne 90) poslancov. Dotknutý funkcionár sa následne môže obrátiť s odvolaním na **ústavný súd**, pričom takéto podanie má odkladný účinok. Za vyše sedem rokov účinnosti ústavného zákona o konflikte záujmov však nebolo vydané ešte ani jedno uznesenie parlamentu o rozpore záujmov, t.j. formálne nebolo tento právny predpis ešte ani raz porušený.

Iné zákony upravujúce konflikt záujmov

Okrem vyššie uvedeného zákona, ktorý problematiku zamedzenia rozporu osobných záujmov s verejným rozpracúva najpodrobnejšie, rámcovú úpravu konfliktu záujmov pre širšiu skupinu činiteľov obsahuje tiež **zákon o štátnej službe, zákon o verejnej službe, zákonník práce, zákon o sudcoch a prísediacich, zákon o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry, správny poriadok, občiansky súdny poriadok** a pod. Je to však úprava nejednotná a ako aplikačná prax ukazuje - rovnako ako pri najvyšších ústavných činiteľoch a vyšších štátnych funkcionároch - často aj nedostatočná.

2.2 "ZMIEŠANÉ" NÁSTROJE BOJA PROTI KORUPCII

Do kategórie "zmiešaných" legislatívnych nástrojov boja proti korupcii bývajú väčšinou zaraďované predpisy upravujúce proces obstarávania výrobkov a služieb za verejné prostriedky, ďalej normy uzákoňujúce základné správno-právne vzťahy v rámci verejnej správy a niekedy i legislatívne akty týkajúce sa lobizmu, financovania politických strán a pod. V rámci slovenského právneho poriadku teda spadajú do tejto kategórie najmä **zákon č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) a zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov**, pričom kľúčovým v zmysle boja proti korupcii v poľnohospodárstve je najmä zákon o verejnom obstarávaní.

2.2.1 ZÁKON O VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

Zákon o verejnom obstarávaní je základný právny predpis ustanovujúci postup obstarávateľov pri získavaní výrobkov, zariadení, iných vecí a prác potrebných na zhotovenie stavieb a finančných, právnych a remeselných služieb a výkonov, a to za predpokladu, že ich obstarávacia cena prevyšuje minimálne **250 tisíc korún** ročne, resp. počas trvania zmluvy. Tento zákon zároveň určuje metódy verejného obstarávania, ktoré sa používajú pri uzatváraní zmlúv (verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením a rokovacie konanie bez zverejnenia).

Zákon o verejnom obstarávaní rozlišuje pri tejto príležitosti tri základné kategórie osôb. **Obstarávateľom**, t.j. tým, kto je povinný postupovať pri nákupe majetku za verejné prostriedky podľa tohto právneho predpisu, je každá štátna rozpočtová a príspevková organizácia, štátny účelový fond, samosprávny kraj, obec, rozpočtová organizácia a príspevková organizácia samosprávneho kraja alebo obce, zdravotná poisťovňa, verejnoprávne inštitúcie, fond národného majetku, slovenský pozemkový fond, právnická osoba, na ktorú má štát alebo obec rozhodujúci vplyv alebo ktorá má právo využívať osobitné práva pri vykonávaní svojich činností a ktorá podniká napr. vo vodnom hospodárstve výrobou a prevádzkou verejných rozvodov pitnej vody, prevádzkuje verejné kanalizácie alebo čistiarne odpadových vôd, v geologických činnostiach a v banských činnostiach zisťovaním výskytu a ťažbou ropy, zemného plynu, uhlia a iných pevných palív a pod.

Za **uchádzača** sa považuje podnikateľ, ktorý si vyžiadal alebo obdržal súťažné podklady, **záujemcom** je podnikateľ, ktorý prejavil záujem o účasť v užšej súťaži alebo v rokovacom konaní predložením dokladov preukazujúcich splnenie podmienok účasti.

Medzi **podmienky**, ktoré vylučujú účasť pri verejnom obstarávaní, patrí napr. skutočnosť, že uchádzač alebo záujemca je v konkurze alebo v likvidácii, má vymáhané daňové, resp. odvodové nedoplatky, on alebo jeho štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu bol právoplatne odsúdený za trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s podnikaním, zúčastnil sa na príprave alebo vyhotovení súťažných podkladov a pod.

Na vyhodnotenie ponúk je obstarávateľ povinný zriadiť najmenej trojčlennú nezávislú odbornú **komisiu**. Vyhodnocovanie ponúk komisiou je neverejné a nesmú sa ho zúčastniť uchádzači. Komisia vyhodnocuje ponuky z hľadiska splnenia požiadaviek obstarávateľa na vyžadovaný predmet obstarávania, pričom na základe výsledku vyhodnotenia ponúk zostaví poradie ich úspešnosti. Na základe tohto poradia potom obstarávateľ uzavrie s najúspešnejším uchádzačom **zmluvu**. Neúspešní uchádzači pritom majú možnosť podať úradu pre verejné obstarávanie, t.j. ústrednému orgánu štátnej správy pre oblasť verejného a koncesného obstarávania **námietku** proti postupu obstarávateľa. Obstarávateľ môže potom prijať návrh zmluvy až po rozhodnutí úradu o námietke.

Zhubné dôsledky korupcie sú známe už dlhé desaťročia. Korupcia spochybňuje rovnosť pred zákonom, vytvára nerovnaké podnikateľské podmienky, deformuje hospodársku súťaž, zvyšuje ceny projektov, znižuje objem daní, zvyšuje podiel šedej ekonomiky, kazí imidž krajiny a podporuje vytváranie nedemokratických mocenských štruktúr. Najväčšou tragédiou pre krajinu je, ak korupcia prestane byť odsudzovaná, ak sa stane inherentnou súčasťou spoločnosti, súčasťou kultúry. Vtedy nepomáhajú ani dobré zákony, či inštitúcie. Slovensko s tým má bohužiaľ svoju trpkú skúsenosť. Preto, ako už bolo skonštatované v úvode, začať boj s korupciou znamená začať boj od seba a často aj so sebou samým. Z tohto pohľadu prehľad najdôležitejších represívnych, preventívnych a "zmiešaných" nástrojov boja proti korupcii nemá väčšiu ambíciu ako zorientovať čitateľa v základnej legislatívnej úprave korupcie a prípadne ho i povzbudiť v úvahách o potenciálnych úpravách a zmenách týchto zákonov. Na začiatok však možno úplne postačí, ak sa vo veciach týkajúcich sa korupcie začneme všetci riadiť radšej ako princípom "kto nekradne, okráda svoju rodinu", takpovediac minimálnou prirodzenou právnou zásadou, že "čomu nebráni zákon, tomu nech bráni hanba".

3. POĽNOHOSPODÁRSTVO AKO ŠPECIFICKÝ KORUPČNÝ PRIESTOR

RADOVAN KAZDA

“S priamou korupciou a úplatkárstvom som sa v poľnohospodárstve nestretol. Je to spôsobené aj opatrnosťou úradníkov. Oveľa nebezpečnejšia je nenápadná, skrytá forma klientelizmu a korupcie, ktorá poškodzuje súkromne hospodáriacich roľníkov, ako aj všetkých vlastníkov pôdy. Nebezpečie tkvie aj v tom, že na vedúce miesta v poľnohospodárstve sú dosadzovaní nominanti politických strán. Títo po skončení svojej funkcie zostávajú na pôvodnom pracovisku v zmenej funkcii. Mnohokrát vedia dobre spolupracovať so svojim nástupcom a čakajú na novú príležitosť výmeny postov podľa situácie na politickej scéne. Tak sa môže stať, že aj po zmene obsadenia vedúcich funkcií môžu tieto osoby permanentne nepriaznivo pôsobiť vo vzťahu k súkromne hospodáriacim roľníkom, ak je niekto k týmto subjektom nepriaznivo naklonený. “

Anonymný účastník prieskumu

Korupcia a klientelizmus ako negatívne spoločenské javy sa vyskytujú v každej modernej spoločnosti, v rôznych formách rozsahu a intenzity výskytu. Úspešnosť boja proti nim závisí od čistoty a dôslednosti pravidiel výmeny tovaru a služieb, ktoré presadí vo svojom prostredí konkrétna spoločnosť. Veľmi nebezpečným zdrojom korupcie sú tie oblasti hospodárstva, v ktorých dochádza k prerozdeleniu verejných financií na základe spoločenskej potreby, kvantifikovanej výkonnou a zákonodarnou mocou.

Prerozdelenie verejných financií za účelom zvyšovania miery solidarity spoločnosti so slabšími sa stalo významným mechanizmom riadenia spoločnosti v priebehu 20. storočia. Socialistická agenda prerozdelenia financií sa postupne presadila i v poľnohospodárskej politike, ktorej cieľom bolo najmä udržať stabilnú cenu základných potravín a poľnohospodárskych produktov. Týmto spôsobom sa v priebehu minulého storočia stalo poľnohospodárstvo prakticky dominantným výrobným odvetvím s výraznou finančnou podporou štátu.

Vzhľadom na výrobný charakter a priestorový rozsah pôsobnosti odvetvia je veľmi ťažké zabezpečiť dôslednú kontrolu využívania dotačných a iných podporných prostriedkov štátu. Predpoklad, že poľnohospodárstvo sa tým zaraďuje medzi odvetvia, ktoré sú najvýraznejšou mierou postihnuté fenoménom korupcie, klientelizmu a plytvania s verejnými financiami, je tak veľmi vysoký.

3.1 FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE POĽNOHOSPODÁRSKU VÝROBU NA SLOVENSKU

Poľnohospodárstvo je veľmi špecifickou oblasťou hospodárstva vzhľadom na charakter podmienok, v ktorých pôsobí. Výška poľnohospodárskej produkcie závisí od viacerých vlastností prostredia, v ktorom sa poľnohospodárska výroba realizuje. Najvýznamnejšími prvkami ovplyvňujúcimi výsledok produkcie v konkrétnom priestore a čase sú pôda (pedosféra), klíma (atmosféra) a topografia. Pokiaľ je našim úmyslom pochopiť zmysel podpornej politiky štátu v oblasti poľnohospodárstva, musíme uvažovať i o ďalších funkciách poľnohospodárstva, ktoré súvisia najmä s demografickými špecifikami Slovenska atď.

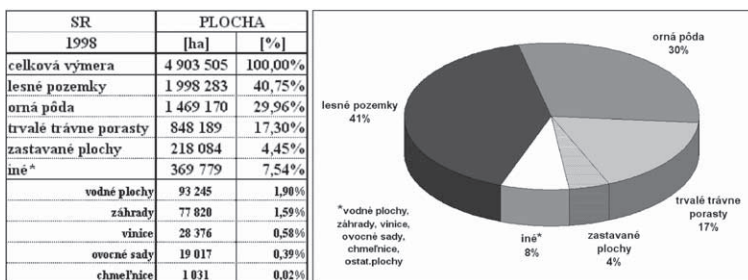
Pôda

Zdroje pôdy Slovenskej republiky predstavujú rozlohu 4 904 tis. ha, z ktorých 2 446 tis. ha (49,9 %) využíva poľnohospodárstvo a 1 992 tis. ha (40,7%) lesné hospodárstvo.²⁴ V katastráli nehnuteľností Slovenskej republiky sa pozemky členia na:

- a) ornú pôdu,
- b) chmeľnice,
- c) vinice,
- d) záhrady,
- e) ovocné sady,
- f) trvalé trávne porasty,
- g) lesné pozemky,
- h) vodné plochy,
- i) zastavané plochy a nádvoría,
- j) ostatné plochy²⁵

Z celkovej výmery poľnohospodárskej pôdy tvorí 60,63 % orná pôda, 34,30 % trvalé trávne porasty, 3,18 % záhrady, zvyšok pripadá na vinice, ovocné sady a chmeľnice.²⁶ (obr. č. 1)

Obr. č. 3.1: Členenie pozemkov podľa katastra nehnuteľností Slovenskej republiky.²⁷



Porovnanie využitia zeme na Slovensku s krajinami Višegrádskej štvorky (Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Poľsko - ďalej V4) a s vybranými krajinami Európy a sveta prináša obr. č. 2.

Obr. č. 3.2: Podiel poľnohospodárskej a ornej pôdy z celkovej výmery vo vybraných krajinách sveta.²⁸

²⁴ J. Pope (2000).

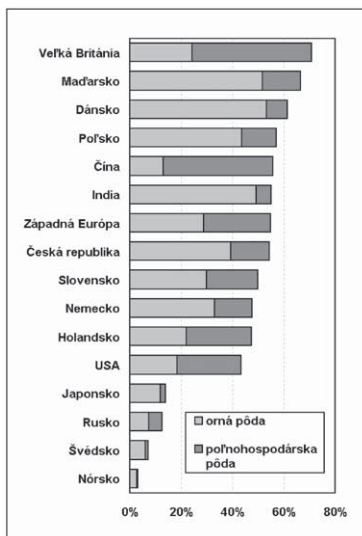
²⁵ Kolektív autorov (1997): Poľnohospodárstvo, lesníctvo a vodné hospodárstvo. Základné východiská hospodárskeho, ekologického a sociálneho potenciálu Slovenska. In: Pôda a hydromelióracie v procese transformácie Slovenského pôdohospodárstva. Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Zborník č.9, Nitra. ISBN 80-85361-27-2

²⁶ §9 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)

²⁷ Kolektív autorov (1997): Poľnohospodárstvo, lesníctvo a vodné hospodárstvo. Základné východiská hospodárskeho, ekologického a sociálneho potenciálu Slovenska. In: Pôda a hydromelióracie v procese transformácie Slovenského pôdohospodárstva. Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Zborník č.9, Nitra. ISBN 80-85361-27-2

²⁸ Spracované na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky. In: State of the Environment Report. Slovak Republic 1998. Ministry of the Environment of the Slovak Republic.

²⁹ Spracované na základe údajov FAOSTAT – FAO Statistical Databases. <http://apps.fao.org/>



Dôležitým indikátorom úrodnosti pôd sú pôdne kategórie, ktoré sú definované morfogenetickým klasifikačným systémom pôd ČSFR²⁹. Systém, ktorý bol vytvorený v prvej polovici 80-tych rokov 20. storočia, definuje základné diagnostické jednotky – pôdne typy – s použitím morfogenetického prístupu; to znamená, že klasifikácia je určená súborom genetických horizontov a ich morfológickými, fyzikálnymi a chemickými vlastnosťami. Z hľadiska zastúpenia hlavných pôdných typov v kryte poľnohospodárskych pôd SR patria medzi dominantné pôdne typy kambizeme modálne, var. nasýtené a var. kyslé (25,8 % výmery poľnohospodárskych pôd SR), fluvizeme (15,8 %), černoze (11,9 %) a hnedoze (11,7 %), k rozšírenejším typom patria i čiernice (7,3 %), pseudogleje typické (5,5%), kultizeme a antrozeme (5,3 %) a ostatné pseudogleje (5,8%).³⁰

Z hľadiska hĺbky pôdneho krytu je väčšina pôd Slovenska dobrej kvality, 76 % poľnohospodárskych pôd je hlbších ako 0,6 m, 13,3% je stredne hlbokých (0,30 - 0,60 m) a len 10,7 % pôd je plytších než 0,30 m.³¹

Mimoriadne dôležitým ukazovateľom úrodnosti pôd je ich zrnitostné zloženie. Podľa štandardnej metodiky určovania podielu zrnitostných frakcií pôd je ich zloženie nasledovné:

ľahké pôdy	.....	8,6 %	výmery SR
stredne ťažké pôdy	.....	70,3 %	
ťažké pôdy	.....	21,1%	³²

Klíma

Naše územie sa nachádza v prechodnom pásme z klímy oceánskej ku kontinentálnej.³³ Podnebíam patrí do mierneho klimatického pásma, pričom je výrazne ovplyvňované nadmorskou výškou a typom reliéfu. V nížinách dosahuje priemerná ročná teplota 9 až 10 °C, kým v horských oblastiach (nad 2500 m n.m.) iba -3,7 °C. Rastom nadmorskej výšky sa teplota znižuje v priemere o 0,5 °C na každých 100 m výšky.³⁴

Topografia

Nadmorská výška sa pohybuje od 94 m n.m. (obec Streda nad Bodrogom) po 2.655 m n.m. (Gerlachovský štít).

Výškové stupne povrchu SR:

Nížiny (94 – 300 m n.m.)	.....	41 %
Nízke vysočiny (301 – 750 m n.m.)	.....	45 %
Stredné vysočiny (751 – 1.500 m n.m.)	.....	13 %
Vysoké vysočiny (1501 – 2.655 m n.m.)	.....	1 %

Z povahy reliéfu vyplýva, že Slovensko je krajinou prevažne horského a podhorského typu, s výnimkou troch významných nížinných útvarov: Podunajskej, Východoslovenskej a Záhorkej nížiny.

Demografia

Z demografického hľadiska je vo vzťahu k poľnohospodárstvu dôležitým ukazovateľom pomer urbánneho a rurálneho obyvateľstva (Obr. č. 3).

²⁹ Kol. aut.: *Morfogenetický klasifikačný systém pôd ČSFR. Výskumný ústav pôdnej úrodnosti Bratislava, 1991. ISBN 80-85361-05-01.*

³⁰ P.Bielek a kol.: *Jubilejná správa o pôde Slovenskej republiky a činnosti Výskumného ústavu pôdozvedectva a ochrany pôdy v Bratislave. VÚPOP, Bratislava, 2000. ISBN 80-85361-72-8.*

³¹ *ditto*

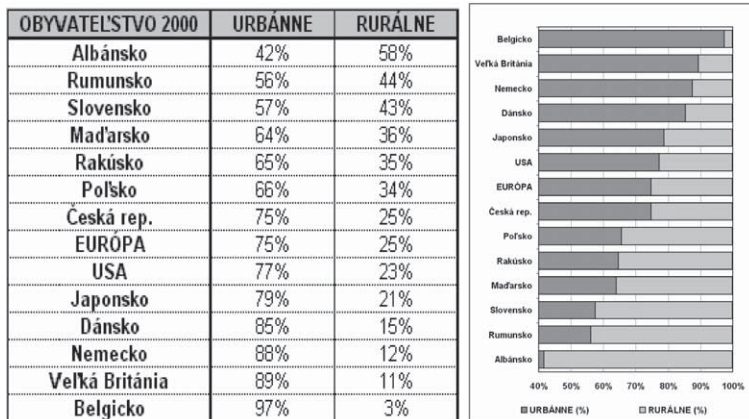
³² *ditto*

³³ Červený a kol.: *Podnebí a vodní režim ČSSR. Státní zemědělské nakladatelství, Praha, 1984.*

³⁴ *Plán rozvoja vidieka SR. SAPARD. Archív autora.*

³⁵ *ditto*

Obr. č. 3.3: Pomer urbánneho a rurálneho obyvateľstva vo vybraných krajinách sveta.³⁶



Z prehľadu vyplýva, že Slovensko patrí medzi krajiny s vysokým podielom rurálneho obyvateľstva, čo je prejavom vidieckeho typu krajiny s prevahou menších sídiel. Zvýrazňujú sa tým i mnohé ďalšie funkcie poľnohospodárstva, predovšetkým ako prostriedku zamestnanosti a životného prostredia.

3.2 ORGANIZÁCIA POĽNOHOSPODÁRSTVA NA SLOVENSKU

Poľnohospodárstvo na Slovensku je riadené Ministerstvom pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy pre poľnohospodárstvo, potravinárstvo, lesné hospodárstvo, poľovníctvo, rybárstvo a vodné hospodárstvo.³⁷

Ministerstvu sú podriadené tieto orgány a organizácie vykonávajúce štátnu správu:

- a) Štátna veterinárna správa,
- b) Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia,
- c) Plemenárska inšpekcia Slovenskej republiky,
- d) Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky,
- e) Technický a skúšobný ústav pôdohospodársky - Štátna skúšobňa,
- f) Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv,
- g) Lesnícky výskumný ústav³⁸

Ministerstvo v rozsahu vymedzenej pôsobnosti vykonáva štátnu správu a štátny odborný dozor v rezorte pôdohospodárstva a riadi, usmerňuje a kontroluje výkon štátnej správy uskutocňovanej vyššie uvedených organizácií vo veciach ich pôsobnosti, najmä však ochrany, využívania a zveľaďovania poľnohospodárskeho a lesného pôdneho fondu a ďalších úloh štátnej správy lesného hospodárstva a poľovníctva.

Ministerstvo je ďalej zriaďovateľom

- a) rozpočtových organizácií (vrátane zriadených zo zákona)
Agentúra Slovenskej akadémie pôdohospodárskych vied Nitra,
Plemenárska inšpekcia SR Nitra,
Technický a skúšobný ústav pôdohospodársky – SKTS – 106 Rovinka,
Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia Bratislava,

³⁶ Spracované na základe údajov FAOSTAT – FAO Statistical Databases. <http://apps.fao.org/>

³⁷ Organizačný poriadok Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky. www.mpsr.sk

³⁸ Štatút Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky. www.mpsr.sk

-
- Agentúra SAPARD Bratislava,
Štátna veterinárna správa SR Bratislava,
Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv Nitra,
Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky Bratislava
- b) príspevkových organizácií
Agentúra pre rozvoj vidieka Nitra,
Agroinštitút Nitra,
Agrokomplex - Výstavníctvo Nitra,
Inštitút vzdelávania veterinárnych lekárov Košice,
Lesoprojekt Zvolen,
Lesnícky výskumný ústav Zvolen,
Štátne lesy Tatranského národného parku Tatranská Lomnica,
Oblasťný výskumný ústav agroekológie Michalovce,
Štátny veterinárny ústav v Bratislave, Nitre, Dolnom Kubíne, Zvolene, Košiciach a Prešove
Štátny plemenársky ústav SR Bratislava,
Výskumný ústav veterinárnej medicíny Košice,
Ústav pre výchovu a vzdelávanie pracovníkov lesného avodného hospodárstva SR Zvolen,
Ústav vedecko-technických informácií pre pôdohospodárstvo Nitra,
Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva Bratislava,
Výskumný ústav potravinársky Bratislava,
Výskumný ústav pôdoznalectva a ochrany pôdy Bratislava,
Výskumný ústav rastlinnej výroby Piešťany,
Výskumný ústav trávnych porastov a horského poľnohospodárstva Banská Bystrica,
Výskumný ústav vodného hospodárstva Bratislava,
Výskumný ústav živočíšnej výroby Nitra,
Výskumný ústav vinohradnícky a vinársky Bratislava,
Stredné odborné učilištia – 62, učilištia – 31, Stredisko praktického vyučovania.

Ministerstvo je zakladateľom týchto štátnych podnikov:

- Lesopoľnohospodársky majetok, š.p. Ulič,
Lesy Slovenskej republiky, š.p. Banská Bystrica,
Slovenský vodohospodársky podnik, š.p. Banská Štiavnica,
Vodohospodárska výstavba, š.p. Bratislava,
Vodárne a kanalizácie, š.p. Bratislava,
Západoslovenské vodárne a kanalizácie, š.p. Bratislava,
Stredoslovenské vodárne a kanalizácie, š.p. Banská Bystrica,
Severoslovenské vodárne a kanalizácie, š.p. Žilina,
Východoslovenské vodárne a kanalizácie, š.p. Košice,
Hydroconsult, š.p. Bratislava,
Národný žrebčín, š.p. Topoľčianky,
Závodisko, š.p. Bratislava.

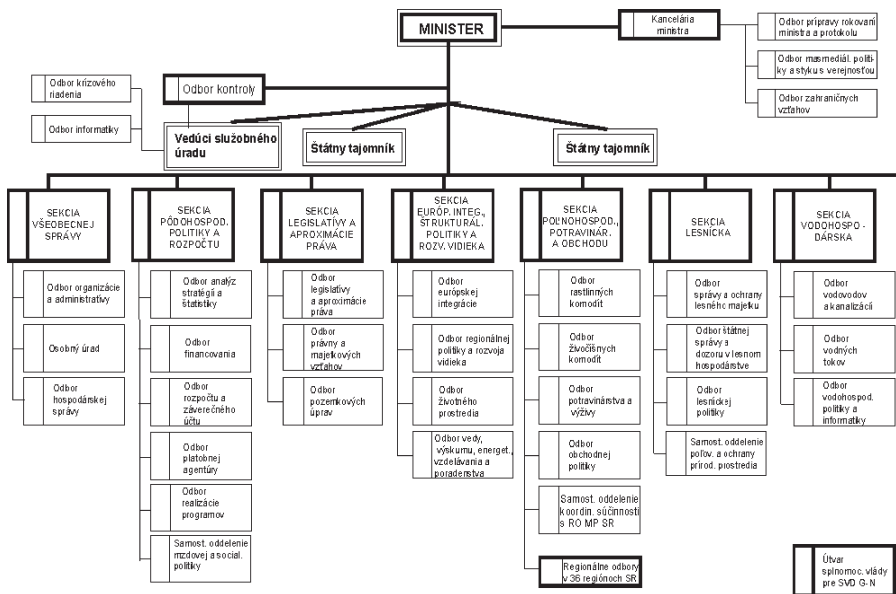
Ministerstvo sa vnútorne člení na organizačné útvary, ktorými sú sekcia, odbor, samostatné oddelenie, oddelenie. Na ministerstve okrem uvedených organizačných útvarov vykonávajú špecifické činnosti ďalšie samostatné organizačné útvary: úrad ministerstva, kancelária ministra, útvar splnomocnenca vlády SR pre výstavbu a prevádzku SVD G-N, odbor kontroly a regionálne odbory (v regiónoch SR).

Z hľadiska udeľovania dotácií sú veľmi dôležitými organizačnými útvarmi regionálne od-

bory, ktoré manažujú proces udeľovania dotácií užívateľom pôdy (t.j. družstvám, obchodnými spoločnosťami, súkromne hospodáriacim roľníkom a pod.).

K ďalším dôležitým organizáciám, ktorých pôsobnosť je úzko spojená s poľnohospodárstvom, patrí najmä Slovenský pozemkový fond a vybrané orgány samosprávy.

Obr. č. 3.4: Organizačná schéma Ministerstva pôdohospodárstva k 19. 12. 2002.



3.3 DOTAČNÁ POLITIKA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Do roku 1991 bolo hlavným cieľom dotačnej politiky zabezpečenie tzv. „spoločenských cieľov“, ktoré tvorili najmä:

- udržiavanie nízkych cien potravín
- plná sebaťažnosť vo výrobe poľnohospodárskych produktov mierneho pásma
- riešenie dosahov diferenciálnej renty prerozdelením dôchodkov v prospech poľnohospodárskych podnikov v horších prírodných podmienkach.³⁹

K prvému výraznému zníženiu objemu dotácií došlo v roku 1991, kedy v porovnaní s rokom 1990 klesla štátna podpora poľnohospodárstva na úroveň 59,5 %, zo 17,5 mld. Kčs na 10,4 mld. Kčs (vrátane dotácií prostredníctvom zriadeného Štátneho fondu trhovej regulácie). Nový systém dotačnej politiky znamenal prechod od viacerých druhov dotácií k tržbám smerom k poskytovaniu dotácií prostredníctvom dotačných titulov, ktoré pretrvávajú podnes.⁴⁰

Objem dotácií mal klesajúcu, príp. stagnujúcu tendenciu aj v nasledujúcich rokoch. Až v roku 1997 došlo k prvému výraznejšiemu navýšeniu dotácií o 1,6 mld. Sk.

Súčasná dotačná politika MP SR je určená zákonom č. 240/1998 Z.z. o poľnohospodárstve a o zmene a doplnení ďalších zákonov, ktorým sa ustanovujú podporné a ochranné opatrenia na vyrovnávanie prirodzených hospodárskych nevýhod podnikania a rizík v poľnohospodárstve a

³⁹ Blaas, G.: *Analýza vývoja poľnohospodárstva a potravinárstva v období rokov 1990-1998. VÚEPP Bratislava, 1999.*
⁴⁰ *detto*

na podporu jeho produkčných a mimoprodukčných funkcií zameraných na zabezpečenie základnej výživy obyvateľstva, potravinovej bezpečnosti a konkurencieschopnosti domácej výroby a na ochranu zložiek životného prostredia, tvorbu a udržiavanie kultúrnej vidieckej krajiny.⁴¹

Podľa tohto zákona štát podporuje podnikanie v poľnohospodárstve najmä poskytovaním

- nenávratných prostriedkov štátneho rozpočtu a nenávratných prostriedkov štátnych fondov,
- návratných prostriedkov štátnych fondov a návratných prostriedkov štátnych peňažných ústavov so zvýhodnenými úrokovými podmienkami,
- záruk na úvery poskytované štátnymi fondmi a štátnymi peňažnými ústavmi,
- prostriedkov na nákup zmeniek, skladiskových záložných listov a tovarových záložných listov.

Prostriedky štátneho rozpočtu sa poskytujú najmä na

- podporu podnikateľom hospodáriacim na pôde v poľnohospodársky znevýhodnených oblastiach,
- podporu podnikateľom hospodáriacim na pôde na podporu štrukturálnych zmien poľnohospodárstva,
- podporu osobitných ekologických požiadaviek v poľnohospodárskej výrobe,
- podporu obstarania všeobecne využiteľného alebo verejne prístupného výskumu alebo služieb pre podnikateľov v poľnohospodárstve alebo ich združenia,
- podporu ozdravných a preventívnych opatrení v chovoch hospodárskych zvierat,
- podporu chovateľom včiel a včelích matiek, chovateľom na zachovanie genofondu podľa osobitného predpisu,
- podporu obchodných spoločností a združení na zabezpečenie odbytu poľnohospodárskych výrobkov a služieb,
- osobám, ktoré preukážu zaplatenie záložnej pohľadávky podľa osobitného predpisu atď.

3.3.1 DOTAČNÉ NÁSTROJE

- dotácie a subvencie
- úvery, úroky a poistenie
- ceny
- dane

Dotácie sú nenávratnou formou poskytovania peňažných zdrojov podnikateľom, štátnym orgánom, inštitúciám ich nadriadenou zložkou za účelom vyrovnaní ich finančnej rovnováhy.

Subvencie sú formou podporných prostriedkov, ktoré získavajú podnikateľské subjekty od centrálnych orgánov alebo podnikových manažmentov na konkrétnu pracovnú činnosť. Sú nenáročiteľnými podpornými prostriedkami. Prideluje ich na základe požiadania, zhodnotenia a konkrétneho výberu centrálny orgán.

Z hľadiska formy poznáme dotácie priame a nepriame.

- priame dotácie sa poskytujú v Sk na jednotku (1 ha, 1 ks, 1 pracovník atď.)
- nepriame dotácie sa poskytujú najmä vo forme čiastočnej úhrady úrokovej sadzby do výšky stanoveného percenta z poskytnutého úveru, úhrady časti splátok úveru atď.

Z hľadiska podmienok, kritérií a postupu pridelovania rozlišujeme dotácie systémové a fakultatívne.

- systémové dotácie majú vopred stanovené podmienky a kritériá priznávania
- fakultatívne dotácie sa poskytujú na základe rozhodnutia určitého orgánu, ktorý rozhoduje o pridelení dotácií pre tých, ktorí splnili vopred stanovené podmienky.

⁴¹ Zákon č. 240/1998 Z.z. o poľnohospodárstve a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

Vykonávateľom zákona č. 240/1998 Z.z. o poľnohospodárstve (a o zmene a doplnení ďalších zákonov) je Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky.

3.3.2 MECHANIZMUS DOTÁCIÍ

Dotačná poľnohospodárska politika Slovenskej republiky sa realizuje prostredníctvom:

- dotácií MP SR (prostredníctvom jeho výnosov)
- štátnych fondov
- daňových úľav
- kapitoly rozpočtu
- zahraničných zdrojov atď.

Subvenčná poľnohospodárska politika štátu je realizovaná viacerými orgánmi a organizáciami štátnej správy: MP SR, regionálne odbory MP SR, štátne fondy atď., ktoré financujú programy dotácií v rôznej miere a intenzite.

VÝNOSY MP SR

Dotačná poľnohospodárska politika SR sa opiera o dva základné a pravidelne novelizované výnosy MP SR:

- 1.) Výnos, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí a ustanovuje výška podpory na ich obhospodarovanie – tzv. systémové dotácie na pôdu
- 2.) Výnos o podpore podnikania v poľnohospodárstve.

Tieto dva výnosy – o podpore užívateľov pôdy v poľnohospodársky znevýhodnených oblastiach a o podpore podnikania v poľnohospodárstve – sú základnými dotačnými nástrojmi slovenskej poľnohospodárskej politiky. Prostredníctvom oboch noriem sa každoročne prerozdeľuje väčšina finančných prostriedkov z celkovej podpory poľnohospodárstva.

- 1.) *Výnos, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí a ustanovuje výška podpory na ich obhospodarovanie*

Týmto výnosom sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých horských a iných poľnohospodársky znevýhodnených oblastí, podrobnejšie sa vymedzujú poľnohospodársky znevýhodnené oblasti s prihliadnutím na výsledky *bonitácie poľnohospodárskeho pôdneho fondu* a ďalšie kritériá a ustanovuje sa výška podpory a podrobnosti jej poskytovania podľa § 4 zákona.

Najdôležitejším kritériom pre hodnotenie produkčnej schopnosti poľnohospodárskych pôd a tvorbu ceny pôdy je hodnota *bonitovaných pôdno-ekologických jednotiek (BPEJ)* v konkrétnom území.

BPEJ vychádzajú z databázy údajov z Komplexného pôdoznaleckého prieskumu poľnohospodárskych pôd, ktorý sa vykonával v období rokov 1960-1970. Tento detailný prieskum v mapovej mierke 1:10.000 sa vykonával na území celej SR. Podrobným pedologickým prieskumom sa zistili a na mapách zobrazili najdôležitejšie pôdne vlastnosti. Boli to pôdne typy, subtypy a pôdne druhy, s údajmi o obsahu jednotlivých zrnitostných frakcií, uhličitanov, o pôdnej reakcii, obsahu humusu, stave sorpčného komplexu, obsahu štrku a kameňa (skeletovitost), kategórií pôdotvorných substrátov atď. O roku 1973 prebiehalo na základe zistených údajov mapovanie pôdno-ekologických jednotiek na celom území poľnohospodárskych pôd SR. Výsledkom týchto prác bolo vytvorenie bonitačného informačného systému a cien poľnohospodárskych pôd.⁴²

⁴² Linkeš, V. – Pestún, V. – Džatko, M.: *Príručka pre používanie máp bonitovaných pôdno-ekologických jednotiek. VÚPÚ Bratislava, 1996.*

Bonitačný informačný systém, na základe ktorého sa realizuje oceňovanie pôd, pozostáva z týchto častí:

- fyzický súbor máp v mierke 1 : 5 000
- súbor máp BPEJ vo forme bázy dát
- bonitačná banka dát
- sústava pôdno-ekologických jednotiek

BPEJ je štrukturovaná vo forme 7-miestneho kódu, ktorý obsahuje jednotlivé charakteristiky PEJ:

- 12 klimatický región
- 34 hlavná pôdna jednotka (typ pôdy)
- 5 svahovitost (sklon terénu) aexpozícia (orientácia terénu na svetovú stranu)
- 6 skeletovistost (štrkovitost) a hĺbka pôdy
- 7 zrnitost pôdy

Výnosové parametre BPEJ boli upravené koeficientami, ktoré vyjadrujú vplyv niektorých prírodných faktorov na výnosovost, takže produkčné parametre BPEJ sú výsledkom výpočtu vychádzajúceho z normatívu hlavnej pôdnej jednotky upraveného indexmi smerom hore alebo dole (z toho dôvodu, že napríklad rovnaká zrnitost v rôznych klimatických regiónoch pôsobí rôzne – kladne alebo záporne). Výsledkom sú *úrody (výnosové parametre)* vyjadrujúce vzťahy BPEJ vo vnútri HPJ.⁴³

Poľnohospodársky znevýhodnené oblasti sa podľa ceny pôdy s prihliadnutím na bonitáciu pôdy zaraďujú do tzv. *skupín ceny pôdy* (SCP) od 1 do 15, ktoré sú kritériálnym základom pre nárokovateľnosť priznania dotácie v zmysle tohto výnosu.

Dotácie v zmysle výnosu, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí a ustanovuje sa výška podpory na ich obhospodarovanie, sa poskytujú predovšetkým na:

- podporu podnikateľom hospodáriacim na pôde v horských a iných poľnohospodársky znevýhodnených oblastiach
- kompenzáciu nižšej dôchodkovosti v dôsledku znevýhodnených výrobných podmienok na obhospodarovanie ornej pôdy
- kompenzáciu nižšej dôchodkovosti v dôsledku znevýhodnených výrobných podmienok pri pestovaní špeciálnych trvalých kultúr
- podporu chovu kráv bez trhovej produkcie mlieka
- podporu chovu oviec a kôz.⁴⁴

Dotácie v zmysle uvedeného výnosu prideľuje *Regionálna konkurzná komisia (RegKK)*. Predsedu RegKK menuje a odvoláva minister pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Predsedom je riaditeľ regionálneho odboru Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Členov regionálnej komisie menuje a odvoláva jej predseda menovacím dekrétom a odvolacím dekrétom. Členmi regionálnej komisie sú odborní pracovníci regionálneho odboru, zástupcovia regionálnej slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a zástupca Slovenského pozemkového fondu, pričom komisia má sedem členov. Počet členov regionálnej komisie z pracovníkov regionálneho odboru vrátane predsedu komisie je rovnaký, ako počet zástupcov regionálnej poľnohospodárskej a potravinárskej komory. Slovenský pozemkový fond je zastúpený jedným pracovníkom. Zástupcov regionálnej slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a Slovenského pozemkového fondu menuje predseda komisie na základe písomného návrhu regionálnej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a Slovenského pozemkového fondu.⁴⁵

⁴³ Buday, Š.: *Cena poľnohospodárskej pôdy a smery jej využitia*. VÚPÚ Bratislava, 2000.

⁴⁴ Výnos MP SR č. 3485/11/2001-100 z 3. januára 2002, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí a ustanovuje výška podpory na ich obhospodarovanie.

⁴⁵ Štatút Regionálnej konkurznej komisie regionálneho odboru Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky.

Dotačné výdaje prostredníctvom Výnosu MP SR o podpore znevýhodnených oblastí v rokoch 1991-2001 sumarizuje tabuľka č. 3.5.

Tab. č. 3.5: Podpora znevýhodnených oblastí v rokoch 1991-2001.⁴⁶

Podpora znevýhodnených oblastí (v mil. Sk)										
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
6 037	3 961	3 777	3 498	3 506	3 496	3 535	3 088	3 358	3 363	3 577

2.) Výnos o podpore podnikania v poľnohospodárstve

Týmto výnosom sa vyhlasujú rozvojové programy agrárnej a potravinovej politiky:

- trhové režimy,
- všeobecné služby pre poľnohospodárstvo,
- ekologické poľnohospodárstvo,
- modernizácia a podpora štrukturálnych zmien v poľnohospodárstve.

V rámci tejto normy boli podporované činnosti ako kompenzačné platby v rastlinnej a živočíšnej výrobe, vyrovnávacie platby v rastlinnej výrobe, využívanie závlah, vyrovnávacie platby v živočíšnej výrobe, udržiavanie a zlepšovanie genetického potenciálu, zvýšenie spotreby mlieka a mliečnych výrobkov, všeobecne využiteľný, alebo verejne prístupný výskum, obstaranie poradenských služieb, podporu ekologických programov, zatravnenie ornej pôdy, sádov, chmeľníc, rekonštrukcie technológií v potravinárskom priemysle atď., spolu viac ako 30 dotačných položiek.⁴⁷

Dotácie v zmysle uvedeného výnosu pridelujú *Regionálna konkurzná komisia (RegKK)* a *Rezortná konkurzná komisia (RezKK)*, v závislosti od druhu dotačnej položky. Predsedu rezortnej komisie, ktorým je generálny riaditeľ sekcie pôdohospodárskej politiky a rozpočtu Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky, menuje a odvoláva minister pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Minister na návrh predsedu rezortnej komisie menuje a odvoláva menovacím a odvolacím dekrétom členov rezortnej komisie, ktorými sú generálny riaditeľ sekcie poľnohospodárstva a potravinárstva, riaditeľ odboru financovania, traja zástupcovia Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a zástupca Ministerstva financií Slovenskej republiky. Rezortná komisia má sedem členov. Predsedov subkomisií menuje a odvoláva predseda rezortnej komisie na návrh generálnych riaditeľov príslušných sekcií menovacím a odvolacím dekrétom. Predsedom subkomisie je riaditeľ príslušného odboru alebo jeho zástupca. Subkomisie majú päť členov.⁴⁸

Tab. č. 3.6: Podpora podnikania v agropotravinárstve v rokoch 1991-2001.⁴⁹

Podnikanie v agropotravinárstve (v mil. Sk) (1991-1997 dotácie na stabilizáciu výroby)										
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 749	3 045	2 945	2 595	3 455	3 521	5 241	5 027	4 286	7 960	5 401

3.) Výnos o poskytovaní dotácií na podporu zúrodňovania a ochrany pôdy

Ochrana a zveladenie poľnohospodárskeho pôdneho fondu sú na našom území riešené od roku 1966, schválením zákona č. 53/1966 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu. Zákonom č. 179/1969 Zb. bol zriadený Štátny fond na zúrodnenie pôdy, ktorý bol prvým dotačným opatrením tohto druhu na našom území.

⁴⁶ Zdroj: Zelená správa, publikácie VÚEPP, www.mpsr.sk. Spracoval autor.

⁴⁷ Výnos MP SR č. 3485/2/2001-100 z 3. januára 2002 o podpore podnikania v poľnohospodárstve.

⁴⁸ Štatút Rezortnej konkurznej komisie regionálneho odboru Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Číslo 167/2002-100.

⁴⁹ Zdroj: Zelená správa, publikácie VÚEPP, www.mpsr.sk. Spracoval autor.

Zákonom č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu bol zriadený Štátny fond ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu (ŠFOZPPF). Účelom ŠFOZPPF bolo zabezpečiť prostriedky na zachovanie a obnovu prirodzených vlastností poľnohospodárskej pôdy a celkové zveľadenie poľnohospodárskeho pôdneho fondu. Zdrojmi fondu boli odvody a pokuty, vládou Slovenskej republiky určená časť výnosov Slovenského pozemkového fondu, dotácie zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a ďalšie zdroje. Fond spravovalo MP SR.⁵⁰

Tab. č. 3.7: Príjmy a výdaje Štátneho fondu ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu.⁵¹

Príjmy a výdaje Štátneho fondu ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu (v mil. Sk)								
Rok	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Príjmy spolu	257	360	861	1 400	1 029	1 107	1 206	811
z toho: odvody	137	248	568	823	538	767	728	573
Výdavky spolu	183	157	434	1 190	843	814	1 115	771
z toho: investičné	56	43	130	397	166	93	293	275
neinvestičné	127	114	304	793	677	721	822	496

Štátny fond ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu v období svojej pôsobnosti zameral na finančnú podporu množstva opatrení investičného, ale najmä neinvestičného charakteru. Objemom podpory patrili k najvýznamnejším tieto opatrenia:

- komplexná zúrodňovacia úprava
- rekonštrukcia hydromelioračných zariadení
- melioračné vápnenie
- likvidácia starých kultúr
- zúrodnenie a obnova trvalých trávnych porastov
- zahumusovanie
- podryvanie
- protierózne opatrenia

Tab. č. 3.8: Príjmy a výdaje Štátneho fondu ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu podľa vybraných položiek (v tis. Sk).⁵²

Štátny fond ochrany a zveľad'ovania PPF SR			
Rok	1998	1999	2000
Komplexné zúrodňovacia úprava	33 633	23 267	164 555
Závlahový detail	85 000	78 922	115 792
Melioračné vápnenie	63 881	115 488	83 936
Likvidácia starých kultúr	66 409	53 880	82 505
Zúrodnenie a ob. TTP	81 642	17 298	77 235
Zahumusovanie	167 351	229 496	63 092
Podryvanie	42 702	128 108	61 574

⁵⁰ Zákon č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu.

⁵¹ Tabuľka je informáciou, získanou podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií. Žiadosť č. EVIZ 102/2002-120, 25.03.2002, MP SR, Kancelária ministra, Odbor masmediálnej politiky a styku s verejnosťou.

⁵² Zdroj: Zelená správa 2000 a <http://www.mpsr.sk/slovak/ppf/tabrf18.htm>, <http://www.mpsr.sk/slovak/ppf/tabrf19.htm>, <http://www.mpsr.sk/slovak/ppf/tabrf20.htm>.

ŠFOZPPF bol s účinnosťou od 1.1.2002 zrušený zákonom č. 553/2001 Z.z. a v zmysle vládou schváleného návrhu transformácie štátnych fondov spolu so zdrojmi fondu zaradený do kapitoly MP SR.⁵³

Výnosom č. 720/2/2002-100 o poskytovaní dotácií na podporu zúrodňovania a ochrany pôdy realizovalo MP SR prechod kompetencií a programu ŠFOZPPF do správy ministerstva.

INTERVENČNÁ POĽNOHOSPODÁRSKA AGENTÚRA SR

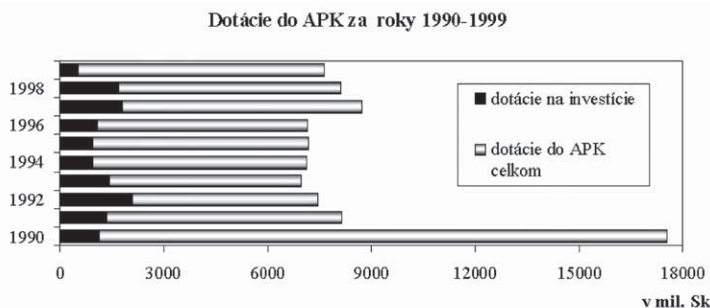
Na základe zákona NR SR č. 491/2001 Z.z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami sa zrušil Štátny fond trhovej regulácie SR a zriadila sa Intervenčná poľnohospodárska agentúra SR. Štatút Intervenčnej poľnohospodárskej agentúry Slovenskej republiky bol schválený uznesením vlády SR č. 330/2002, ktorý upravuje podrobnosti o činnosti a organizačnej štruktúre agentúry. Do agentúry bola za členenú Slovenská agrárna marketingová organizácia (SAMO), zameraná na podporu odbytu poľnohospodárskych komodít.

Tab. č. 3.9: Výdaje Štátneho fondu trhovej regulácie.⁵⁴

Použitie zdrojov ŠFTR SR v poľnohospodárstve (v mil.Sk)				
	1998	1999	2000	2001
Dotácie na podporu exportu	479,9	507,9	534,6	412,3
Štátne intervenčné nákupy	1 362,3	576,1	0,0	0,0
Náklady na skladovanie a manipuláciu	144,1	145,4	61,9	317,3
Použitie prostriedky "na sucho"	-	-	253,9	531,0
Pôžičky	-	-	601,1	1 916,5

* intervencia cenových rozdielov dovezeného obilia

Tab. č. 3.10: Dotácie do agropotravinárskeho sektora.⁵⁵



Tab. č. 3.11: Zdroje do agropotravinárstva.⁵⁶

Zdroje do agropotravinárstva (v mil. Sk)			
Rok	1999	2000	2001
MP SR (dotácie, kapitola rozpočtu)	8 782	12 540	12 540
Štátne fondy	2 344	3 252	4 930
Ostatné inštitúcie (daňové úľavy, zahraničné zdroje)	1 458	1 709	1 782
Zdroje spolu	12 584	17 501	17 010
Zdroje bez návratných pôžičiek z fondov	12 243	16 038	14 163

⁵³ Zákon č. 553/2001 Z.z. o zrušení niektorých štátnych fondov, o niektorých opatreniach súvisiacich s ich zrušením a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁴ Zdroj: Zelená správa 1999, 2000, 2001, 2002.

⁵⁵ Prevzaté z: Zelená správa 2000. Vypracoval VÚEPP (Ing. B. Izakovičová).

⁵⁶ Zdroj: Zelená správa 2001, 2002.

3.4 DOTAČNÁ POLITIKA EURÓPSKEJ ÚNIE

3.4.1 EURÓPSKA ÚNIA

Predchodcom dnešnej Európskej únie bolo Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ (European Coal and Steel Community – ECSC), ktoré začalo svoju činnosť v roku 1952. Šesť zakladajúcich štátov (Belgicko, Nemecká spolková republika, Francúzsko, Taliansko, Luxembursko a Holandsko) neskôr podpísalo zakladajúce zmluvy, známe ako Rímske zmluvy, ktorými boli v marci 1957 založené organizácie Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (European Atomic Energy Community – Euratom) a Európske hospodárske spoločenstvo (European Economic Community – EEC, v Maastrichtskej dohode premenovaná na European Community – EC).⁵⁷

Tieto tri spoločenstvá – ECSC, Euratom a EEC – tvoria základ Európskej únie. Za formálny vznik Európskej únie sa považuje **zmluva z Maastrichtu z roku 1992**, ktorá výrazným spôsobom revidovala práve tieto tri pôvodné dohody. Maastrichtská Zmluva o Európskej únii dáva formálny rámec spoločenstva, pričom preberá, resp. odkazuje sa na štruktúru riadenia EÚ, ako vyplýva zo zmluvy o Európskom spoločenstve z roku 1957 (predtým Európske hospodárske spoločenstvo – EEC). To znamená, že EEC (v súčasnosti EC) je naďalej hlavným pilierom a praktickým vykonávateľom moci v Európskej únii.

Zakladajúce zmluvy o ECSC, Euratom a EEC boli niekoľkokrát zmenené, napríklad pri príležitosti vstupu ďalších členských štátov v roku 1973 (Dánsko, Írsko, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska), 1981 (Grécko), 1986 (Španielsko, Portugalsko) a 1995 (Rakúsko, Fínsko, Švédsko). Okrem toho, ďalšie hlboké reformy priniesli významné inštitucionálne zmeny a nové zodpovednosti pre európske inštitúcie:

- i) „Merger Treaty“, podpísaná v Bruseli v roku 1965 a platná od júla 1967.
- ii) „The Single European Act“ (SEA), podpísaná v Luxemburgu a Haagu, vstúpila do platnosti v júli 1987 a týkala sa adaptácií požadovaných pre potreby vnútorného trhu.
- iii) „The Treaty of Amsterdam“ z roku 1997, platná od mája 1999. Táto dohoda zmenila obsah zmluvy o Európskej únii a ďalších dohôd.
- iv) „The Treaty of Nice“, podpísaná 26. februára 2001, zmení obsah existujúcich dohôd po tom, čo bude ratifikovaná všetkými členskými štátmi.⁵⁸

Európska únia (resp. Európske spoločenstvo) je riadené piatimi inštitúciami:

Najvyšším zákonodarným orgánom EC je *Rada Európskej únie*, ktorá zasadá najmenej raz za šesť mesiacov a ktorej členmi sú zástupcovia štátov a vlád pätnástich štátov únie a prezident Európskej komisie. Legislatíva Európskej únie pozostáva z „directive“ (smerníc), „regulation“ (nariadení) a „decision“ (rozhodnutí). Publikuje sa v časopise „Official Journal of the European Communities“.

Výkonná moc sa sústreďuje najmä v orgáne s názvom *Európska komisia*. Jej prezidenta volia hlavy štátov alebo vlád na zasadnutí Európskej rady po konzultáciách v Európskom parlamente. Ostatných členov komisie menuje 15 vlád členských štátov po konzultáciách s nastupujúcim prezidentom. Európsky parlament potom schvaľuje zloženie komisie hlasovaním. Počet členov Európskej komisie je dvadsať.

⁵⁷ *Európska komisia: Európa... otázky a odpovede. Ako funguje Európska únia? Delegácia Európskej komisie v Slovenskej republike, Bratislava 1999.*

⁵⁸ *European Treaties. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. http://europa.eu.int/abc/treaties_en.htm*

3.4.2 SPOLOČNÁ POĽNOHOSPODÁRSKA POLITIKA EÚ⁵⁹

Spoločná poľnohospodárska politika (Common Agricultural Policy – CAP) vychádza z rímskej zmluvy o Európskom hospodárskom spoločenstve, ktorá má v súčasnosti formálny názov Európske spoločenstvo (European community – EC). To znamená, že CAP je agendou, ktorá priamo vyplýva z dohody o Európskom spoločenstve a je jej podriadená. Dohoda o EC totiž v článkoch 32-38 definovala hlavné ciele poľnohospodárskej politiky. Princípy CAP boli následne vytýčené na konferencii v Stresa v roku 1958. V roku 1960 boli mechanizmy CAP prijaté šiestimi zakladajúcimi členskými štátmi o dva roky neskôr, v roku 1962, vstúpila spoločná poľnohospodárska politika do platnosti.

CAP pozostáva zo súboru pravidiel a mechanizmov, ktoré regulujú produkciu, trh a spracovanie poľnohospodárskych produktov v Európskej únii, pričom pozornosť sa v súčasnosti zameriava čoraz viac na rozvoj vidieka. Spoločná poľnohospodárska politika je jednou z najdôležitejších politických agend nielen z hľadiska podielu na rozpočte EÚ (viac ako 50 %, i keď podiel neustále klesá), ale i z aspektu národnej suverenity a plošnej rozľahlosti pôsobenia.

Ciele CAP sú vytýčené v článku 33 dohody o Európskom spoločenstve (EC):

- i) rast poľnohospodárskej produkcie podporou technologického rozvoja zaistením racionálneho rozvoja poľnohospodárskej produkcie a optimálne využitie faktorov produkcie, najmä práce
- ii) zaistiť dobrý životný štandard pre poľnohospodárov, predovšetkým rastom ich príjmov
- iii) stabilizovať trhy
- iv) zaručiť dostupnosť zdrojov (potravín)
- v) zabezpečiť cenovú dostupnosť zdrojov (potravín) pre konzumentov

V záujme zabezpečiť plnenie týchto cieľov Článok 34 ustanovuje zriadenie spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov (common organisation of the agricultural markets – COM), ktorá má v závislosti od konkrétnych produktov niektorú z týchto foriem:

- i) spoločné pravidlá súťaže
- ii) povinná koordinácia národných organizácií pre trh
- iii) organizácia európskeho trhu

COM bola postupne zavádzaná a v súčasnosti existuje už pre väčšinu poľnohospodárskych produktov. Je základným nástrojom spoločného poľnohospodárskeho trhu do tej miery, že eliminuje prekážky vnútorného trhu s poľnohospodárskymi komoditami a udržuje spoločné colné bariéry voči ostatným krajinám.

Tri hlavné princípy, definované v roku 1962, charakterizujú spoločný poľnohospodársky trh:

- i) jednotný trh: to znamená najmä voľný pohyb poľnohospodárskych produktov na území členských štátov
- ii) prednosť Európskeho spoločenstva: znamená to, že poľnohospodárske produkty EÚ majú prednosť a cenové zvýhodnenie pred importovanými komoditami; taktiež ochrana pred importom produktov s nízkymi cenami a kolísanými svetového trhu
- iii) finančná solidarita: všetky náklady a výdavky, ktoré vyplývajú z aplikácie CAP, nesie rozpočet Európskeho spoločenstva.

Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo (Agriculture Directorate-General) Európskej komisie sídli v Bruseli. Má okolo 1.000 zamestnancov. Jeho najvyšším predstaviteľom je komisár Franz Fischler, riaditeľom je José Manuel Silva Rodríguez (rok 2002). Riaditeľstvo je zodpovedné za implementáciu poľnohospodárskej politiky a politiky regionálneho rozvoja. Skladá sa z desiatich riaditeľstiev zaoberajúcich sa všetkými aspektmi Spoločnej poľnohospodárskej politiky.⁶⁰

⁵⁹ Agriculture: introduction. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l04000.htm>

⁶⁰ Agriculture Directorate-General. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_en.htm

REFORMA CAP

Napriek tomu, že CAP bola úspešná v dosiahnutí jej základných cieľov, objavili sa niektoré nežiaduce problémy: európski farmári produkovali viac, než bol trh schopný uniesť, vytvárali neúmerný prebytok produkcie a výdaje EÚ exponenciálne rástli. CAP preto uskutočnila niekoľko reformných krokov:

- i) tzv. Mansholtov plán v roku 1968 sa pokúšal o redukciu počtu pracovníkov v poľnohospodárstve a podporu väčších výrobných jednotiek
- ii) v roku 1972 boli realizované štrukturálne opatrenia CAP s cieľom modernizovať európske poľnohospodárstvo
- iii) v roku 1983 Európska komisia schválila návrhy podstatnej reformy, ktoré boli formálne vyjadrené v Zelenej správe, publikácii „Perspektívy spoločnej poľnohospodárskej politiky“ v roku 1985.
- iv) v roku 1988 Európska rada súhlasila s balíkom reformných opatrení, vrátane „riadenia poľnohospodárskych výdajov“, ktoré limitovali podiel výdajov CAP na celkovom rozpočte.
- v) v roku 1991 Európska komisia na čele s komisárom Rayom MacSharrym uviedla dva diskusné materiály o rozvoji a budúcnosti CAP; tieto dokumenty boli základom pre politickú dohodu o reforme CAP, ktorú prijala rada v roku 1992. Významné zmeny CAP sa mali týkať zníženia cien, ktoré mali zlepšiť konkurencioschopnosť poľnohospodárstva na vnútornom i svetovom trhu, kompenzácie farmárov za straty príjmov, ako aj ďalších opatrení súvisiacich s trhovými mechanizmami a ochranou životného prostredia.
- vi) napriek rozsiahlej reforme z roku 1992, nové problémy súvisiace s vývojom svetových trhov a integračným procesom krajín strednej a východnej Európy viedli k potrebe ďalšieho prispôsobenia CAP, novej reforme. Krokom v tomto smere bola Agenda 2000.

AGENDA 2000

V júli 1997 navrhla Európska komisia reformu CAP v rámci Agendy 2000, v ktorej bol predložený plán budúcnosti politiky EÚ z pohľadu jej očakávaného rozšírenia. Vyjednávania okolo Agendy 2000 a súhlasu s reformou CAP boli ukončené v Berlíne v marci roku 1999. Agenda 2000 sa stala najradikálnejšou reformou CAP od jej počiatku, pokrývajúcou všetky funkcie CAP: ekonomickú, environmentálnu, rurálnu.

Reforma zahŕňa opatrenia:

- i) posilnenie súťaživosti poľnohospodárskych komodít na domácom a svetovom trhu
- ii) podpora dôstojného životného štandardu spoločenstva farmárov
- iii) vytváranie náhradného zamestnania, ako aj ďalších zdrojov príjmov farmárov
- iv) formovanie novej politiky regionálneho rozvoja, ktorý sa stane druhým pilierom CAP
- v) integrácia environmentálnych a štrukturálnych okolností do CAP
- vi) zlepšovanie kvality a bezpečnosti potravín
- vii) zjednodušenie poľnohospodárskej legislatívy a decentralizácia jej použitia, transparentnejšie a jednoduchšie pravidlá

EURÓPSKY GARANČNÝ FOND (EAGGF)

Spoločná poľnohospodárska politika (CAP) je financovaná Európskym garančným fondom (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF), ktorý tvorí významnú časť rozpočtu Európskeho spoločenstva. Fond EAGGF bol ustanovený nariadením Rady Európskeho spoločenstva v roku 1962 (25/62/EEC) a v roku 1964 rozdelený do dvoch sekcií:

- i) **Sekcia garančná**, ktorá financuje náklady na spoločnú organizáciu poľnohospodárskeho trhu (napríklad podporu exportu alebo nákup a skladovanie prebytkov produkcie),
- ii) **Sekcia riadenia**, jeden zo štrukturálnych fondov, ktorý prispieva k štrukturálnym reformám v poľnohospodárstve a k rozvoju vidieka (napríklad investovanie do nových zariadení a technológií)

Nariadenie č. 25/62/EEC bolo rekonštruované nariadením Európskej rady č. 1258/1999/EC o financovaní CAP, čo je súčasná platná norma.

Nariadenie č. 729/70/EEC definuje okolnosti financovania CAP cez EAGGF. Garančná sekcia financuje náhrady za export komodít do nečlenských krajín a vykonáva finančnú intervenciu s úmyslom stabilizovať poľnohospodársky trh.

Garančná sekcia je ďaleko dôležitejšia než sekcia riadenia a je klasifikovaná ako povinný výdaj v rámci rozpočtu spoločenstva. Sekcia riadenia je len jedným zo štrukturálnych fondov zameraných na podporu rozvoja regiónov a redukciu nerovností medzi regiónmi Európy.

Fond je spravovaný Európskou komisiou a členskými štátmi Európskej únie.

KONTROLA DOTÁCIÍ

Kontrola využívania a zhodnocovania prostriedkov fondu EAGGF je zabezpečená systémom integrovaného administratívneho a kontrolného systému (integrated administration and control system - IACS), ktorého založenie a úlohy definuje nariadenie Rady Európskej únie č. 3508/92/EC z 27. novembra 1992. Nariadenie stanovuje pre každý členský štát povinnosť založiť a uviesť do prevádzky integrovaný administratívny a kontrolný systém, ktorý sa má aplikovať pre:

- i) sektor rastlinnej výroby, v zmysle schémy nariadenia č. 1765/92/EC zakladajúceho systém podpory pre producentov poľných plodín
- ii) sektor živočíšnej výroby, ktorého schéma bola definovaná v nariadeniach č. 805/68/EC, 3013/89/EC a 2328/91/EC

IACS zahŕňa nasledujúce požiadavky:

- digitálnu databázu
- alfanumerický (abecedno-číslivý) systém pre identifikáciu a registráciu poľnohospodárskych parciel a zvierat
- použitie pomoci
- integrovaný kontrolný systém

Každý farmár uchádzajúci sa o plošnú podporu musí pre každý rok predložiť žiadosť, indikujúcu:

- označenie poľnohospodárskych pôd, vrátane trvalých trávnych porastov, úhorov atď.
- ďalšie požiadavky v zmysle nariadení Rady Európy a schém Európskeho spoločenstva, ako aj potrieb jednotlivých členských štátov

Kontrola transakcií podriadených výdavkom Európskeho garančného fondu EAGGF, Sekcie garančnej, je ustanovená nariadením č. 4045/89/EC. Nariadenie umožňuje kontrolu všetkých komerčných dokumentov, ktoré súvisia s platbami pochádzajúcimi z garančnej sekcie EAGGF, v záujme zistiť, či všetky transakcie boli reálne využité a ich použitie prebehlo korektným spôsobom.⁶¹

Kontrolou nezrovnalostí v podporných platbách Garančnej sekcie EAGGF sa zaoberá i nariadenie č. 595/91/EC, ktoré stanovuje povinnosť členských štátov informovať o plnení opatrenia č. 729/70/EEC, odstavca 8. Ten určuje povinnosť vykonať opatrenia prevencie pred spreneverou a návratnosti prostriedkov zneužitých na nelegitímne a nelegálne úkony.⁶²

⁶¹ *Financing of the common agricultural policy: control of transactions linked to EAGGF Guarantee Section expenditure. Oficiálna internetová stránka Európskej únie.* <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33030.htm>

⁶² *Fraud in the financing of the Common Agricultural Policy. Oficiálna internetová stránka Európskej únie.* <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33032.htm>

3.4.3 EKVIVALENT PRODUKČNÝCH SUBVENCÍÍ

Jedným z najkomplexnejších a vo svete najviac využívaných spôsobov hodnotenia a porovnávania úrovne celkovej podpory do poľnohospodárstva je tzv. *ekvivalent produkčných subvencií* (Producer Support Estimates - PSE), ktorý vypočítava OECD rovnakou metódou pre všetky členské krajiny na jednotlivé komodity i súhrnne.

OECD pri výpočte PSE definuje tzv. trhovú podporu cien ako rozdiel domácich a referenčných trhových cien, ku ktorej sú pripočítané platby zo štátneho rozpočtu a mimorozpočtových zdrojov, hlavne zo štátnych fondov. Nepriamym druhom podpory sú daňové úľavy pre poľnohospodárov. PSE zahŕňa tieto druhy podpory:

- podpora trhových cien
- platby založené na „outpute“ (výstupe)
- platby založené na výmere osevných plôch plodín / počte kusov hospodárskych zvierat
- platby založené na historických súvislostiach
- platby založené na „inputoch“ (napr. bonifikácia úrokov, kontrola výskytu škodcov, daňové úľavy a pod.)
- platby založené na obmedzení „inputov“ (napr. limity používania pesticídov)
- platby založené na celkových príjmoch farmy
- ostatné druhy platieb⁶³

PSE sa najčastejšie vyjadruje

- percentuálnym podielom objemu PSE na hrubej poľnohospodárskej produkcii korigovanej rozpočtovými platbami
- objemom PSE na hektár poľnohospodárskej pôdy

Napriek istým nedostatkom metódy stanovenia PSE, ktorá nezahŕňa niektoré minoritné výdaje, ide o všeobecne akceptovateľný a veľmi presný ukazovateľ subvenčnej politiky štátu.

Z hľadiska porovnania úrovne subvencií v jednotlivých štátoch sveta môžeme konštatovať, že deväťdesiate roky minulého storočia boli charakteristické pomerne vyrovnaným kolísaním hodnoty PSE v jednotlivých rokoch takmer vo všetkých významných agrárnych veľmociach sveta, ako aj krajinách stredoeurópskeho priestoru. Všeobecne pretrvávajú na Slovensku úrovne podpory poľnohospodárstva podľa PSE, ktorá je nižšia než štandard Európskej únie, zároveň však vyššia než v USA. Výnimočnými štátmi na oboch úrovniach podpory sú Švajčiarsko s úrovňou PSE nad 70% a Nový Zéland (podobne Austrália) s hodnotou PSE nižšou ako 5 %.

Tab. č. 3.12: Ekvivalent produkčných subvencií vo vybraných krajinách sveta.⁶⁴

		Ekvivalent produkčných subvencií										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Austrália	13	12	11	10	10	10	8	9	7	6	4	4
Nový Zéland	5	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1
Maďarsko	27	15	20	24	31	21	15	16	13	23	20	12
Poľsko	-	-	20	15	20	19	23	22	23	19	7	10
Česko	54	51	30	27	21	15	14	11	21	24	16	17
Slovensko	57	44	39	35	31	25	19	25	26	25	23	11
EÚ	47	47	47	49	48	49	43	42	45	39	34	35
USA	23	21	21	23	19	13	15	16	16	25	22	21
Švajčiarsko	79	79	78	80	81	79	77	76	70	72	70	69
* odhad												

⁶³ Solíková, H.: *Analýza a komparácia agrárnych politík Slovenska*. VÚEPP Bratislava, 2000.

⁶⁴ Zdroj: OECD Statistics. Spracoval autor.

NOVÝ ZÉLAND

V prípade Nového Zélandu nastal zásadný obrat poľnohospodárskej politiky štátu najmä na prelome 70. a 80. rokov 20. storočia, kedy v dôsledku prístúpenia Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska k Spoločnej poľnohospodárskej politike Európskeho hospodárskeho spoločenstva stratila krajina významnú časť svojich trhov (odbytu). Novozélandská istota, založená na slobodnom trhu vysokých cien produktov, náhle zmizla. V prvej polovici osemdesiatych rokov sa novozélandská ekonomika zmietała vo vážnych problémoch: fiškálny deficit dosiahol 9 % HDP, neustále rástli verejné dlhy. V úsilí izolovať konzumentov i producentov od následkov týchto udalostí vláda začala zvyšovať bariéry voči importu priemyselného tovaru a zintenzívnila svoju reguláciu trhu. Spočiatku síce existovali len slabo viditeľné negatíva rastu vládnych intervencií, čoskoro sa však nepružnosť a neefektívnosť ekonomiky začala prehlbovať geometrickým radom. Typickým príkladom takéhoto postihnutia bolo práve poľnohospodárstvo, v ktorom až do druhej polovice 60-tych rokov neexistovala žiadna významná finančná podpora štátu. Dve desaťročia pred rokom 1984 však boli poznamenané akceleráciou rôznych foriem grantov a dotácií: množstva daňových schém, vrátane ekonomických stimulov pre rozvoj krajiny a dotácií na nákup hnojív. Začiatkom 80-tych rokov nastal významný pokles cien svetových komodít, čo viedlo k eskalácii úrovne podpory pre poľnohospodárov, zväčša vo forme platieb na vyrovnanie nedoplatkov. V období rokov 1980-1984 asistencia štátu vzrástla dramatickým spôsobom. Napriek tomu, že úroveň podpory bola stále nižšia než svetový štandard, pre ekonomiku novozélandského poľnohospodárstva to znamenalo výraznú zmenu. Prehlbovanie ekonomickej krízy v prvej polovici 80-tych rokov však viedlo vládu k poznaniu, že neustála podpora cien komodít a poľnohospodárskej výroby na Novom Zélande spôsobuje oveľa viac negatív, než pozitívnych impulzov. To viedlo k definitívnemu rozhodnutiu znižovať úroveň podpory poľnohospodárstva v krajine. Výsledkom je skutočnosť, že kým v roku 1975 činila úroveň PSE v Novom Zélande 40%, o 15 rokov neskôr poklesla na hodnotu 4 %.⁶⁵

3.5 KONTROLA DOTÁCIÍ

Z hľadiska transparentnosti procesov udeľovania dotácií v poľnohospodárstve je mimoriadne dôležitou súčasťou kontrola vhodnosti účelu a použitia dotácií. Kontrolu správy dotácií v poľnohospodárstve, teda revíziu oprávnenosti využívania dotácií, zabezpečujú na Slovensku predovšetkým tieto štátne orgány:

1. Správa finančnej kontroly
2. Najvyšší kontrolný úrad
3. Úrad vlády SR
4. Odbor kontroly MP SR
5. Daňové orgány
6. Úrad daňového preverovania

3.5.1 SPRÁVA FINANČNEJ KONTROLY

Najvýznamnejším orgánom kontroly dotácií zo štátneho rozpočtu, ktorý disponuje rozsiahlymi kompetenciami v tejto oblasti, je Správa finančnej kontroly. Pôsobnosť Správy finančnej kontroly upravuje zákon č. 440/2000 Z.z. správach finančnej kontroly.

Podľa tohto zákona Správa finančnej kontroly vykonáva finančnú kontrolu

- a) v štátnych rozpočtových organizáciách a v štátnych príspevkových organizáciách,
- b) prostriedkov štátneho rozpočtu a prostriedkov štátnych fondov poskytnutých obciam, iným právnickým osobám a fyzickým osobám,

⁶⁵ *New Zealand's Agricultural Reform Experiences. Materiál Ministerstva poľnohospodárstva Nového Zélandu.*

-
- c) prostriedkov Európskych spoločenstiev a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv,
 - d) vykonáva cenovú kontrolu podľa osobitného predpisu⁶⁶.

Ďalej Správa finančnej kontroly kontroluje správu a nakladanie s majetkom štátu podľa osobitného predpisu, rozhoduje v konaní o porušení rozpočtovej disciplíny a cenovej disciplíny v rozsahu podľa osobitných predpisov, ukladá pokuty v rozsahu podľa osobitných predpisov, kontroluje vyberanie súdnych poplatkov podľa osobitného predpisu atď.

5.3.2 NAJVVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD

Veľmi významným orgánom s kompetenciami v oblasti kontroly je i Najvyšší kontrolný úrad. Postavenie a pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) určuje zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade. V zmysle tejto právnej normy NKÚ kontroluje najmä hospodárenie s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky, vrátane prostriedkov, ktoré z týchto rozpočtov získali obce a vyššie územné celky na výkon samosprávy a na prenesený výkon štátnej správy.⁶⁷

Kontrolná pôsobnosť NKÚ sa vzťahuje na:

- a) vládu, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a orgány im podriadené,
- b) štátne orgány, ako aj právnické osoby, ku ktorým vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány,
- c) obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami a právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami,
- d) štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na právnické osoby s majetkovou účasťou štátu,
- e) Fond národného majetku Slovenskej republiky, právnické osoby s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky prevyšujúcou 50 % okrem prírodných monopolov a s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky prevyšujúcou 34 %,
- f) fyzické osoby a právnické osoby.⁶⁸

3.5.3 ÚRAD VLÁDY SR

Kontrolu plnenia úloh štátnej správy upravuje zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe.

Podľa tohto predpisu kontrolu plnenia úloh štátnej správy vykonávajú

- a) Úrad vlády Slovenskej republiky,
- b) iné orgány štátnej správy.⁶⁹

Úrad vlády vykonáva kontrolu

- a) plnenia úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy,
- b) plnenia úloh z uznesení vlády,
- c) efektívnosti štátnej správy,
- d) vybavovania petícií a sťažností.

Kontrolná pôsobnosť Úradu vlády sa vzťahuje na

⁶⁶ § 3 zákona č. 440/2002 Z.z. o správach finančnej kontroly

⁶⁷ § 2 zákona č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade.

⁶⁸ § 4 zákona č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade.

⁶⁹ § 2 zákona č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe

- a) ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, im podriadené orgány, ako aj na iné štátne orgány; ďalej sa vzťahuje na právnické osoby založené alebo zriadené ústrednými orgánmi štátnej správy, im podriadenými orgánmi a ďalšími štátnymi orgánmi,
- b) orgány miestnej štátnej správy a právnické osoby nimi zriadené,
- c) obce pri plnení úloh štátnej správy.

Kontrola dotácií

V zmysle zákona č. 10/1996 o kontrole v štátnej správe sa kontrolná pôsobnosť Úradu vlády vzťahuje i na Ministerstvo pôdohospodárstva SR jemu podriadené orgány, ako aj na iné štátne orgány SR.

Podľa informácií Ministerstva pôdohospodárstva zo dňa 21. júna 2002 vykonávali kontrolu oprávnenosti čerpania prostriedkov zo štátneho rozpočtu do roku 2001 daňové orgány po skončení rozpočtového roka a finančného zúčtovania so štátnym rozpočtom u každého prijímateľa dotácií. Okrem daňových orgánov kontrolu vykonávali aj iné orgány, medzi inými aj Úrad vlády SR.⁷⁰

Ako informoval Úrad vlády SR dňa 4.10. 2002, sekcia kontroly Úradu vlády Slovenskej republiky nedisponuje informáciami, ktoré sa týkajú kontroly dotácií v poľnohospodárstve. Prehľad údajov o kontrolách, vykonaných ÚV SR od roku 1994 v rezorte poľnohospodárstva a v organizáciách prináležiacich rezortu poľnohospodárstva, ako aj podrobný rozpis zistení kontrol, týkajúcich sa správy a využitia poľnohospodárskych dotácií v niektorých organizáciách (najmä MP SR, Regionálne odbory MP SR, poľnohospodárske subjekty a štátne fondy v rezorte poľnohospodárstva), má podľa Úradu vlády SR charakter štatistického zisťovania, ktoré sekcia kontroly Úradu vlády SR nemá k dispozícii.⁷¹

3.5.4 ODBOR KONTROLY MP SR

Odbor kontroly je interným orgánom kontroly Ministerstva pôdohospodárstva SR. Jedným z jeho účelov je i kontrola použitia dotačných zdrojov zo strany prijímateľov, užívateľov pôdy. Odbor kontroly MP SR nemá právomoc posudzovať a rozhodovať o správnosti použitia dotácií, ani udeľovať sankcie v prípade porušenia dotačnej disciplíny. Do roku 2001 (pred reformou daňových zákonov v zmysle ustanovenia Správy finančnej kontroly) pracovníci odboru kontroly spolu so zodpovednými pracovníkmi za dotácie vykonávali kontrolu u vybraných subjektov na základe vypracovaného a schváleného plánu kontrol. Okrem plánovaných kontrol boli vykonávané aj kontrolné akcie zamerané na určitý dotačný titul. Výsledky kontrol boli následne postúpené na príslušné daňové orgány, ktoré posúdili správnosť vykonanej kontroly a následné vydanie rozhodnutí o neoprávnenom čerpaní a penále.⁷²

3.5.5 DAŇOVÉ ORGÁNY

Zákon č. 150/2001 Z.z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly, zrušil pôvodný zákon č. 254/1993 Z.z. o územných finančných orgánoch. Organizácia daňových orgánov podľa tohto zákona definuje tieto daňové orgány:

- a) Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky,
- b) daňové úrady
- c) Úrad daňového preverovania⁷³

⁷⁰ Poskytnutie informácie v zmysle zákona č. 21/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. EVIZ 217/2002-71

⁷¹ Poskytnutie informácie v zmysle zákona č. 21/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. 10/02/SK4-inf., Informačný servis Úradu vlády SR pre verejnosť, Úrad vlády SR.

⁷² Poskytnutie informácie v zmysle zákona č. 21/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. EVIZ 217/2002-120, MP SR, Odbor masmediálnej politiky a styku s verejnosťou.

⁷³ § 2 zákona č. 150/2001 Z.z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2002 Z.z.

3.5.6 DAŇOVÉ RIADITEĽSTVO

Daňové riaditeľstvo predovšetkým

- a) vykonáva dohľad nad činnosťou daňových úradov a ukladá opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov,
- b) vykonáva kontrolu dodržiavania práv a povinností daňových subjektov a vykonáva štátny dozor nad prevádzkovaním lotérií a iných podobných hier podľa osobitného predpisu a na tento účel je oprávnené vstupovať do prevádzkových priestorov daňových subjektov alebo prevádzkovateľov lotérií a iných podobných hier,
- c) rozhoduje v daňovom konaní o odvolaniach proti rozhodnutiam daňových úradov a obcí a preskúmava právoplatné rozhodnutia daňových úradov a obcí mimo odvolacieho konania, rozhoduje o povolení obnovy konania alebo nariaďuje obnovu konania, ak v daňovom konaní rozhodovalo v poslednom stupni,
- d) je oprávnené vykonať daňovú kontrolu alebo opakovanú daňovú kontrolu, ktorá inak patrí do pôsobnosti daňových úradov.

3.5.7 DAŇOVÉ ÚRADY

V súvislosti s kontrolou dotácií daňový úrad predovšetkým:

- a) vykonáva správu daní podľa osobitného predpisu, v rámci ktorej najmä
 - eviduje a registruje daňové subjekty
 - kontroluje daňové subjekty
- b) vykonáva na žiadosť daňového riaditeľstva analýzu uplatňovania osobitných predpisov
- c) kontroluje vyberanie poplatkov a vymáha ich podľa osobitného predpisu; vykonáva správu súdnych poplatkov súvisiacu s ich evidovaním a vysporiadaním podľa osobitného predpisu,
- d) oznamuje podozrenia zo spáchania daňových trestných činov Úradu daňového preverovania, ak ide o trestné činy spáchané v súvislosti s porušením osobitných predpisov; na ten účel je oprávnený samostatne konať pred orgánom činným v trestnom konaní.

3.5.8 ÚRAD DAŇOVÉHO PREVEROVANIA

V súvislosti s kontrolou dotácií Úrad daňového preverovania najmä:

- a) plní úlohy v oblasti odhaľovania trestných činov spáchaných v súvislosti s porušením osobitných predpisov a zisťovania ich páchatelov,
- b) spolupracuje v oblasti odhaľovania trestných činov spáchaných v súvislosti s porušením osobitných predpisov, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva alebo osobitný predpis,
- c) plní úlohy v rámci prevencie páchania trestných činov v súvislosti s porušením osobitných predpisov.

3.6 KORUPČNÉ RIZIKÁ POĽNOHOSPODÁRSKEJ POLITIKY NA SLOVENSKU

“Ak úradníci pridelujú peniaze daňových poplatníkov, vždy vzniká možnosť korupcie. Ak sa financie neposkytujú automaticky s tým, že sa viažu k nejakým merateľným hodnotám, prichádza k subjektívnemu rozhodovaniu a vzniká priestor na korupciu. Keď je zlý systém, kontrola môže len veľmi málo.”

László Gyurovszky, člen parlamentného výboru pre poľnohospodárstvo 1998-2002⁷⁴

⁷⁴ In: Kunder, P.: Zlyháva kontrola miliardových dotácií. Pravda, 18.02.2002.

3.6.1 VÝZNAM DOTÁCIÍ

Korupcia v poľnohospodárskej politike Slovenskej republiky má rôzny obsah a množstvo podôb. Zneužívanie zverenej moci (úradu, postavenia) na súkromný prospech – v zmysle definície v kapitole 1 – sa týka najmä nelegálneho hmotného a finančného zabezpečenia, plynúceho zo správy “cudzieho” majetku, ktorým je v tomto prípade štát. V tomto kontexte vnímania korupcie je zjavné, že problém korupcie v rezorte poľnohospodárstva je najmä problémom jeho dotačnej politiky: t.j. objeme, intenzite, ale najmä zmyslu existencie dotácií ako nástroja poľnohospodárskej politiky.

Najčastejšie prezentovaná argumentácia v prospech udeľovania dotácií v poľnohospodárstve sa dotýka diferenciálnej renty, t.j. potreby prerozdelenia dôchodkov v prospech poľnohospodárskych podnikov hospodáriacich v horších prírodných podmienkach. To súvisí s rozdielnymi predpokladmi poľnohospodárskej produkcie vzhľadom na výrazne odlišné prírodné podmienky jednotlivých regiónov Slovenska.

Špecifické prírodné charakteristiky slovenskej krajiny síce naznačujú, že produkčný potenciál pôd Slovenska je nižší než v okolitých stredo európskych krajinách, nie je však zásadne odlišný od krajín, ktoré majú oveľa nižšie hodnoty ekvivalentu produkčných subvencií – PSE (viď tab. č. 3.12) – čo je markantné i v porovnaní s krajinami Višegrádskej štvorky. Z tohto hľadiska preto nie je možné považovať slovenské poľnohospodárstvo za zásadne znevýhodnené z pozície predpokladov poľnohospodárskej výroby.

Napriek určitým nedostatkom metodiky PSE je hodnotenie subvenčnej politiky štátu pomocou tejto metódy dostatočne presným, štandardným a rozšíreným ukazovateľom. Vzhľadom k tomu, že výška ekvivalentu produkčných subvencií nie je priamoúmerná potenciálom poľnohospodárskej výroby v jednotlivých krajinách, znižuje sa i vplyv diferenciálnej renty ako pravej príčiny uplatňovania dotácií v politike štátu.

V neprospech deklarovaných príčin udeľovania dotácií hovorí i skutočnosť, že poľnohospodárstvo je jediným zo všetkých odvetví národného hospodárstva závislých od pôdno-klimatických špecifík prostredia, ktoré je v rozsiahlej miere subvencované štátom. Príkladom podobnej závislosti je cestovný ruch, ktorého hospodársky výsledok je v rovnakej miere závislý od variability klímy počas roka, podobné finančné garancie zo strany štátu však nepožíva.

Jediným reálnym dôvodom pre presadzovanie dotácií tak ostáva skutočnosť, že subvenčná politika Európskej únie a okolitých krajín neumožňuje presadiť elimináciu dotácií u nás bez priameho poškodenia spotrebiteľa (skrže vnútorný trh, cenu potravín, zamestnanosť atď.).

Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia silnie význam poľnohospodárskych dotácií ako *nástroja poľnohospodárskej politiky*, ktorý má slúžiť k presadeniu záujmov ich ideového presadovateľa.

Veľmi závažným sprievodným javom prerozdelenia verejných financií je riziko vzniku korupcie. Rozsah a intenzita korupcie závisí od kvality mechanizmov prerozdelenia, ktoré sú schopné eliminovať jej potenciálne riziká. Intervenčná politika Slovenskej republiky v agrárnom sektore, ktorá sa prejavuje predovšetkým vo forme jeho rozsiahlej finančnej podpory, je v súčasnom období presadzovaná mechanizmami, ktoré poskytujú výrazný priestor pre rast korupcie a jej sprievodných prejavov.

Poľnohospodárske dotácie, ktoré nevedú k riešeniu proklamovaných cieľov, ale len k ťažko zdôvodniteľnému udržaniu dotačnej úrovne s Európskou úniou, stávajú sa nástrojom podvodných praktík. Poľnohospodárska politika Slovenskej republiky je charakteristická svojim rozsiahlym aparátom. Zabezpečená je širokou sieťou organizácií, ktorých pôsobnosť sa navzájom dopĺňa a v mnohých prípadoch i prekrýva (týka sa najmä činnosti výskumných ústavov, agentúr a inštitútov). Zložitý systém organizácie poľnohospodárstva je jednou z hlavných príčin prítomnosti korupcie, klientelizmu a plytvania s verejnými financiami v slovenskom poľnohospodárstve.

3.6.2 MECHANIZMUS UDELOVANIA DOTÁCIÍ

Jedným z najvýznamnejších rizík vzniku korupcie v poľnohospodárstve je mechanizmus udeľovania dotácií.

KONKURZNÉ KOMISIE

O pridelení dotácií požadovaných v zmysle výnosu, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí, a výnosu o podpore podnikania v poľnohospodárstve, rozhodujú dva typy organizácií: Rezortná konkurzná komisia a Regionálna komisia. Od roku 1990 rozhodujú tieto komisie o pridelení finančných prostriedkov v sume presahujúcej 7 mld. Sk ročne.

Obe tieto inštitúcie sú vysoko rizikovými faktormi vzniku korupcie najmä z týchto dôvodov:

- 1.) Predsedov oboch komisií menuje a odvoláva minister pôdohospodárstva, na základe vlastného a ničím neobmedzeného rozhodnutia. Z hľadiska účinného boja proti korupcii je neúnosné, aby predsedami komisií boli osoby, ktorých prítomnosť vo funkcii je priamo závislá od rozhodnutia najvyššieho predstaviteľa agrárnej subvenčnej politiky na Slovensku (viď kap. 3.2.2). To vedie k strate nezávislosti rozhodovania o pridelovaní finančných prostriedkov.
- 2.) Rezortná konkurzná komisia má sedem členov, ktorých na návrh predsedu RezKK menuje a odvoláva taktiež minister pôdohospodárstva. Členmi komisie sú pracovníci MP SR a MF SR, v menšinovom obsadení zástupcovia Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory. Platí tu podobné pravidlo: funkčná prítomnosť všetkých členov komisií je priamo závislá od rozhodnutia ministra, čo vedie k možnosti ovplyvňovania rozhodovania členov komisie.
- 3.) Členov regionálnej konkurznej komisie menuje a odvoláva jej predseda. Členmi RegKK sú odborní pracovní regionálneho odboru, zástupcovia regionálnej slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a zástupca Slovenského pozemkového fondu, pričom komisia má sedem členov. Tento model zostavovania členov komisií je z hľadiska znižovania rizík vzniku korupcie rovnako nevhodný z dôvodu funkčnej závislosti členov komisie od rozhodnutia jej predsedu, čo negatívne ovplyvňuje objektivitu rozhodovacieho procesu komisie.

UDELOVACI PROCES

Význam procesu pridelovania dotácií v jeho súčasnej podobe je spochybniteľný najmä z dvoch dôvodov:

- 1.) Zložitost' kritérií pre získanie nároku na dotácie. Najmä v prípade výnosu o podpore podnikania v poľnohospodárstve (ročne viac ako 3 mld. Sk) je kritériálna náročnosť pre udelenia dotácií natoľko zložitá, že umožňuje úradníkom zamietnuť dobrú žiadosť (a naopak, súhlasiť so žiadosťou nevyhovujúcou stanoveným kritériám) prakticky bez udania dôvodu. Účastník anonimnej ankety zrealizovanej Konzervatívnym Inštitútom M.R.Stefánika v roku 2002 (ďalej len "účastník ankety") uviedol: "*Úradník nepožiadala o úplatok ani províziu, ale ak ju nedostane, tak sa "nájde" dôvod, prečo žiadateľ neuspěje so žiadosťou. Například: ak požiadate o dotáciu na vyklčování vinice, "zabudne" odovzdat' váš projekt na výsadbu novéj.*"⁷⁵

⁷⁵ Anketa súkromne hospodáriacich roľníkov, ktorí usporiadal Konzervatívny inštitút M.R.Stefánika v roku 2002 v rámci projektu "Znižovanie rizík korupcie v poľnohospodárstve" s finančnou podporou Nadácie pre podporu občianskych aktivít.

-
- 2.) Nejasná výška dotácií. Objem pridelovaných dotácií nie je fixne stabilizovaný, ale sa mení v závislosti od počtu žiadateľov, objemu žiadaných finančných prostriedkov a objemu dotácií určených pre konkrétny rok. To znamená, že objem požadovaných prostriedkov, ktorý po splnení kritérií požaduje uchádzač, môže byť ľubovoľne krátený. Prijímateľ dotácií si až do rozhodnutia komisie nemôže byť istý ich získaním ani výškou podpory, čo vedie k strate účinnosti dotácií.

Zložitosť kritérií a labilná výška dotácií vytvárajú priestor pre vznik ďalších rizík korupcie.

3.6.3 KRITÉRIÁ POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ

PODPORA POĽNOHOSPODÁRSKY ZNEVÝHODNENÝCH OBLASTÍ

V zmysle výnosu MP SR, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí a ustanovuje výška podpory na ich obhospodarovanie, katastrálne územia patriace do jednotlivých horských a iných poľnohospodársky znevýhodnených oblastí sa stanovuje podľa priemernej ceny pôdy. Rozhodujúce kritériá pre stanovenie ceny pôdy vychádzajú z bonitácie pôdno-ekologických jednotiek (BPEJ). Tento systém má však z hľadiska využiteľnosti pre stanovovanie kritérií na udelenie dotácií zásadné nedostatky:

- 1.) Systém je starý, prakticky nerevidovaný a neprihliada na mnohé dôležité produkčné faktory pôd (napr. melioračné a hydromelioračné opatrenia).
- 2.) Sieť diagnostikovaných stanovišť pre systematické mapovanie a oceňovanie pôd bola stanovená s pomerne nízkou hustotou stanovišť (cca. 14 ha). To spôsobuje výrazné nepresnosti v identifikácii stupňa znevýhodnenia oblastí.
- 3.) Hodnotenie pôd bolo realizované množstvom ľudí s odlišným diagnostickým cítením. Z tohto hľadiska systematika pôd nie je jednotná.
- 4.) Počas vytvárania systému nebola vykonávaná kontrola zistených údajov. Pri tvorbe systematickej bázy dát o vlastnostiach pôd dochádza často k prirodzeným a veľmi významným odchýlkam od reálneho stavu pôd. Systém mapovania neposkytoval takmer žiadnu ochranu pred zneužitím zo strany užívateľov pôdy. Súčasný spôsob oceňovania pôdy je zabezpečovaný odborom financovania MP SR, čo poskytuje priestor pre eskaláciu netransparentných procesov oceňovania.

Príkladom nesprávne stanovenej bonitácie pôd je situácia zo Záhorskej nížiny: Na obrázkoch č. 3.13.a a 3.13.b (hore) je zobrazený pozemok, ktorý sa nachádza v inundačnej oblasti rieky Morava. Tento pozemok má síce dobrú kvalitu pôd, počas roka je však pravidelne zaplavovaný, má nevyhovujúci sklon terénu a užívateľom pôdy je preto využívaný len na účely trvalého trávneho porastu (kosba na seno). Pozemky na obrázkoch č. 3.13.c a 3.13.d (dole) majú síce horšiu kvalitu pôd, ich sklon a vodný režim je však výrazne vyhovujúcejší pre systematickú produkčné využívanie. Cena prvého pozemku (3.13.a a 3.13.b) je však výrazne vyššia, ako sú pozemky na obrázkoch č. 3.13.c a 3.13.d. Podobným spôsobom je vyrubovaná daň z nehnuteľností týchto pozemkov, ktorá je určená taktiež podľa ceny pôdy.⁷⁶

⁷⁶ Súkromný výskum autora, na základe konzultácie s užívateľom pozemkov.

Obr. č. 3.13.a, 3.13.b (hore), 3.13.c a 3.13.d (dole): Príklad nesprávnej bonitácie pôd.



Významnou skutočnosťou poukazujúcou na nesúlad oceňovania pôd podľa BPEJ s pôdno-klimatickými realiami je i fakt, že výrazný podiel podnikateľských subjektov poberajúcich pravidelné dotácie pre znevýhodnené oblasti sa nachádza na území najproduktívnejších pôd Slovenska: na Záhorskej a Podunajskej nížine.

PODPORA PODNIKANIA V POĽNOHOSPODÁRSTVE

Výnos MP SR o podpore podnikania v poľnohospodárstve obsahuje množstvo dotačných položiek s rozsiahlymi kritériálnymi obmedzeniami pre ich prijímateľov. Tento systém však zaťažuje užívateľov pôdy a sťažuje transparentnosť pridelovania dotácií.

Z vyjadrení účastníkov ankety Konzervatívneho inštitútu M.R.Štefánika týkajúcich sa najmä tejto témy:

“Ministri si “šili” dotačné výnosy a pravidlá tak, aby ich mohli beztriestne pridelovať svojim vyvoleným.”

“V posledných rokoch sa možnosť získania dotácií pre súkromne hospodáriacich roľníkov (SHR) takmer znemožnila. Ak nie je roľník v podhorskej oblasti, ak nemá aspoň 300 ha pôdy a nemá živočíšnu výrobu, je pre neho dotácia nedosiahnuteľná. V systéme je množstvo byrokracie kvôli niekoľkým korunám. Bonifikácia úrokov na stroje je dostupná len pre veľké celky (na stroje za milióny korún). RO MP žiada zmluvy na odbyť ako podmienku pre priznanie minimálnej dotácie 500 Sk/ha. Uzatváranie zmlúv však spôsobí vopred stratu 5-6 násobne väčšiu, ako činí samotná dotácia.”

“Nezmyselné papierovanie zhoršuje podnikateľský zámer najmä pre SHR. Žiadosti o dotácie sú z roka na rok čoraz byrokratickejšie. Žiadosti k dotáciám treba zjednodušiť tak, aby sa podávali raz ročne alebo polročne, nie mesačne alebo štvrťročne.”

“Pridelovanie dotácií je zbytočne komplikované, veľmi často neadresné a neprehľadné, čo spôsobuje, že drobný podnikateľ - SHR - sa k nim dostane len veľmi ťažko.”

“Pri predložení žiadosti o dotácie je potrebné každý rok preukazovať tie isté skutočnosti a fakty. Niekedy máme dojem, že smernice o dotáciách zbytočne “šikanujú” poľnohospodárov. Niekedy máme pocit, že dochádza aj k poníženiu ľudskej dôstojnosti pri každoročnom preukazovaní tých istých skutočností. Podnikateľské prostredie pripomína mnohokrát džunglu, pretože každoročné novelizácie daňových zákonov tieto zákony zhoršujú prehľadnosť v takej miere, že ani samotní daňoví úradníci nie sú v mnohých prípadoch schopní poradiť.”

OCHRANA A ZVEĽAĎOVANIE POĽNOHOSPODÁRSKEHO PÔDNEHO FONDU

Prostredníctvom výnosu MP SR o poskytovaní dotácií na podporu zúrodňovania a ochrany pôdy sa každoročne rozdeľuje viac ako 700 miliónov korún. U mnohých z týchto opatrení však existuje veľmi vysoké riziko zneužívania finančných prostriedkov určených na konkrétny účel. Týka sa to najmä niektorých neinvestičných opatrení:

- zúrodňovanie a ochrana pôdy
- melioračné vápnenie
- obnova trvalých trávnych porastov
- melioračné podryvanie
- zúrodňovacie opatrenia na piesčitých pôdach
- stabilizácia poľnohospodárskej pôdy poškodenej alebo ohrozenej vodnou alebo veternou eróziou, podmáčaním alebo prírodnými katastrofami

V predchádzajúcich piatich rokoch sa na tieto opatrenia každoročne udeľovala dotácia vo výške presahujúcej 500 mil. Sk.

Za zásadné nedostatky týchto dotácií z hľadiska rizika vzniku korupcie, klientelizmu a plytvania s verejnými financiami môžeme považovať tieto skutočnosti:

- 1.) Vykonanie opatrení na zlepšenie vlastností pôdy je technicky ťažko realizovateľné. V mnohých prípadoch je úplne vylúčené najmä z dôvodu neustálej zmeny prírodných podmienok, na ktoré sa opatrenia viažu. Napríklad zúrodňovacie opatrenia na ťažkých a zhutnených pôdach je možné vykonať len v čase, keď určité hydrofyzikálne vlastnosti pôd dosahujú vopred stanovené rozmedzie hodnôt (týka sa najmä aktuálnej vlhkosti pôdy). Získanie takýchto informácií v súčinnosti s pripravenosťou na okamžité vykonanie opatrenia je úloha takmer nerealizovateľná.
- 2.) Metodické postupy pre určenie potreby vykonania opatrení nie sú správne. Ku stanoveniu potreby vykonania väčšiny zúrodňovacích opatrení na pôde je potrebné vykonať podrobnú analýzu pôdnych vlastností územia určeného na zúrodnenie. Takáto analýza je však technicky a ekonomicky mimoriadne náročná a takmer nerealizovateľná.
- 3.) Kontrola správnosti použitia dotácií má množstvo zásadných nedostatkov. Účinná a vedecky dôsledná kontrola vykonania takýchto opatrení je možná len prostredníctvom analýzy totožnej siete stanovišť pôdneho prieskumu pred a po vykonaní opatrenia. Realizácia takejto činnosti je však technicky vylúčená. Okrem toho, ani vykonanie dôkladnej analýzy nemôže byť dôkazovo postačujúce, nakoľko pôda podlieha neustálej zmene fyzikálnych a chemických vlastností v čase. Táto argumentácia je postačujúca na získanie dokonalých alibi vykonania opatrenia.
- 4.) Dôležitý argument proti podpore zúrodňovacích a ochranných opatrení súvisí s transparentnosťou činnosti orgánu, ktorý vykonáva kontrolu správneho využitia dotácie. V mnohých prípadoch je zmena prírodných podmienok dostatočným dôvodom na vyjadrenie súhlasu so spôsobom využitia dotácie i pre orgán kontroly.

Vyššie uvedené argumenty kladú dotácie na ochranu a zveľaďovanie poľnohospodárskeho pôdneho fondu k vôbec najrizikovejším nástrojom subvenčnej politiky štátu.

3.6.4 POUŽITIE DOTÁCIÍ

Použitie dotácií plynúcich zo štátneho rozpočtu podlieha rozsiahlemu systému kontroly, uvedenom v kapitole 3.5. Napriek tomu, že orgány kontroly sa subjektami poberajúcimi dotácie do PPOK nevenovali v dostatočnej miere (najmä v rokoch 1994-2000 je evidentná nízka snaha o kontrolu používania dotácií poľnohospodárskymi subjektami), v období rokov 1994 – 2002 odhalili obrovské množstvo konkrétnych prípadov plytvania s verejnými financiami. Zneužívanie finančných prostriedkov určených na konkrétnu činnosť je dôkazom o prítomnosti rozsiahlej korupcie a klientelizmu v rezorte poľnohospodárstva.

SPRÁVA FINANČNEJ KONTROLY

Správy finančnej kontroly a daňové orgány ako predchádzajúce inštitúcie zabezpečujúce kontrolu použitia dotácií do poľnohospodársko-potravinárskeho komplexu (PPOK) vykonávajú každoročne najvyšší počet kontrol čerpania a využívania prostriedkov štátneho rozpočtu.

Informácie správ finančnej kontroly v Bratislave, vo Zvolene a v Košiciach podávajú komplexný a vyčerpávajúci pohľad na spôsob nakladania niektorých poľnohospodárskych subjektov s prostriedkami finančnej podpory zo strany štátu. Odhaľujú zároveň rozsiahlosť škôd spôsobených v dôsledku nevyhovujúceho mechanizmu poskytovania dotácií.

Niekoľko typických príkladov zneužívania dotácií na základe zistení SFK:

PD AGROSEB Sebechleby

PD AGROSEB Sebechleby získaval v jednotlivých rokoch nasledovné dotácie: 1996 – 6,54 mil. Sk, 1997 – 7,35 mil. Sk, 1998 – 7,54 mil. Sk, 1999 – 7,27 mil. Sk, 2000 – 8,29 mil. Sk. Družstvo už v roku 1996 nezaslalo Daňovému úradu finančné zúčtovanie dotácií poskytnutých do PPOK. V rokoch 1997, 1998 a 2000 bolo zaslané v oneskorenom termíne. Až prvou kontrolou zo strany SFK v roku 2002 sa zistilo, že už v roku 1996 družstvo nepreukázalo opodstatnenosť čerpania dotácie v sume 121 tisíc Sk. Podobne v roku 1997 nepreukázalo sumu 196 tisíc Sk (poberateľ dotácie nevykonával ekologické poľnohospodárstvo na parcelách, ku ktorým bol viazaný predmet dotácie minimálne po dobu 5 rokov), ďalej 161 tisíc Sk a v roku 1997 79 tisíc Sk (detto). V roku 1998 išlo o sumu 539 tisíc Sk a v roku 1999 212 tisíc Sk, opäť z dôvodu nespĺnenia požiadavky užívania pozemkov po dobu 5 rokov. V roku 2000 družstvo nepreukázalo opodstatnenosť čerpania dotácie v sume 822 tisíc Sk, ako aj v sume 312 tisíc Sk, na účel, na ktorý boli dotácie poskytnuté (išlo najmä o dotácie na riešenie dopadov mimoriadneho sucha).⁷⁷

Poznámka: V roku 1990 vzniklo Poľnohospodárske družstvo v Sebechleboch (subjekt 1), ktoré bolo zrušené dňa 7.2.1996 likvidáciou a dňa 7.11.2000 bol vyhlásený konkurz na majetok družstva. Dňa 14.08.1995 vznikol subjekt AGROSEB Poľnohospodárske družstvo Sebechleby (subjekt 2). Niekoľko dní po vyhlásení konkurzu na subjekt 1 sa niektorí jeho členovia stali členmi subjektu 2.⁷⁸

GALAFRUIT&CO., s.r.o. Malá Trňa

Kontrolou SFK bolo zistené neoprávnené čerpanie kapitálových výdavkov v sume 29,33 mil. Sk na rekonštrukciu skladu ovocia a výstavbu ovocného sadu a vinohradov. V rámci bežných výdavkov boli neoprávnené použité prostriedky v sume 75 408 Sk na využívanie závlah. Penále: 45,68 mil. Sk.

⁷⁷ Poskytnutie informácie v zmysle zákona č. 21/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Správa finančnej kontroly Zvolen, 2225/R/2002, 17.10.2002.

⁷⁸ Spracované na základe obchodného registra na internete. www.orser.sk

AGROMAL s.r.o. Málinec

AGROMAL s.r.o. Málinec získal v roku 1998 dotácie vo výške 9,75 mil. Sk, v roku 1999 9,76 mil. Sk, v roku 2000 11,11 mil. Sk a v roku 2001 5,82 mil. Sk. V roku 2000 AGROMAL s.r.o. nepreukázal opodstatnenosť čerpania dotácie v sume 1,4 mil. Sk určenej na výstavbu, modernizáciu a rekonštrukciu technológií a objektov v chove oviec – dojárň. Dotovaná investičná akcia nie je ukončená, neslúži, ani nebude slúžiť svojmu účelu z dôvodu, že subjekt zrušil chov oviec, nedodržal záväzky žiadateľa uvedené v platnej zmluve. V roku 2001 subjekt získal finančné prostriedky v sume 408 385 Sk na nákup závlahovej techniky. Subjekt však techniku nenakúpil a poskytnuté dotácie postupne odčerpil na iné účely.

SHR Ladislav Lehocký „Brutus“ Chminianska Nová Ves

Nesplnením podmienok pre poskytnutie dotácie na udržiavanie pôdy v krajine kosením a pasením bola predpísaná vratka v sume 83 696 Sk.

AGRO družstvo Marhaň

Dotáciu na nákup traktora v sume 549 328 Sk družstvo nepoužilo a traktor nebol dodaný. Dotáciu na rekonštrukciu kravína v sume 1 780 266 Sk použilo, ale budova bola predaná v ďalšom roku, pričom ju družstvo malo používať po dobu 10 rokov na predmet činnosti. Penále: 3,085 mil. Sk.

PD Vikartovce

Kontrola účelovosti použitia dotácie poskytnutej zo ŠFOZPPF na opravu poľnej cesty v sume 4,815 mil. Sk. Počas kontroly sa zistilo, že kontrolovaný subjekt vnútropodnikové faktúry nevystavoval podľa skutočne vykonaných prác na vyššie uvedenej stavbe a neuviedol preukazným spôsobom účtovnú evidenciu podľa skutočne vykonaných prác.

PIG FARM s.r.o. Zábiedovo

Firma nepreukázala v roku 2000 opodstatnenosť čerpania dotácií na výstavbu, modernizáciu a rekonštrukciu technológií a objektov chovu ošípaných v sume 1,152 mil. Sk.

Svojpomocné družstvo jednotlivo hospodáriacich roľníkov Stará Huta

SDJHR nepreukázalo opodstatnenosť čerpania dotácie v sume 190 tisíc Sk, keď dotáciu účelovo určenú podnikateľom hospodáriacim na pôde v horských a v iných poľnohospodárskych oblastiach použilo ako preddavok za úhradu faktúry na zakúpenie 1 ks balíkovača slamy ZŤS BAMFORDS.

Ako informujú správy z výsledku kontrol Správy finančnej kontroly, najčastejšie boli zistené mnohé nedostatky. Kontrolované subjekty najmä:

- použili dotácie na iný účel v rozpore s podmienkami zmlúv,
- neodviedli do štátneho rozpočtu v stanovených termínoch a v správnej výške výnosy z prostriedkov štátneho rozpočtu a nepoužité prostriedky dotácií
- nespĺnenie podmienky určenej minimálnej dĺžky užívania dotácie
- nezrealizovanie investície, na ktorú bola dotácia určená atď.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD

NKÚ vykonáva v rezorte pôdohospodárstva každoročne niekoľko kontrol v mnohých organizáciách ministerstva. Z množstva zistení NKÚ uvádzame niektoré:⁷⁹

⁷⁹ Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ. Správy za roky 1994-2000.

-
- 1994 - Správca kapitoly MP SR nestanovil okruh pracovníkov, ktorým patrí 25 % príplatok za nepodnikanie, na základe čoho tieto príplatky vyplátili všetkým pracovníkom v hlavnom pracovnom pomere.
- Neoprávnené vyplatenie odmien vedúcim pracovníkom spôsobilo škodu 330 500 Sk.
- 1995 - Prekročenie čerpania neinvestičných dotácií o 63,3 mil. Sk bez povolenia MF SR.
- Vo viacerých prípadoch bolo zistené porušenie Smernice MP SR na poskytovanie dotácií v PPK.
 - Prostriedky poskytnuté na neinvestičné dotácie na rok 1994 boli v rámci fakultatívnych dotácií poskytnuté vo výške 416 mil. Sk aj na investície, teda iný, než zákonom stanovený účel.
- 1996 - Použitie neinvestičných dotácií na investície vo výške 1,015 mld Sk (!) bez súhlasu MF SR.
- Prekročenie limitu neinvestičných dotácií v podnikateľskej sfére o 63,4 mil. Sk.
 - Nesplnenie opatrení prijatých MP SR na odstránenie nedostatkov zistených kontrolami NKÚ.
- 1997 - Prekročenie limitu neinvestičných dotácií v podnikateľskej sfére o 135,8 mil. Sk.
- 1998 - Množstvo porušení zákonov o účtovníctve, o rozpočtových pravidlách a prevode majetku štátu na iné osoby.
- 1999 - Množstvo porušení zákonov o účtovníctve, o rozpočtových pravidlách, o cenách, zákona o verejnom obstarávaní.

Dňa 4. 10. 2001 na tlačovej besede informoval NKÚ o vykonaní kontroly tvorby a použitia prostriedkov ŠFOZ PPF a ŠPFPP. V prípade ŠFOZ PPF NKÚ konštatoval zásadné nedostatky, mimo iného:

- Na negatívnom vývoji splácania pôžičiek sa vo viacerých prípadoch podieľala aj nereálnosť podnikateľských zámerov, nadhodnotenie projektovaných ukazovateľov, a to najmä tržieb a zisku, podhodnotenie nákladovej časti, ako aj nereálny vývoj v platobnej bilancii. Odklad splácania pôžičiek, resp. nevyvodzovanie záverov zo splátok po lehote splatnosti.
- Nedostatky boli zistené i vo vecnom obsahu zmlúv o poskytnutí pôžičiek, kde chýbala najmä jednoznačná špecifikácia predmetu zmluvy, ale aj presné vymedzenie formy, výšky poskytnutých finančných prostriedkov a presná identifikácia nehnuteľností.
- Porušovanie podmienok a spôsobu poskytovania prostriedkov fondu vo vzťahu na príslušné ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov a smerníc štátneho fondu bolo zistené vo viacerých Regionálnych odboroch MP SR. Išlo najmä o nedodržiavanie povinnosti každoročného vyúčtovania finančných prostriedkov fondu, vrátane prijatých úrokov a poplatkov za vedenie účtu, o nekompletnú dokumentáciu jednotlivých žiadateľov, o nepreukázanie úhrad faktúr prvotnými účtovnými dokladmi, o poskytnutie prostriedkov fondu ako platby vopred, o použitie rozpočtových cien, alebo odborných odhadov pri vyúčtovaní prostriedkov fondu, o nesprávne ročné vyúčtovanie prostriedkov fondu, atď.
- Nedodržiavanie zmluvných podmienok, za ktorých bola poskytnutá príslušná forma podpory, nepreukázateľnosť zúčtovania podpory v účtovníctve subjektu, nesprávnosť cien použitých pri vyúčtovaní prostriedkov fondu, neprípustné vedenie finančných prostriedkov na bežné financovanie subjektu spoločne s prostriedkami z fondu, neoprávnené uhrádzanie bežných platieb, ktoré nesúviseli s účelom poskytnutia prostriedkov z fondu na príslušné zúrodňovacie opatrenia z osobitného bankového účtu, sú rozhodujúce nedostatky zistené kontrolou priamo vo vybraných subjektoch.
- Systémovým opatrením nebolo doriešené vymáhanie pohľadávok štátneho fondu po lehote splatnosti. Štátny fond nepreukázal ani v jednom prípade vymáhanie nesplatených pohľadávok súdnou cestou a rovnako nepreukázal uplatnenie svojich pohľadávok

u subjektov, na ktorých majetok bol príslušným súdom vyhlásený konkurz, resp. sa nachádzajú v inom právnom stave.

ODBOR KONTROLY MP SR

Kontrola účelnosti a efektívnosti čerpania poskytnutých dotácií zo ŠR vykonaná v roku 1999 (za predchádzajúce roky) odborom kontroly MP SR a regionálnymi kontrolórmi MP SR zistila mnoho závažných skutočností, ktoré boli následne oznámené daňovým úradom. Niektoré z nich uvádza nasledujúci výber:

- neoprávnené použitie dotácií vo výške 898.643,-Sk, subjektom Agrokombinát a.s. Turčianske Teplice
- neoprávnené použitie dotácií v sume 242.029,- Sk subjektom AGO s.r.o. Kysucký Lieskovec
- neoprávnené použitie dotačných prostriedkov v sume 796.621,-Sk, subjektom Agrogermer s.r.o. Hajnačka
- neoprávnené použitie dotačných prostriedkov v čiastke 151.162,-Sk, subjektom Agro družstvo Sekule
- neoprávnené použitie dotácie vo výške 1.137.200,-Sk subjektom Fytofynal s.r.o. Tekovské Lužany
- neoprávnené čerpanie dotácií vo výške 322.595,-Sk poskytnutých Agro družstvu Terňa, na ktoré už bol vyhlásený konkurz
- vrátenie neoprávnené čerpanej poskytnutej dotácie v čiastke 231.700,-Sk z priznanej dotácie 1.654.118,-Sk subjektu KRAS-BIO a.s. Rožňava
- vrátenie neoprávnené čerpaných dotácií v čiastke 965.794,-Sk subjektom GRABO v.o.s. Veľký Slavkov, nakoľko organizácia predložila sfaľšované potvrdenie pre konkurznú komisiu o vysporiadaní záväzku voči ŠR
- neoprávnené použitie dotácie v sume 170.292,-Sk subjektom PD Vrbovec
- vrátenie neoprávnené čerpaných dotácií v čiastke 594.500,-Sk, subjektom AGROGALUS s.r.o. Žiharec
- vrátenie neoprávnené čerpaných dotácií vo výške 130.394,-Sk subjektom RD Štiavnik
- vrátenie neoprávnené použitých dotácií vo výške 312.920,-Sk subjektom PEZA a.s. Žilina a 5.887,-Sk subjektom Zornička s.r.o. Jasenové
- vrátenie neoprávnených dotácií vo výške 115.250,-Sk subjektom RD Rudina
- neoprávnené použitie dotácií vo výške 112.900,-Sk subjektom PD Mošovce
- oznámenie o podozrení neoprávneného použitia poskytnutých dotácií vo výške 4 mil.Sk v subjekte AUTOCENTRUM s.r.o. Veľký Krtíš podľa §19 na podporu dokončenia rozostavanej investičnej výstavby v poľnohospodárstve, kde bolo zistené porušenie zákona o účtovníctve a verejnom obstarávaní
- oznámenie o neoprávnenom použití dotácie firmou K-TEN Company s.r.o. Žilina vo výške 1.312.000,-Sk, pretože dodaná technológia miešarne krmných zmien jej časť neslúži účelu, na ktorý boli dotácie poskytnuté
- oznámenie o neoprávnenom použití dotácií celkom 478.000,-Sk subjektom Agrotexom s.r.o. Sološnica na nákup prasničiek po hromadnej dyzentérii avšak organizácia nedodržala podmienku, že päťročného využívania účelu dotácií, pretože následne zrušila chov ošípaných
- oznámenie o neoprávnenom použití dotácií vo výške 700.166,-Sk subjektom BIOPANT SLOVAKIA s.r.o. Veľký Krtíš
- oznámenie o vrátení neoprávnenom použití dotácie vo výške 3.720.493,-Sk subjektom RD Krčava.

Na základe informácií v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám možno zo zistení kontrolných orgánov konštatovať, že zneužívanie objemovo veľkých dotačných prostriedkov (presahujúcich niekoľko miliónov Sk) na iný, než stanovený účel, je typické najmä pre veľké obchodné spoločnosti (s.r.o. a a.s.), v menšej miere pre družstvá a v minimálnej miere pre súkromne hospodáriacich roľníkov. Správy orgánov kontroly sú mimoriadne významným dôkazovým materiálom o existencii, rozsahu a intenzite korupcie a plytvania s verejnými financiami v rezorte.

IACS

Priznávanie a poskytovanie podpôr po vstupe do Európskej únie predpokladá zriadenie platobnej agentúry a zavedenie integrovaného administratívno-kontrolného systému (IACS). Všetky platby, ktoré sa poskytujú z Európskeho poľnohospodárskeho fondu garancie a orientácie (EAGGF) v rámci CAP, sú zabezpečované platobnou agentúrou a ich realizácia sa uskutočňuje využitím IACS. IACS v rámci systému zabezpečuje rozsiahlu kontrolu plnenia podmienok pre poskytnutie dotácie.

Napriek potrebe Slovenskej republiky urýchlene vybudovať a uviesť do prevádzky systém IACS, Úrad pre verejné obstarávanie rozhodol v septembri 2002 druhýkrát o zrušení verejnej súťaže na dodávku Integrovaného administratívneho a kontrolného systému (IACS). Ak sa Slovensko stane členom Európskej únie od roku 2004, zostáva na vybudovanie, otestovanie a sprevádzkovanie systému veľmi málo času. IACS je nevyhnutnou podmienkou na uplatňovanie priamych platieb v rámci prvého piliera Spoločnej poľnohospodárskej politiky a Slovensko je krajinou, ktorá v splnení tohto záväzku výrazne zaostáva za ostatnými kandidátskymi krajinami.

3.6.5 INFORMOVANIE O DOTÁCIÁCH

Dňa 10. apríla 2002 Vláda SR prerokovala a schválila materiál s názvom „Návrh nového modelu aktívneho poskytovania informácií o procese prideľovania dotácií“. V uznesení uložila ministrom do 24. apríla 2002 zverejniť na oficiálnej internetovej stránke informácie organizácií o procese prideľovania dotácií zo štátneho rozpočtu prostredníctvom rozpočtových kapitol svojich ministerstiev. Príloha ku schválenému materiálu obsahuje presný výpočet položiek, ktoré je ministerstvo povinné uviesť.

Medzi zverejňované informácie má patriť najmä:

- zoznam subjektov (napr. u ministerstiev fondy), ktorým daná inštitúcia poskytuje prostriedky zo svojho rozpočtu, alebo ktorých je správcom a ktoré sú poskytovateľom dotácií
- informácie pre žiadateľov o poskytnutie dotačných prostriedkov:
 - a. na aký účel môže byť dotácia poskytnutá,
 - b. kto môže byť poberateľom dotácie,
 - c. podmienky, ktoré musí spĺňať žiadateľ o poskytnutie dotácie,
 - d. vzor žiadosti o poskytnutie dotácie, pokyny na jej vyplnenie a podanie v prípade nutnosti podania projektu aj jeho vzor,
 - e. právne predpisy, na základe ktorých sa dotácia poskytuje (zákony, vyhlášky, smernice, nariadenia vlády, ministrov a podobne),
 - f. v akej výške je dotácia poskytovaná,
 - g. akým spôsobom sú poskytované finančné prostriedky (v prípade nutnosti vlastníctva účtu v banke, aký typ účtu a ktorej inštitúcii),
 - h. kontakt na odborný útvar, ktorý poskytuje bližšie informácie ohľadom danej dotácie.

-
- kontrola:
 - a. nakladanie inštitúcie s finančnými prostriedkami určenými na poskytovanie dotácií za aktuálne a predošlé tri účtovné obdobia
 - b. záver nezávislého auditu, ak bol vykonaný v danej inštitúcii za posledné tri účtovné obdobia, poprípade výsledky kontroly NKÚ, ak bola vykonaná v danom období, alebo výsledky kontroly vykonanej inými orgánmi a zoznam poberateľov, ktorí museli vrátiť finančné prostriedky s uvedením dôvodu pre ktorý museli byť finančné prostriedky vrátené. Ak inštitúcia nemá k dispozícii výsledky kontroly, tak výslovne na túto skutočnosť upozorní.
 - c. podrobný zoznam poberateľov jednotlivých dotácií (názov subjektu, IČO, sídlo, účel poskytnutej dotácie, dotačný titul, výška požadovanej dotácie, výška poskytnutej dotácie, dátum poskytnutia dotácie, zoznam dotácií poskytnutých subjektu za obdobie posledných troch rokov z danej inštitúcie, kraj a okres poberateľa dotácie atď).⁸⁰

V reakcii na uvedené uznesenie Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky zrealizovalo novú, špecializovanú internetovú stránku, prostredníctvom súkromnej firmy RADE-LA s.r.o. Stránka však ani 6 mesiacov po stanovenom termíne neobsahovala množstvo požadovaných informácií, najmä o dotáciách zo štátnych fondov a z bývalých štátnych fondov (predovšetkým ŠFOZPPF), o dotáciách za predchádzajúce roky (s výnimkou rokov 2000 a 2001), o vykonaných kontrolách odborom kontroly MP SR atď.

MP SR tak poskytovalo (a naďalej i poskytuje) menej informácií nielen v zmysle uznesenia Vlády SR, ale aj v porovnaní s predchádzajúcim informačným systémom ministerstva.

⁸⁰ *Nový model aktívneho poskytovania informácií o procese prideľovania dotácií. Uznesenie vlády SR.*

ZÁVER

Vzhľadom na prírodný ráz slovenskej krajiny a zvláštne geopolitické postavenie Slovenska v Európe zohrávalo poľnohospodárstvo na Slovensku vždy veľmi špecifickú a mimoriadne dôležitú úlohu. V dejinách druhej polovice 20. storočia rástla jeho úloha s okolnosťami vnútrenými politickými rozhodnutiami totalitnej moci. Kým v povojnovom období bolo poľnohospodárstvo poškodené násilníckou politikou triedneho boja, na sklonku totalitnej éry bolo presiaknuté všetkými neduhmi tzv. "výstavnej skrine socializmu": t.j. rozkrádaním hmotných statkov, poškodzovaním životného prostredia a ekonomickou závislosťou na podpore štátu.

Štyridsať rokov výstavby socialistického poľnohospodárstva zanechalo hlboké stopy na procese obnovy funkčného a efektívneho odvetvia. Strata kontinuity roľníckeho stavu, nevysporiadanosť vlastníckych vzťahov na pôde, diskriminácia farmárskych foriem hospodárenia a nepružná poľnohospodárska politika sú len jednými z mnohých problémov slovenského poľnohospodárstva na začiatku 21. storočia. Vari najpálčivejším problémom dnešnej doby je však *korupcia* a jej rozmanité spoločenské prejavy. Nie je preto náhodou, že účinný boj proti *korupcii* je považovaný za prvoradé kritérium pre vstup Slovenska do Európskej únie.

Neúspešná a neukončená transformácia poľnohospodárstva po roku 1989 spôsobuje, že v rezorte podnes dominuje politika rozsiahlej štátnej intervencie trhu s poľnohospodárskymi komoditami za udržiavania pôvodných systémov kontroly. Hlavným mechanizmom štátnej podpory sú i naďalej dotácie, poskytované na základe zložitých a neprehľadných kritérií. Objemom podpory a charakterom prerodovacieho procesu sa tak poľnohospodárstvo prepracovalo medzi odvetvia s najvyšším rizikom korupcie v spoločnosti.

Analýza dotačných a protikorupčných nástrojov agrárnej politiky odhaľuje prítomnosť závažných problémov v manažmente slovenského poľnohospodárstva. Zložitost kritérií poskytovania dotácií, netransparentné priznávanie dotácií a neochota manažmentu poľnohospodárstva viesť účinný boj proti korupcii sú len špičkou ľadovca rizík korupcie, klientelizmu a plytvania s verejnými financiami v rezorte. Podobné je to však i s príčinami pretrvávania tejto nepriaznivej situácie. Nesúvisia len s dôsledkami predrevolučnej éry, ale aj s konkrétnymi zlyhaniami ľudí zodpovedných za chod ministerstva po roku 1989. Krátka eufória slobody trhu bola totiž už čoskoro nahradená starou protekcionistickou politikou pôvodného manažmentu.

Slovensko na prahu vstupu do EÚ čaká množstvo náročných a bolestivých reforiem. Okrem účinného boja proti korupcii je potrebné vybudovať rezort, ktorý bude pripravený na prijatie spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie, bude pracovať pružne a v prospech všetkých foriem hospodárenia na pôde. Musí vytvárať predpoklady na postupnú elimináciu podpornej politiky štátu smerom k zvyšovaniu efektivity hospodárenia na pôde, podporou tých foriem hospodárenia, ktoré vykazujú najvyšší stupeň rentability.

Výsledky kontrol využívania dotácií otvárajú strategicky závažný problém. Vysoký podiel prípadov zneužitia dotácií na iný, než stanovený účel, poukazuje na všeobecne akceptovaný mechanizmus nelegálneho obohacovania sa prostredníctvom dotácií. Toto zistenie spochybňuje zásadným spôsobom nielen metodiku poskytovania poľnohospodárskych dotácií, ale aj ich samotný význam. Faktom ostáva, že dôsledná ekonomická analýza významu dotácií, ako aj široká spoločenská diskusia na túto tému, nebola doposiaľ na Slovensku zrealizovaná.

Reforma systému poľnohospodárskych dotácií nevyrieši problém korupcie navždy a definitívne. K eliminácii všetkých ohnísk korupcie by bolo potrebné vykonať množstvo komplexných a systémových krokov v manažmente celého agropotravinárskeho komplexu. Reforma dotačnej politiky ako najväčšieho zdroja netransparentne poskytovaných prostriedkov však pomôže výrazne očistiť prostredie podnikania na pôde a môže byť zásadným prielomom smerom ku kvalitnému a prosperujúcemu poľnohospodárstvu.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- [1] *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, OCDE, Paris, 2001.
- [2] *Corruption dans le secteur public*, OCDE, Paris, 1999.
- [3] *Global Corruption Report*, TI 2001, Berlín.
- [4] *Policy Research Working Paper World Bank 2312: Meranie správy vecí verejných, korupcie a miery ovládnutia štátu firmami*. (Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, Mark Schankermann), apríl 2000.
- [5] Sičáková, E. – Zemanovičová, D. – Nechala, P. – Majchrák, J. – Pirošík, V.: *Protikorupčné minimum*. TIS, Bratislava 2002.
- [6] Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Protikorupčné nástroje, séria 16 štúdií*. CPHR – TIS, 2001.
- [7] Zemanovičová, D.: *Ekonomické aspekty korupcie*. Ekonomický časopis 2/2002.
- [8] Zemanovičová, D.: *Korupcia a jej dopady na MSP*. Zborník z medzinárodnej konferencie, Bratislava, 2002.
- [9] Frič P. a kol.: *Korupce na český způsob*. Praha, G plus G, 1999.
- [10] Galanda, M. – Orosz, L. – Pirošík, V.: *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov*. Bratislava, CPHR-TIS, 2001.
- [11] Ivanová, D. – Hrubala, J.: *Právne nástroje boja proti korupcii*. Bratislava, CPHR- TIS, 2001.
- [12] Hrubala, J. – Ivanová, D.: *Úloha prokuratúry a súdov pri odhaľovaní korupcie, trestné konanie*. Bratislava. CPHR – TIS, 2001.
- [13] Kamenec, T. – Pirošík, V.: *Prístup k informáciám ako protikorupčný nástroj*. Bratislava, CPHR-TIS, 2001.
- [14] Mathern, V. a kol.: *Trestný zákon, trestný poriadok a súvisiace predpisy*. Komentár. Bratislava, Ister Science Press, 1994.
- [15] *Národný program boja proti korupcii*. Bratislava, Úrad vlády SR, 2000.
- [16] Nemeč, J. – Slimáková, L. - Pirošík, V.: *Konflikt záujmov na úrovni štátnej správy*. Bratislava, CPHR-TIS, 2001.
- [17] Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava, CPHR-TIS, 2000.
- [18] Sičáková, E. – Zemanovičová, D. – Nechala, P. – Majchrák, J. – Pirošík, V.: *Protikorupčné minimum. Sluby a realita boja proti korupcii v SR a odporúčania pre novú vládu*. Bratislava. CPHR – TIS, 2002.
- [19] Vlach, J. – Nemeč, J.: *Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť*. Bratislava, CPHR-TIS, 2001.
- [20] *Za konflikt záujmov nepostihli žiadneho verejného činiteľa*. SITA, 15. 1. 2002.
- [21] Kol. aut.: *Polnohospodárstvo, lesníctvo a vodné hospodárstvo. Základné východiská hospodárskeho, ekologického a sociálneho potenciálu Slovenska*. In: Pôda a hydromeliórie v procese transformácie Slovenského pôdohospodárstva. Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Zborník č.9, Nitra, 1997.
- [22] §9 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)
- [23] *State of the Environment Report. Slovak Republic 1998*. Ministry of the Environment of the Slovak Republic.
- [24] *FAO Statistical Databases*. <http://apps.fao.org/>
- [25] Kol. aut.: *Morfogenetický klasifikačný systém pôd ČSFR*. Výskumný ústav pôdnej úrodnosti Bratislava, 1991.

-
- [26] Bielek, P. a kol.: *Jubilejná správa o pôde Slovenskej republiky a činnosti Výskumného ústavu pôdozvedectva a ochrany pôdy v Bratislave*. VÚPOP, Bratislava, 2000.
- [27] Červený a kol.: *Podnebí a vodní režim ČSSR*. Státní zemědělské nakladatelství, Praha, 1984.
- [28] *Organizačný poriadok Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky*. www.mpsr.sk
- [29] *Štatút Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky*. www.mpsr.sk
- [30] Blaas, G.: *Analýza vývoja poľnohospodárstva a potravinárstva v období rokov 1990-1998*. VÚEPP Bratislava, 1999.
- [31] *Zákon č. 240/1998 Z.z. o poľnohospodárstve a o zmene a doplnení ďalších zákonov*.
- [32] Linkeš, V. – Pestún, V. – Džatko, M.: *Príručka pre používanie máp bonitovaných pôdno-ekologických jednotiek*. VÚPÚ Bratislava, 1996.
- [33] Buday, Š.: *Cena poľnohospodárskej pôdy a smery jej využitia*. VÚPÚ Bratislava, 2000.
- [34] *Výnos MP SR č. 3485/1/2001-100 z 3. januára 2002, ktorým sa vyhlasujú katastrálne územia patriace do jednotlivých poľnohospodársky znevýhodnených oblastí a ustanovuje výška podpory na ich obhospodarovanie*.
- [35] *Štatút Regionálnej konkurznej komisie regionálneho odboru Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky*.
- [36] *Výnos MP SR č. 3485/2/2001-100 z 3. januára 2002 o podpore podnikania v poľnohospodárstve*.
- [37] *Štatút Rezortnej konkurznej komisie regionálneho odboru Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky. Číslo 167/2002-100*.
- [38] *Zákon č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu*.
- [39] *Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií*.
- [40] *Zákon č. 553/2001 Z.z. o zrušení niektorých štátnych fondov, o niektorých opatreniach súvisiacich s ich zrušením a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.
- [41] *Zelená správa*. Ročníky 1997, 1999, 2000, 2001, 2002.
- [42] *Európska komisia: Európa... otázky a odpovede. Ako funguje Európska únia? Delegácia Európskej komisie v Slovenskej republike*, Bratislava 1999.
- [43] *European Treaties*. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. http://europa.eu.int/abc/treaties_en.htm
- [44] *Agriculture: introduction*. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l04000.htm>
- [45] *Agriculture Directorate-General*. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_en.htm
- [46] *Financing of the common agricultural policy: control of transactions linked to EAGGF Guarantee Section expenditure*. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33030.htm>
- [47] *Fraud in the financing of the Common Agricultural Policy*. Oficiálna internetová stránka Európskej únie. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33032.htm>
- [48] Solíková, H.: *Analýza a komparácia agrárnych politík Slovenska*. VÚEPP Bratislava, 2000.
- [49] *OECD Statistics*.
- [50] *New Zealand's Agricultural Reform Experiences*. Materiál Ministerstva poľnohospodárstva Nového Zélandu.
- [51] *Zákon č. 440/2002 Z.z. o správach finančnej kontroly*.
- [52] *Zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade*.

-
- [53] *Zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe.*
- [54] *Zákon č. 150/2001 Z.z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2002 Z.z.*
- [55] *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ. Správy za roky 1994-2000.*
- [56] *Nový model aktívneho poskytovania informácií o procese pridelovania dotácií. Uznesenie vlády SR.*

Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku

Vydal Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika, Bratislava 2002

Publikáciu zostavil Radovan Kazda

Copyright © Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika

ISBN 80-89121-00-4

ISBN 80-89121-00-4



9 788089 121007