

Zborník príkladov dobrej praxe

Verejné obstarávanie v Slovenskej republike smerom k stratégii riadenia konfliktov záujmov

“Neúradný preklad/
Unofficial translation”



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je financovaný z Európskeho sociálneho fondu.

Tento preklad nebol vyhotovený OECD a nemal by sa považovať za úradný preklad OECD. Za kvalitu prekladu a jeho súlad s textom diela v pôvodnom jazyku zodpovedá výlučne autor alebo autori prekladu. V prípade akéhokoľvek rozporu medzi pôvodným dielom a prekladom sa musí považovať za platný iba text pôvodného diela.

This translation was not created by the OECD and should not be considered an official OECD translation. The quality of the translation and its coherence with the original language text of the work are the sole responsibility of the author or authors of the translation. In the event of any discrepancy between the original work and the translation, only the text of original work shall be considered valid.

Táto správa hodnotí postupy, ktoré sa na Slovensku v súčasnosti používajú pri identifikácii a riadení konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní a stanovuje základy stratégie na posilnenie týchto postupov využitím skúseností zo zahraničia. Zhromažďuje osvedčené postupy z niekoľkých krajín OECD, napríklad pri identifikácii a riadení konfliktov záujmov súvisiacich s darmi a odmenami poskytovanými úradníkom verejného obstarávania alebo v súvislosti so zamestnávaním úradníkov pred ich pôsobením vo verejnej funkcii prípadne po ňom. Správa analyzuje súčasný systém identifikácie konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní na Slovensku, ktorý sa opiera o oznamovanie stretu záujmov úradníkov vyšším riadiacim pracovníkom, a zdôrazňuje potrebu vybudovania silného systému správy a overovania informácií. Nakoniec správa skúma regulačný rámec pre konflikty záujmov vo verejnom obstarávaní na Slovensku a navrhuje ďalšie prvky, ktoré je potrebné zväziť pre úspešnú stratégiu reformy, vrátane vedenia a zapojenia zainteresovaných strán.

Tento dokument, ako aj všetky údaje a grafy v ňom obsiahnuté nemajú vplyv na štatút alebo zvrchovanosť akéhokoľvek územia, na vymedzenie medzinárodných hraníc a limitov ani na názov akéhokoľvek územia, mesta alebo oblasti.

Poznámka Turecka:

Informácie uvedené v tomto dokumente s odkazom na „Cyprus“ sa týkajú južnej časti ostrova. Na ostrove neexistuje žiadny jeden orgán zastupujúci tureckých a gréckych Cyperčanov. Turecko uznáva Severo-cyperskú tureckú republiku (TRNC). Kým sa nenájde trvalé a spravodlivé riešenie v rámci Organizácie Spojených národov, Turecko bude trvať na svojej pozícii týkajúcej sa „cyperskej otázky“.

Poznámka všetkých členských štátov EÚ v OECD a EÚ

Cyperskú republiku uznávajú všetci členovia Organizácie spojených národov s výnimkou Turecka. Informácie v tomto dokumente sa týkajú oblasti pod kontrolou vlády Cyperskej republiky.

Použitie tohto diela, v digitálnej alebo tlačenej forme, sa riadi podmienkami uvedenými na adrese <https://www.oecd.org/termsandconditions/>

© OECD (2022)

Pod'akovanie

Tento zborník príkladov dobrej praxe vypracoval Jacobo Pastor García Villarreal, hlavný analytik politik, pod vedením a dohľadom Elsy Pilichowski, riaditeľky Výboru pre správu vecí verejných, a Edwina Laua, vedúceho odboru infraštruktúry a verejného obstarávania, OECD.

Cenné pripomienky poskytli Paulo Magina, Matthieu Cahen a Miroslava Packová. Redakčnú činnosť podporili Lauren Thwaites a Thibaut Gigou, ktorí tiež pomáhali pri administratívnych činnostiach a v oblasti komunikácie.

OECD vyjadruje poďakovanie Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) Slovenskej republiky za plodnú spoluprácu a vedenie. OECD ďakuje najmä predsedovi ÚVO Miroslavovi Hlivákovi a celému jeho tímu. **Zborník príkladov dobrej praxe je vypracovaný v rámci národného projektu Zvyšovanie efektívnosti v oblasti verejného obstarávania na Slovensku, financovaného z Európskeho sociálneho fondu.**

Zborník príkladov dobrej praxe zahŕňa informácie z workshopu OECD o identifikácii konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní, ktorý sa konal 18. – 19. októbra 2021. Osobitné poďakovanie patrí ÚVO a jeho predstaviteľom za podporu pri organizovaní a realizácii tohto workshopu. OECD vyslovuje vďaku kolegom, ktorí sa na workshope zúčastnili, konkrétne pani Katarzynie Tyc-Okońskiej, zástupkyni riaditeľa odboru kontroly Úradu pre verejné obstarávanie z Poľska, a tiež pánovi Emilio Viciano Durovi, zástupcovi námestníka riaditeľa sekretariátu Rady pre štátne verejné obstarávanie na Generálnom riaditeľstve pre štátne aktíva v Španielsku. Workshopu sa zúčastnili aj odborníci zo slovenských inštitúcií: Tomáš Lepieš, riaditeľ odboru dohľadu ÚVO; Alexandra Kapišovská, riaditeľka odboru prevencie a korupcie Úradu vlády SR; a Juraj Jando z Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Zborník príkladov dobrej praxe schválila pracovná skupina vedúcich odborných pracovníkov pre verejné obstarávanie OECD (LPP) 1. marca 2022 a Výbor pre správu vecí verejných ju odtajnil 23. mája 2022.

Obsah

POĎAKOVANIE	3
OBSAH	4
AKRONYMY A SKRATKY	6
ZHRNUTIE	7
1 ÚVOD	9
2 REGULAČNÝ RÁMEC, KTORÝ DEFINUJE KONFLIKT ZÁUJMOV	13
Slovensko reagovalo na predchádzajúce odporúčania OECD vypracovaním dôkladnejších definícií konfliktu záujmov.	15
Kódex správania bol vypracovaný po konzultácii s pracovníkmi ÚVO, čo je v súlade s odporúčaniami OECD, ale chýba v ňom pohľad externých zainteresovaných strán.	18
3 IDENTIFIKÁCIA A PREDCHÁDZANIE KONFLIKTOM ZÁUJMOV	20
Slovenský systém na identifikáciu a predchádzanie konfliktom záujmov úradníkov verejného obstarávania je založený na tom, že úradníci musia oznamovať strety záujmov svojim nadriadeným.	24
Zavedenie povinnosti úradníkov verejného obstarávania predkladať vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov vo verejnom obstarávaní by umožnilo dôkladnejšie posúdenie rizík konfliktu záujmov.	27
Zavedenie tejto povinnosti by malo byť sprevádzané vybudovaním spoľahlivého systému overovania a mechanizmu na systematizáciu údajov pre účely rozhodovania a hodnotenia.	29
4 RIADENIE KONFLIKTOV ZÁUJMOV S CIEĽOM PREDCHÁDZANIA KORUPCII (ALEBO VZNIKU KONFLIKTU ZÁUJMU)	33
ÚVO by sa mal zamerať na vypracovanie jasných pravidiel o tom, čo sa od úradníkov verejného obstarávania očakáva pri riešení situácií konfliktu záujmov, a tiež podporiť ich implementáciu.	33
5 DARY A ODMENY	37
Pravidlá o prijímaní darov a odmien pre zamestnancov ÚVO sú dobre prepracované, takže hlavná výzva spočíva v ich uplatňovaní a dodržiavaní.	37
ÚVO môže zvážiť, či by sa register darov nemal sprístupniť verejnosti.	39
6 ZAMEŠTNANIE PRED NÁSTUPOM DO ŠTÁTNEJ SLUŽBY A PO JEJ SKONČENÍ	41
Jednou z hlavných výziev pre ÚVO je vytvorenie rámca na identifikáciu a riadenie rôznych foriem konfliktov záujmov úradníkov v oblasti verejného obstarávania, ktoré vznikajú v dôsledku zamestnania (alebo pracovného pomeru) pred alebo po skončení ich verejnej funkcie, ako aj stanovenie lehôt, počas ktorých budú títo úradníci vylúčení z aktívnej účasti v rozhodovacích procesoch tzv. „cooling-off periods“.	42

V záujme riešenia rizík konfliktu záujmov vyplývajúcich zo vzniku pracovného pomeru po skončení štátnej služby by ÚVO mohol zriadiť výstupné pohovory a komisiu, ktorá by posudzovala tieto riziká od prípadu k prípadu. 45

7 ĎALŠIE ZÁVERY SMEROM K PRAKTICKEJ STRATÉGII 48

Vedenie ÚVO by malo rámeč na riadenie konfliktov záujmov viditeľne uchopiť a neustále svojim zamestnancom vysielat odkaz o jeho význame. 48

ÚVO by mal posilňovat svoje partnerstvo so zamestnancami, a umožňovat tak ľahšie prijatie a dodržiavanie rámca konfliktu záujmov. 50

ÚVO by mal spolupracovat s podnikateľským sektorom a organizáciami občianskej spoločnosti a informovat ich o svojich zásadách konfliktu záujmov a svoje úsilie intenzívne propagovat. 50

8 ĎALŠIE INFORMÁCIE O SKÚSENOSTIACH VYBRANÝCH KRAJÍN OECD 52

Francúzsko 52

Nový Zéland 53

Poľsko 54

Španielsko 56

REFERENCIE 58

Obrázky

OBR. 1.1. PERCENTO ĽUDÍ, KTORÍ SÚHLASIA, ŽE VLÁDU RIADIA OSOBNÉ ZÁUJMY, PODĽA KRAJÍN 10

OBR. 1.2. RIZIKÁ INTEGRITY POČAS CYKLU VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA 11

OBR. 2.1. ZNÁZORNENIE POJMU KONFLIKTU ZÁUJMOV 14

OBR. 3.1. POLITIKY A MECHANIZMY NA IDENTIFIKÁCIU, PREVENCIU A RIADENIE KONFLIKTU ZÁJMOV VEREJNÝCH ČINITEL'OV. 20

OBR. 7.1. OPATRENIA NA PODPORU INTEGRITY DODÁVATEĽOV V OECD A V NIEKTORÝCH ĎALŠÍCH KRAJINÁCH 51

Tabuľky

TABUĽKA 2.1. REGULAČNÝ RÁMEC ÚVO TÝKAJÚCI SA KONFLIKTOV ZÁUJMOV 13

TABUĽKA 3.1. 26 DATABÁZ - INDEX PODNIKATEĽA 30

Akronymy a skratky

CAB	Central Anti-corruption Bureau (Poľsko)	Centrálny protikorupčný úrad (Poľsko)
COEC	Chief Official Ethics Commission (Litva)	Hlavný výbor pre etiku verejných funkcionárov
COI	Conflict of interest	Konflikt záujmov
CSO	Civil society organisation	Organizácia občianskej spoločnosti
DAEO	Designated Agency Ethics Official (USA)	Určený pracovník pre etický program v organizácii
EU	European Union (EÚ)	
EUR	Euros (EURO)	
FAQ	Frequently asked questions	Často kladené otázky
HATVP	High Authority for Transparency of Public Life (Francúzsko) <i>Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique</i>	Vysoký úrad pre transparentnosť vo verejnom živote
HR	Human resources	Ľudské zdroje
IMOD	Internal Methodology of the Supervision Department	Interná metodika odboru dohľadu
ISO	International Organization for Standardization	Medzinárodná organizácia pre štandardizáciu
OA	Anticorruption Office (Argentína) <i>Oficina Anticorrupción</i>	Protikorupčný úrad
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OGE	Office of Government Ethics (USA)	Úrad pre štátnu etiku
PP	Public procurement	Verejné obstarávanie
PPE	Personal protection equipment	Osobné ochranné prostriedky
PPO	Public Procurement Office	Úrad pre verejné obstarávanie
ROLECE	Official Register of Tenderers and Classified Economic Operators (Španielsko) <i>Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado</i>	Úradný register uchádzačov a vybraných hospodárskych subjektov
SFP	Ministry of Public Administration (Mexiko) <i>Secretaría de la Función Pública</i>	Ministerstvo verejnej správy
TBS	Treasury Board Secretariat (Kanada)	Sekretariát Rady pre financie
US	United States of America - USA	

Zhrnutie

Hlavné zistenia

Konflikt záujmov je čoraz väčším problémom integrity v mnohých krajinách OECD vrátane Slovenskej republiky. Má dopad najmä na verejné obstarávanie, ktoré sa považuje za jednu z činností vlády najviac ohrozených korupciou.

Na Slovensku bol nedávno vypracovaný regulačný rámec pre konflikt záujmov, konkrétne jeho časť vzťahujúca sa na zamestnancov Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO).

Slovensko vychádzalo hlavne z predchádzajúcich odporúčaní OECD a vypracovalo spoľahlivé definície konfliktu záujmov, vrátane konfliktov záujmov zdanlivých, skutočných a možných. Niektoré predpisy, ako napríklad Kódex správania, boli dokonca vypracované formou participatívnych procesov.

Slovenský systém identifikácie a predchádzania konfliktom záujmov vyžaduje, aby si zamestnanci ÚVO boli vedomí akéhokoľvek konfliktu záujmov a informovali o všetkých možných, zdanlivých alebo skutočných konfliktoch záujmov svojho nadriadeného. Vedúci pracovníci musia následne posúdiť potenciál konfliktu záujmov a určiť ďalší postup. Môžu sa tiež poradiť s protikorupčným špecialistom, protikorupčným koordinátorom a/alebo riaditeľom odboru ľudských zdrojov.

V súčasnosti nemá ÚVO žiaden manuál alebo postup, na základe ktorého by zamestnanci deklarovali vopred alebo včas a pravidelne svoj konflikt záujmov. Používa sa niekoľko čestných vyhlásení, v ktorých zamestnanci ÚVO vyhlasujú, že nie sú v konflikte záujmov, ale nemusia deklarovat' svoje konkrétne záujmy.

Hoci regulačný rámec jasne stanovuje povinnosť informovať nadriadeného, ak nastane situácia konfliktu záujmov alebo ak vzniknú pochybnosti, tieto pravidlá však neposkytujú dostatočné usmernenie o iných alternatívach riešenia takejto situácie, s výnimkou zákazu alebo obmedzenia prístupu k určitým informáciám. Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca uvádza zoznam potenciálnych možností riešenia konfliktu záujmov, ale nevysvetľuje, ako, kedy a za akých okolností by bolo vhodné nejaké riešenie použiť.

Zamestnanec ÚVO môže prijať dar, ak je jeho hodnota nižšia ako 30 EUR a ak sú splnené určité kritériá. Ak však hodnota presiahne 30 EUR, zamestnanci sa daru musia vzdať a zaregistrovať ho v kancelárii predsedu ÚVO. Usmernenia uvedené v kódexoch a smerniciach sú dosť názorné a vysvetlené na príkladoch, prostredníctvom často kladených otázok alebo kontrolných zoznamov. Vzhľadom na to, že ide o rozsiahly rámec, hlavné výzvy spočívajú v jeho implementácii, vrátane budovania dôvery medzi zamestnancami verejnej správy, že sa môžu bez obáv prihlásiť a dary oznámiť.

Napriek tomu, slovenský rámec na prevenciu, identifikáciu a riadenie konfliktov záujmov pracovníkov verejného obstarávania komplexne nerieši viaceré problémy, ktoré sa týkajú obdobia pred zamestnaním sa vo verejnej správe a po jeho ukončení.

Odporúčania

- ÚVO môže zvážiť zlúčenie úloh protikorupčného špecialistu a protikorupčného koordinátora. Jedno kontaktné miesto pre otázky týkajúce sa podozrení na konflikt záujmov by mohlo predísť nejasnostiam, ktoré vznikajú medzi nižšími a vyššími riadiacimi pracovníkmi.
- Zavedenie povinného predkladania vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov úradníkov v procese verejného obstarávania by umožnilo, aby sa riziká konfliktu záujmov mohli dôkladnejšie posudzovať.
 - Vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov zvyšujú transparentnosť a umožňujú verejným obstarávateľom a obstarávateľom vykonávať hodnotenia rizík a identifikovať potenciálne konflikty záujmov, ktoré môžu narušiť dôveru verejnosti a ohroziť inštitucionálnu či osobnú povesť.
 - Požadovať od štátnych úradníkov, aby podávali vyhlásenie o neprítomnosti konfliktu záujmov pri nástupe do funkcie a každý rok alebo každé dva roky, alebo keď sa záujmy úradníkov zmenia spôsobom, ktorý môže viesť ku konfliktu s verejným záujmom. Takáto požiadavka by umožnila ÚVO preveriť takéto vyhlásenia a vytvoriť rizikový profil úradníkov verejného obstarávania.
- Vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov úradníkov verejného obstarávania by bolo potrebné doplniť o spoľahlivý systém overovania a mechanizmus na systematizáciu údajov pre rozhodovanie a hodnotenie.
 - Hodnotenie implementácie politiky konfliktu záujmov by malo byť systematické, aby poskytovalo dôkazmi podloženú spätnú väzbu o vplyve a účinnosti.
- ÚVO by mal stanoviť jasné pravidlá o tom, čo sa pri riešení situácií konfliktu záujmov od úradníkov verejného obstarávania očakáva a podporovať ich implementáciu.
 - ÚVO by mohol zahrnúť do regulačného rámca celú škálu možností riešenia situácií konfliktu záujmov a vysvetliť, kedy a ako ich použiť.
 - Vzhľadom na význam ich úlohy pri identifikácii a riadení konfliktov záujmov by sa mali vedúci pracovníci podporovať a vzdelávať, aby dokázali správne pochopiť a zvažovať rôzne možnosti a potenciálne riešenia.
- ÚVO môže zvážiť uskutočnenie širokého prieskumu, ktorý by bol zameraný na posúdenie stupňa informovanosti úradníkov o pravidlách a postupoch týkajúcich sa darov a odmien. Paralelne môže ÚVO ďalej komunikovať o tomto rámci prostredníctvom plagátov, letákov, e-mailov, nástenných oznamov a pod.
- S narastajúcim počtom prípadov súvisiacich s darmi sa bude pravdepodobne zvyšovať aj náročnosť dôsledného uplatňovania rámca. Každý prípad a jeho príslušné riešenie bude potrebné dokumentovať, aby sa pravidelne analyzovala konzistentnosť a primeraným spôsobom vytvárali stimuly pre úradníkov dary deklarovat'.
- ÚVO môže zvážiť verejné sprístupnenie registra darov.
- ÚVO by mal vypracovať rámec na identifikáciu a riadenie konfliktov záujmov svojich zamestnancov, ktoré vznikajú v období pred ich zamestnaním sa vo verejných službách, prípadne po ukončení takéhoto zamestnania, ako aj stanoviť lehoty s obmedzeniami ich účasti na niektorých činnostiach, tzv. „cooling-off periods“.
 - ÚVO by mohol zriadiť organizovanie výstupných pohovorov, a tiež vytvoriť komisiu na posudzovanie rizík jednotlivých prípadov.
- Vedenie ÚVO by malo zviditeľňovať, že podporuje rámec riadenia konfliktov záujmov a neustále o jeho relevantnosti svojich zamestnancov informovať.
- ÚVO by mal svoje partnerstvo so zamestnancami posilňovať, a tak zabezpečovať akceptáciu a dodržiavanie rámca konfliktu záujmov.
- V ďalšom rozširovaní uplatňovania zásad konfliktu záujmov by ÚVO mal spolupracovať s podnikateľskými organizáciami a občianskymi združeniami a o svojom úsilí v tejto oblasti podrobne informovať.

1 ÚVOD

Konflikt zájmov predstavuje rastúci problém integrity vo väčšine krajín. Napríklad, prevencia a riadenie konfliktov zájmov a transparentnosť súkromných zájmov verejných činiteľov sú kľúčovými prvkami na zabránenie takzvanému “policy capture”.

Kríza COVID-19 ukázala, ako môžu konflikty zájmov viesť ku korupcii a plytvaniu zdrojmi. Napríklad tlačové správy o úplatkoch a korupcii pri obstarávaní osobných¹ ochranných prostriedkov (OOP) v Latinskej Amerike sa v počiatočných štádiách zdravotnej krízy stali bežnou záležitosťou.²

Obavy o integritu v súvislosti s konfliktom zájmov sa netýkajú výlučne rozvíjajúcich sa ekonomík alebo regiónov. Globálny barometer korupcie – EÚ 2021 organizácie Transparency International v skutočnosti zistil, že takmer jedna tretina populácie v 27 krajinách EÚ si myslí, že korupcia sa zhoršuje. Hoci len 19 % ľudí na Slovensku si myslí, že korupcia sa zhoršuje, čo je výrazne pod priemerom EÚ, pri bližšom pohľade sa javí, že konflikt zájmov predstavuje špecifické obavy³.

Napríklad 56 % ľudí na Slovensku si myslí, že vládu riadi niekoľko hlavných zájmov na úkor verejného záujmu, zatiaľ čo priemer EÚ je mierne pod úrovňou 53 % (pozri obrázok 1.1). Rovnako aj prieskum TI uvádza, že 26 % používateľov verejných služieb na Slovensku za posledných 12 mesiacov využilo na získanie služby osobné kontakty.⁴

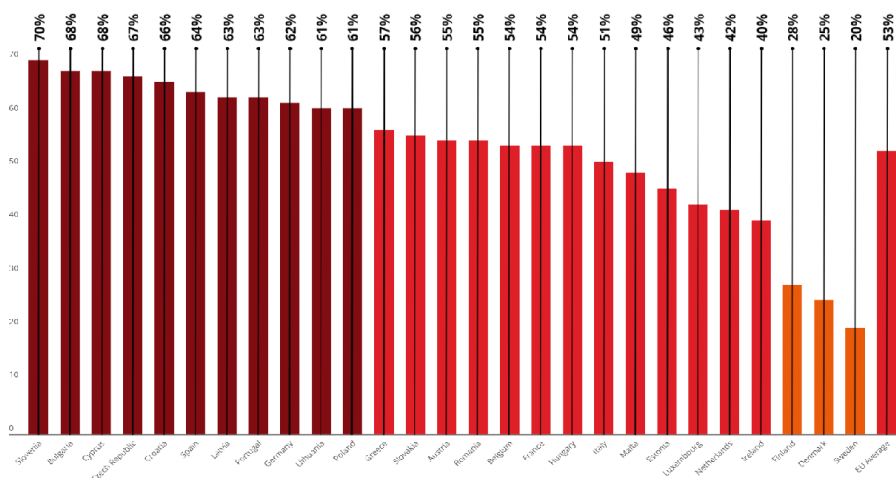
¹ OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris

² The New York Times, *Latin America's Virus Villains: Corrupt Officials Collude with Price Gougers for Body Bags and Flimsy Masks*, zverejnené 20.6. 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/20/world/americas/coronavirus-latin-america-corruption.html>.

³ Transparency International (2021), *Global Corruption Barometer – EU 2021*, <https://www.transparency.org/en/news/gcb-eu-2021-survey-people-worry-corruption-unchecked-impunity-business-politics#> (konzultované 12. júla 2021).

⁴ Transparency International (2021), *Global Corruption Barometer – EU 2021*, <https://www.transparency.org/en/news/gcb-eu-2021-survey-people-worry-corruption-unchecked-impunity-business-politics#> (konzultované 12. júla 2021).

Obr. 1.1. Percento ľudí, ktorí súhlasia, že vládu riadia osobné záujmy, podľa krajín



Zdroj: (Transparency International, 2021[1])

Verejné obstarávanie je jednou z činností vlády, ktorú korupcia najviac ohrozuje. Okrem objemu transakcií a finančných záujmov, ktoré sú v hre, riziko korupcie zvyšuje zložitosť procesu, úzka interakcia medzi verejnými činiteľmi a podnikmi, ako aj množstvo zainteresovaných strán.⁵

Tieto slabé miesta sa dajú zneužívať rôznymi druhmi korupčných činností, medzi ktoré patrí napríklad neprimerané ovplyvňovanie pri posudzovaní potrieb alebo konflikt záujmov medzi verejnými činiteľmi, ktorí majú podiel v podnikoch uchádzajúcich sa o zákazku alebo ktorí musia hodnotiť výkon a povinnosti dodávateľa. V mnohých krajinách OECD vznikajú významné korupčné riziká z konfliktov záujmov pri rozhodovaní, čo môže prostredníctvom verejného obstarávania narušiť spravodlivé pridelovanie zdrojov. Riziká integrity majú naozaj vplyv na všetky fázy cyklu verejného obstarávania, od posúdenia potrieb až po realizáciu a riadenie zákazky a hodnotenie jej plnenia (pozri obrázok 1.2).

⁵ OECD (2016b), *Preventing corruption in public procurement*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Obr. 1.2. Riziká integrity počas cyklu verejného obstarávania

Prípravná fáza	Vyhodnotenie potrieb a analýza trhu	<ul style="list-style-type: none"> Nedostatočné vyhodnotenie potrieb Vplyv externých aktérov na rozhodovanie Neformálna dohoda o zmluve
	Plánovanie a príprava rozpočtu	<ul style="list-style-type: none"> Zlé naplánovanie obstarávania Nesúlad obstarávania s celkovým rozhodovacím procesom o investícii (investičného rozhodovania) Nerealistický rozpočet alebo nedostatočne veľký rozpočet
	Vypracovanie súťažných podmienok - špecifikácií	<ul style="list-style-type: none"> Technické špecifikácie šité na mieru určitej spoločnosti Výberové kritériá nie sú objektívne a vopred stanovené Neopodstatnené vyžiadanie vzoriek tovarov a služieb Odplatné získanie informácií o špecifikáciách projektu
	Výber postupu verejného obstarávania	<ul style="list-style-type: none"> Nedostatočné opodstatnenie nesúťažných postupov Zneužitie nesúťažných postupov na základe nezákonných výnimiek: rozdelenie zákazky, zneužitie mimoriadnej udalosti, nepodporované zmeny
Realizačná fáza	Výzva na predkladanie návrhov ponúk	<ul style="list-style-type: none"> Neexistencia verejného oznámenia výzvy na predkladanie ponúk Neoznámenie hodnotiacich a výberových kritérií Nezverejnenie informácií o verejnom obstarávaní
	Predkladanie ponúk	Nedostatočná konkurencia alebo, utajovanie ponúk (krycia ponuka, potláčanie a rotácia ponúk, trhová alokácia)
	Hodnotenie ponúk	<ul style="list-style-type: none"> Konflikt záujmov a korupcia pri hodnotiacom procese v dôsledku: <ul style="list-style-type: none"> predchádzajúcej známosti s uchádzačmi osobné záujmy, napr. dary alebo budúce/dalšie zamestnanie neefektívne využitie princípu štyroch očí
	Podpis zmluvy – pridelenie zákazky	<ul style="list-style-type: none"> Vo svojich cenových ponukách uchádzači neuvedú presné údaje o nákladoch a cene, čo vedie k zvýšeniu ceny zákazky (navyšovanie fakturovaných cien, nepravdivé údaje o obrate a pod.) Konflikt záujmov a korupcia v schvaľovacom procese (t.j. neefektívne oddelenie finančných, zmluvných a projektových orgánov) Zamedzenie prístupu k záznamom o konaní
Fáza po udelení zákazky	Plnenie zmluvy	<ul style="list-style-type: none"> Zneužívania uchádzačov pri plnení zmluvy, najmä v súvislosti s kvalitou, cenou a lehotami dodávok <ul style="list-style-type: none"> významná zmena v zmluvných podmienkach s cieľom získania času a/alebo vyššej ceny nahrádzanie produktu, znížená kvalita práce alebo služby, neplnenie zmluvnej špecifikácie krádež aktív pred ich dodaním konečnému užívateľovi, resp. pred ich zaevidovaním nedostatočná kontrola zo strany úradníkov a/alebo kolúzia medzi dodávateľmi a kontrolnými úradníkmi netransparentne vyberaní subdodávateľa a partneri, resp. ich angažovanie spôsobom nevyžadujúcim znášanie zodpovednosti
	Objednávka a platba	<ul style="list-style-type: none"> Nesprávne rozdelenie finančných úloh a/alebo nedostatočná kontrola zo strany úradníkov, čo vedie k: <ul style="list-style-type: none"> nesprávnemu zaúčtovaniu a chybnéj alokácii nákladov alebo migrácii nákladov medzi zmluvami úhrady faktúr s omeškaním Falošná alebo duplicitná fakturácia za nedodaný tovar alebo neposkytnuté služby alebo nárok na priebežnú platbu vopred

Zdroj: (OECD, 2016_[2])

Odporúčania Rady OECD pre verejné obstarávanie a Odporúčanie Rady OECD pre verejnú integritu explicitne odkazujú na identifikáciu a riadenie konfliktov záujmov (pozri kapitolu 1.1).

Kapitola 1.1. Identifikácia a riadenie konfliktu záujmov v Odporúčaniach OECD

Odporúčanie o verejnom obstarávaní „odporúča, aby Účastníci verejného obstarávania (alebo skôr zmluvné strany) zachovávali integritu systému verejného obstarávania prostredníctvom všeobecných noriem a záruk špecifických pre verejné obstarávanie.

Na tento účel by mali Účastníci:

i) Vyžadovať pre všetky zainteresované strany v cykle obstarávania vysoké štandardy integrity. Normy obsiahnuté v rámcoch integrity alebo kódexoch správania, ktoré sa vzťahujú na zamestnancov verejného sektora (ako sú normy o riadení konfliktu záujmov, zverejňovaní informácií alebo iné štandardy profesionálneho správania), by sa mohli rozšíriť (napríklad prostredníctvom paktov integrity)⁴.

Na druhej strane, *Odporúčanie o verejnej integrite* vyzýva Účastníkov, aby vybudovali koherentný a komplexný systém verejnej integrity.

Na tento účel by mali Účastníci:

4. Stanoviť vysoké štandardy správania pre verejných činiteľov, najmä prostredníctvom:

c) stanovenia jasných a primeraných postupov, ktoré pomôžu predchádzať porušovaniu noriem verejnej integrity a riadiť skutočné alebo potenciálne konflikty záujmov;

8. Poskytovať verejným činiteľom dostatočné informácie, školenia, usmernenia pre uplatňovanie noriem verejnej integrity na pracovisku, najmä prostredníctvom:

c) poskytovania ľahko dostupného formálneho a neformálneho usmernenia a konzultačných mechanizmov určených na pomoc verejným činiteľom pri uplatňovaní noriem verejnej integrity pri ich každodennej práci, ako aj pri riešení situácií konfliktu záujmov.

Zdroj: (OECD, 2017^[3]) (OECD, 2015^[4])

Táto správa analyzuje stav politik a nariadení Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) SR, ktoré sa týkajú konfliktu záujmov najmä v súvislosti s ich uplatňovaním v rámci činnosti verejného obstarávania. Identifikuje príležitosti na zlepšenie a poskytuje odporúčania založené na osvedčených postupoch z členských a partnerských krajín OECD. Skúsenosti uvedené v tejto správe ilustrujú reformy a zlepšenia, ktoré by sa mali na Slovensku uskutočniť.

2 Regulačný rámec, ktorý definuje konflikt záujmov

Slovenský regulačný rámec, a to najmä ten, ktorý sa vzťahuje na zamestnancov ÚVO a ktorý sa týka konfliktov záujmov, bol vypracovaný v posledných dvoch dekádach. Zahŕňa zákony, kódexy, smernice, príručky a iné typy normatívnych nástrojov (pozri tabuľku 2.1, zhrnutie regulačného rámca).

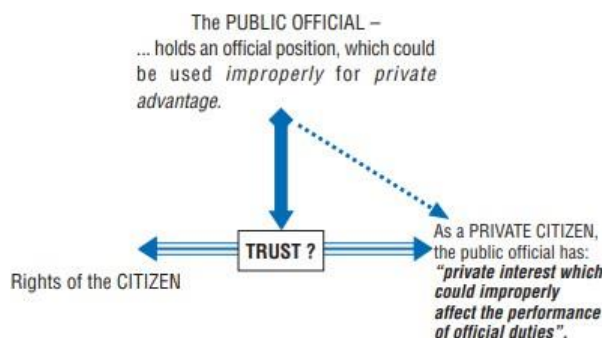
Tabuľka 2.1. Regulačný rámec ÚVO týkajúci sa konfliktov záujmov

Nástroj	Dátum vydania	Popis
Smernica 9/2020 o prijímaní a evidencii darov	Júl 2021	Stanovuje postup pri prijímaní a evidencii darov, výhod alebo pohostinnosti a vzťahuje sa na všetky odbory ÚVO a jeho pracovníkov.
Kódex správania	December 2020	Vzťahuje sa na všetkých zamestnancov ÚVO. Ide o praktickú príručku, ktorá pomáha zamestnancom ÚVO predchádzať situáciám, ktoré zahŕňajú riziká korupcie, konflikty záujmov alebo iné situácie súvisiace s etickým správaním a pracovnou integritou. Venuje sa týmto témam: i) Oznamovanie protispoločenskej činnosti; ii) prijímanie a evidencia darov; iii) konflikt záujmov; a iv) lobing. Ide o príručku na čítanie a výklad pravidiel obsiahnutých v Etickom kódexe pre štátnych zamestnancov. Jej cieľom je uľahčiť aplikáciu Etického kódexu podrobnejším vysvetlením jednotlivých ustanovení a priblížením riešení situácií, ktoré sa v praxi vyskytujú na príkladoch.
Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca	2019	Ide o príručku na čítanie a výklad pravidiel obsiahnutých v Etickom kódexe pre štátnych zamestnancov. Jej cieľom je uľahčiť aplikáciu Etického kódexu podrobnejším vysvetlením jednotlivých ustanovení a priblížením riešení situácií, ktoré sa v praxi vyskytujú na príkladoch.
Etický kódex štátneho zamestnanca	21. november 2019	Stanovuje zásady etiky a správania štátnych zamestnancov pri výkone štátnej služby a postupy na ich dodržiavanie.
Zákon 55 (2017) o štátnej službe a úprave niektorých zákonov	2017	Upravuje výkon štátnej služby tým, že poskytuje prísne ustanovenia, napríklad o transparentnosti pri prijímaní do štátnej služby.
Zákon o verejnom obstarávaní (Zákon č. 343/2015 Z.z.)	2015	§ 23 ods. 2 definuje konflikt záujmov ako konflikt povinností vyplývajúcich z výkonu verejnej funkcie so súkromnými záujmami štátneho zamestnanca.
Etický kódex zamestnancov ÚVO	Marec 2011	Určuje základné povinnosti štátneho zamestnanca podľa zákona o štátnej službe, jeho povinnosť konať vo verejnom záujme a podľa všeobecne uznávaných a všeobecne uplatňovaných morálnych pravidiel a hodnôt, ako aj zásad správania sa štátnych zamestnancov.
Ús. zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov č. 357 (2004), v znení úpravy Ústavného zákona č. 545 (2005)	2005	Zákon sa týka porušovania výkonu verejnej funkcie a zavádza povinnosti a obmedzenia vzťahujúce sa na všetkých verejných funkcionárov, vrátane znášania zodpovednosti za ich neplnenie.
Zákon 552 (2003) o výkone práce vo verejnom záujme	2003	Zákon upravuje práva a povinnosti zamestnancov verejného sektora, napríklad pri výkone zárobkovej činnosti, zamestnávaní príbuzných a zverejňovaní majetku.

Zdroj: (OECD, 2017[5]) a informácie, ktorý poskytol slovenský ÚVO

Konflikt záujmov zahŕňa konflikt medzi verejným a súkromným záujmom štátneho zamestnanca, v ktorom by súkromný záujem úradníka mohol nevhodne ovplyvniť výkon jeho úradných povinností a zodpovedností.⁶ Táto definícia konfliktu záujmov určuje rozpor medzi súkromnými záujmami štátneho zamestnanca a jeho povinnosťami, vyplývajúcimi z verejnej služby. Existujú prípady, ktoré sú rozhodne neprijateľné z hľadiska hodnôt a princípov verejnej služby a ktoré môžu viesť štátnych úradníkov k uprednostňovaniu súkromných záujmov pred verejným záujmom. Takýto „skutočný konflikt záujmov“ pramení zo skutočnosti, že štátnym úradníkom sú zverené práva a právomoc presadzovať verejný záujem, ale keď uprednostňujú súkromné záujmy, v podstate zrádzajú dôveru občanov a štátu (pozri obrázok 2.1).

Obr. 2.1. Znázornenie pojmu konfliktu záujmov



Popis obr. 2.1 vyššie:

Verejný funkcionárje vo funkcii, ktorá by sa dala nevhodne použiť v osobný prospech
 Zľava: Práva občanaDôvera?Ako súkromný občan, verejný funkcionár má:
 „**súkromný záujem, ktorý by mohol nevhodne ovplyvniť výkon jeho úradných povinností**“.

Zdroj: (OECD, 2005^[6])

Správa OECD tiež navrhuje zväžiť zdanlivé a potenciálne konflikty záujmov. Zdanlivý konflikt záujmov nastáva, keď sa zdá, že existuje konflikt záujmov, ale v skutočnosti to tak nie je, alebo nemusí byť.⁷ Aj keď skutočný konflikt záujmov nemusí nastať, zdanie konfliktu záujmov môže byť rovnako škodlivé ako jeho skutočný výskyt. Napríklad, ak sa verejný funkcionár zúčastňuje posudzovania ponúk rôznych potenciálnych dodávateľov a je bratrancom jedného z hlavných akcionárov spoločnosti A, a napriek tomu, že sa tento úradník zdrží rozhovoru so svojím bratrancom a dokonca aj keď sa bude správať úprimne a v duchu získania najlepších podmienok verejného obstarávania pre svoju inštitúciu, v prípade, že dôjde k medializácii tejto rodinnej väzby, bežne zmýšľajúci jednotlivec si môže myslieť, že úradník sa bude snažiť pomôcť firme svojho bratranca. Inými slovami, aj keď sa verejný činiteľ výslovne nepokúsil zvýhodniť spoločnosť A, bol by spochybnený proces verejného obstarávania, jeho povest', povest' jeho kolegov a jeho inštitúcie a utrpela by aj dôvera zo strany verejnosti.

Potenciálny konflikt záujmov ilustruje situáciu, keď má verejný funkcionár súkromné záujmy, ktoré by v budúcnosti mohli viesť ku skutočnému konfliktu záujmov, ak by sa okolnosti zmenili.⁸ Ak použijeme vyššie uvedený prípad, spoločnosť A je činná v oblasti farmaceutického priemyslu a verejný funkcionár pracuje na mestskom Oddelení verejných parkov. Je zrejmé, že je nepravdepodobné, že by takéto oddelenie obstarávalo lieky. Ak by však bol verejný funkcionár presunutý na Oddelenie obstarávania ministerstva zdravotníctva, jeho súkromné záujmy by sa stali skutočným problémom a potenciál pre konflikt záujmov by exponenciálne vzrástol.

⁶ OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

⁷ OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

⁸ OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

Slovensko reagovalo na predchádzajúce odporúčania OECD vypracovaním dôkladnejších definícií konfliktu záujmov

V správe z roku 2017 (OECD, 2017[5]) OECD posúdila definíciu konfliktu záujmov v regulačnom rámci Slovenska, konkrétne definíciu uvedenú v zákone č. 552. V správe OECD sa uvádza, že úradníci sú povinní zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov, ale poskytuje len málo podrobností o tom, ako je konflikt záujmov definovaný. V dôsledku toho OECD odporučila Slovensku, aby „zvážilo zabezpečenie podrobnejšej definície konfliktu záujmov v zákone, ako aj poskytnutie praktických usmernení o jeho riadení, a tak podporilo implementáciu zákona“.⁹

Niektoré z nástrojov uvedených v tabuľke 2.1 poskytujú dôkladnejšiu definíciu konfliktu záujmov, čo by malo zamestnancom ÚVO pomôcť pri jej uplatňovaní. Najmä Kódex správania, Etický kódex štátneho zamestnanca a Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca definujú konflikt záujmov ako „situáciu, v ktorej osobné záujmy štátneho zamestnanca môžu ovplyvniť výkon jeho povinností alebo ako situáciu, v ktorej môže mať štátny zamestnanec zo svojej funkcie výhodu v prospech osobných záujmov“. Kódexy ďalej stanovujú, že „osobný záujem štátneho zamestnanca znamená akúkoľvek výhodu pre neho samotného alebo pre osoby, s ktorými je v nejakom vzťahu“.

Kódex správania a Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca definujú zdanlivý konflikt záujmov ako situáciu, v ktorej je dôvodné sa domnievať, že osobné záujmy štátneho zamestnanca môžu neprimerane ovplyvniť jeho výkon alebo rozhodovanie, bez ohľadu na to, či konflikt záujmov skutočne existuje. Príklady uvádza aj Kódex správania a Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca, napríklad v Kódexe správania sa uvádza, že „každý zamestnanec si musí byť vedomý toho, že akýkoľvek dar alebo iné výhody môžu vzbudzovať *dojem* protispoločenskej činnosti a môžu byť treťou stranou *vnímané* ako úplatok“. Rovnako Etický kódex štátneho zamestnanca ustanovuje, že štátni zamestnanci by nemali „prijímať pozvanie na kultúrne alebo športové podujatie, konferenciu, dovolenku a iné aktivity financované fyzickou alebo právnickou osobou, ak účasť zamestnanca na takomto podujatí alebo činnosti môže mať vplyv na dôveru v nestranný výkon funkcie alebo vzbudzovať *dojem*, že je za výkon funkcie odmeňovaný“. Okrem toho Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca stanovuje, že štátny zamestnanec musí „urobiť všetky potrebné preventívne a nápravné opatrenia na riešenie skutočných, potenciálnych alebo zdanlivých konfliktov záujmov“. Výslovne tiež potvrdzuje, že v rámci iných vládnych činností sú riziká pre vznik konfliktu záujmov obzvlášť pravdepodobné v procesoch verejného obstarávania a pri uzatváraní zmlúv so súkromným sektorom.

Podobne Kódex správania aj Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca definujú potenciálny konflikt záujmov ako situáciu, v ktorej štátny zamestnanec v súčasnosti nemá žiadne osobné záujmy spojené s výkonom svojich povinností, ale existuje potenciál pre vznik konfliktu v budúcnosti. Rovnako ako v prípade zdanlivého konfliktu záujmov, Kódex správania a Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca poskytujú príklady potenciálneho konfliktu záujmov. Neexistuje však žiadna prax oznamovania záujmov štátnych zamestnancov pri nástupe do verejnej funkcie, ktorá by umožnila posúdiť možnosť vzniku konfliktu záujmov v budúcnosti, (napríklad, ak by bol štátny zamestnanec preložený z jednej inštitúcie do druhej).

⁹ OECD (2017), *Assessment of key anti-corruption related legislation in the Slovak Republic*, (Hodnotenie protikorupčnej legislatívy v SR) <https://www.oecd.org/gov/ethics/Assessment-anti-corruption-legislation-Slovak-Republic.pdf>, (konzultované 13.7. 2021)

Kapitola 2.1. Definícia zdanlivých a potenciálnych konfliktov záujmov zo strany Najvyššieho orgánu pre transparentnosť verejného života (Francúzsko), Transparentnosti v Estónsku, poľského Úradu pre verejné obstarávanie a zákona 09/2017 z 8.11. o zmluvách vo verejnom sektore, v Španielsku

Francúzsko

Najvyšší orgán pre transparentnosť verejného života (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, HATVP) vypracoval usmernenie „Guide Deontologique II: Contrôle et Prévention des Conflits d'Intérêts“, ktoré uvádza definície a usmernenie na riadenie zdanlivých a potenciálnych konfliktov záujmov.

V príručke sa uvádza, že „v definícii konfliktu záujmov, článok 2 zákona z 11. októbra 2013 špecifikuje, že zasahovanie musí byť „takej povahy, aby ovplyvnilo alebo sa zdalo, že ovplyvňuje nezávislý, nestranný a objektívny výkon verejnej služby“. Zákonné ustanovenie sa teda snaží zabrániť konfliktu záujmov ako aj jeho zdaniu.“ Vysvetľuje, že pre riziko konfliktu stačí, ak zásah vyvoláva dôvodné pochybnosti o nezávislom, nestrannom a objektívnom výkone funkcie, ktoré má HATVP identifikovať.

V usmernení sa uvádza nasledovný príklad: na charakteristiku konfliktu záujmov postačuje skutočnosť, že obec zadáva verejnú zákazku prostredníctvom rozhodovania, na ktorom sa zúčastňuje funkcionár obce, ktorý v rámci svojich súkromných funkcií pracuje v orgánoch spoločnosti, ktorá zákazku získala. V takom prípade je irelevantné, že sa verejný funkcionár nesnažil presadiť a podporiť výber spoločnosti, v ktorej má svoj podiel alebo záujem.

Pokiaľ ide o potenciálne konflikty záujmov, príručka stanovuje právomoci HATVP, ako je napríklad vykonávanie kontrol pred vymenovaním verejných funkcionárov a preskúmanie ich vyhlásení o neprítomnosti konfliktu záujmov. V prvom prípade HATVP zvažuje potenciálny výkon verejných funkcií a potenciálne konflikty vo svetle minulých a budúcich záujmov. Okrem toho HATVP posudzuje vyhlásenia kandidátov na verejné funkcie preto, lebo chce prípadné nezákonné záujmy odhaliť predtým, ako sa prejavia pri výkone verejnej funkcie.

Estónsko

„Transparency Estónsko“ poskytuje usmernenia o definícii, identifikácii a riadení konfliktov záujmov prostredníctvom svojej webovej stránky (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests>). Stanovuje, že na účely identifikácie konfliktu záujmov je možné preskúmať úlohy úradníka a určiť, či má nejaké osobné záujmy. Ak existujú jasné osobné záujmy a úradník musí prijať rozhodnutie v tejto oblasti potom ide o vecný (skutočný) konflikt záujmov. Ak existujú osobné záujmy, ale úradník sa na rozhodovaní nezúčastňuje, ide o zdanlivý konflikt záujmov. Ak možno predpokladať, že súkromné záujmy môžu mať vplyv v budúcnosti, potom ide o potenciálny konflikt záujmov.

Poľsko

Publikácia Konflikt záujmov vo verejnom obstarávaní: praktická príručka stanovuje tri typy konfliktov záujmov: skutočné, potenciálne a zdanlivé. Potenciálny konflikt záujmov je definovaný ako prípad, keď vzťahy s potenciálnymi dodávateľmi v súčasnosti môžu spôsobiť konflikt záujmov v budúcnosti. Usmernenie uvádza príklady takýchto situácií:

- všetky druhy darov a výhod prijatých od potenciálnych dodávateľov;
- elektronické zariadenia alebo autá prenajaté „na testovanie“;
- školenia financované dodávateľmi, s bohatým kultúrnym a zábavným programom;
- pôžičky, finančné výhody, mimoriadne zľavy alebo platobné podmienky, ktoré nie sú dostupné pre širokú verejnosť;

- pracovné ponuky po skončení práce alebo služby vo verejnej inštitúcii;
- nadviazanie blízkych osobných vzťahov (spoločné grilovanie, voľný čas, večierky so zástupcami dodávateľa); a
- akýkoľvek iný vzťah, ktorý vytvára dlh vďačnosti.

Zdanlivý konflikt záujmov je definovaný ako situácia, keď v súčasnosti neexistujú žiadne väzby na dodávateľov, ale zástupcov obstarávateľa možno považovať za zaujatých z dôvodu minulých vzťahov, či už z dôvodu nedodržania pravidiel rovnakého zaobchádzania počas verejného obstarávania alebo v štádiu prípravy konania. Uvádzajú sa tieto príklady:

- jeden z dodávateľov je bývalým zamestnávateľom pracovníka verejného obstarávania;
- jedným z dodávateľov je výskumný ústav, v ktorom pracovník verejného obstarávania obhajoval svoju dizertačnú prácu;
- pri analýze trhu a odhadovaní hodnoty zákazky, pracovník verejného obstarávania neustále žiada informácie od tých istých subjektov;
- jeden z dodávateľov alebo jeho zamestnanci pomáhali pri príprave súťažných podkladov;
- napriek zásade poskytovania vysvetlení písomne, úradník verejného obstarávania podľahol naliehaniu jedného z potenciálnych dodávateľov a poskytol mu dodatočné vysvetlenia telefonicky.

Španielsko

Zákon č. 9/2017 z 8. novembra o zákazkách vo verejnom sektore ustanovuje v § 64 všeobecnú povinnosť verejných obstarávateľov a obstarávateľov prijať potrebné opatrenia na účinnú prevenciu, odhaľovanie a riadenie konfliktov záujmov, ktoré sa môžu vyskytnúť v postupoch verejného obstarávania, s cieľom zabrániť obmedzeniu hospodárskej súťaže a zabezpečiť transparentnosť a rovnaké zaobchádzanie so všetkými uchádzačmi. Konflikt záujmov je definovaný ako každá situácia, v ktorej zamestnanci verejného obstarávateľa, ktorí sa tiež zúčastňujú procesu verejného obstarávania alebo môžu ovplyvniť jeho výsledok, majú priamy alebo nepriamy finančný, ekonomický alebo osobný záujem, ktorý môže zdanlivo ohrozovať nestrannosť a nezávislosť procesu.

Zákon tiež ustanovuje „register osôb so zákazom“, ktoré stanovujú konkrétne prípady spoločností, ktoré sa nemôžu uchádzať o štátne zákazky, ako napríklad:

- Akákoľvek fyzická osoba alebo riadiaci pracovník právnickej osoby, ktorá je zahrnutá v prípadoch popísaných v zákone č. 3/2015 z 30. marca, ktorým sa upravuje výkon vysokých funkcií v rámci všeobecnej štátnej správy, alebo v príslušných pravidlách autonómnych spoločenstiev, v zákone č.53/1984 z 26. decembra o nezlučiteľnosti zamestnancov vo verejnej správe, alebo v súvislosti s niektorou z volených pozícií upravených ústavným zákonom č. 5/1985 z 19. júna o režime všeobecných volieb.
- Zákaz sa vzťahuje aj na každú právnickú osobu, v ktorej majú kapitálový podiel zamestnanci alebo vrcholoví manažéri uvedení v predchádzajúcom odseku, za podmienok a vo výške ustanovenej v príslušných právnych predpisoch
- Zákaz sa v oboch prípadoch vzťahuje aj na manželov, osoby spojené podobným príbuzenským vzťahom, predkov a potomkov a príbuzných do druhého stupňa pokrvného príbuzenstva alebo príbuzenstva osôb uvedených v odsekoch vyššie.
- V oboch prípadoch sa zákaz vzťahuje na manželov a manželky, osoby prepojené podobným príbuzenským vzťahom, na predkov aj potomkov, ako aj príbuzných druhého stupňa pokrvného príbuzenstva alebo príbuzenstva osôb uvedených v predchádzajúcich odsekoch.

Zdroj: (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, n.d.^[71]), (Polish Public Procurement Office, 2015^[81]), and (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017^[91])

Kódex správania bol vypracovaný po konzultácii so zamestnancami ÚVO, čo je v súlade s odporúčaniami OECD, ale chýba v ňom pohľad externých zainteresovaných strán.

Inkluzívny vývoj regulačného rámca pre konflikt záujmov prináša mnohé výhody, ako je napr. posilnenie pocitu zodpovednosti, lepšie pochopenie úlohy verejných funkcionárov a zvyšovanie povedomia o štandardoch správania vo verejnej službe medzi ostatnými zainteresovanými stranami, napríklad podnikateľskou (dodávateľskou) komunitou. Vzájomné konzultácie a komunikácia sa môžu uskutočňovať prostredníctvom preskúmania existujúcich politík a kódexov, navrhovania preventívnych opatrení a organizovania činností zameraných na budovanie kapacít.¹⁰ Napríklad štát Nuevo León v Mexiku zapojil niekoľko zainteresovaných strán do revízie Etického kódexu pre verejných funkcionárov.

Kapitola 2.2. Participatívny proces pri prijímaní Etického kódexu štátu Nuevo León, Mexiko

Etický kódex bol prijatý v auguste 2016 vďaka účasti rôznych zainteresovaných strán postupom, ktorý sa líšil od postupu, ktorý bol na federálnej úrovni a v iných mexických štátoch. V ústredných orgánoch štátnej správy a v spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu boli vytvorené styčné skupiny, ktoré sa počas roka stretávali každé dva týždne. Toto úsilie koordinovala Výkonná agentúra pre koordináciu štátnej verejnej správy (Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León) s cieľom riešiť rôzne aspekty organizačnej kultúry. Kódex bol navrhnutý tak, aby nahradil predchádzajúci kódex z roku 2005, ako aj Kódex správania z roku 2014.

Každá styčná skupina vypracovala sedem etických štandardov a diskutovalo sa o hypotetických scenároch, s cieľom ich dôkladnejšieho pochopenia z hľadiska obsahu aj rozsahu. Pri príprave etického kódexu verejným funkcionárom pomáhal odborník na etiku z Technologického ústavu a vyššieho vzdelávania v Monterrey- „Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM“, ktorý celý proces prípravy viedol. Cieľom bolo získať presný a stručný kódex, ktorý sa dá ľahko komunikovať a pochopiť, a dosiahnuť tak inšpiratívne správanie, ktoré vychádza zo spoločných hodnôt.

Kódex deklaruje, že jeho hlavným účelom je chrániť hodnoty zákonnosti, čestnosti, lojality, nestrannosti a efektívnosti pri výkone povinností a funkcií verejných funkcionárov. Od verejných činiteľov sa vyžaduje, aby dodržiavali právny systém štátu Nuevo León, ktorý upravuje verejnú službu, ako aj sedem etických noriem a pravidiel integrity. Každá etická norma opisuje jednoduchým spôsobom tri očakávané spôsoby správania, ktoré by mali verejní funkcionári dodržiavať, aby neboli v rozpore so žiadnym z etických noriem. Sedem etických noriem zahŕňa tieto štandardy: žiadna korupcia; služba; rešpekt a empatia; hospodárnosť a udržateľnosť; inovácie a efektívnosť; začlenenie; spravodlivé a rýchle rozhodnutie; a transparentnosť. Vztahuje sa na všetkých jednotlivcov, ktorí pracujú a sú platení z verejných zdrojov, pokiaľ vykonávajú činnosti verejnej služby.

Zdroj: (OECD, 2018^[10]) a <http://codigodeetica.nl.gob.mx/>.

¹⁰ OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paríž.

Kódex správania ÚVO bol vypracovaný na základe konzultácií s jeho pracovníkmi, ktoré boli organizované v niekoľkých fázach:

- Fáza 0: Iniciatívu predložil predsedovi ÚVO implementačný tím ISO 37001 spolu so špecialistom na boj proti korupcii, koordinátorom pre boj proti korupcii a riaditeľom kancelárie predsedu. Predseda ÚVO súhlasil, že príprava tohto procesu bude konzultovaná s pracovníkmi ÚVO.
- Fáza 1: Individuálne osobné konzultácie s riaditeľmi odborov umožnili dosiahnuť veľkú podporu.
- Fáza 2: Konzultovalo sa so všetkými zamestnancami ÚVO, osobne a v malých skupinách pozostávajúcich maximálne z 25 zamestnancov. Proces sa realizoval formou 3-hodinových protikorupčných školení v roku 2020. Proces moderoval protikorupčný špecialista, ktorý zhromažďoval obsahové námety a najčastejšie otázky.
- Fáza 3: Návrh kódexu správania bol zaslaný legislatívno-právnomu odboru na posúdenie a pripomienkovanie.
- Fáza 4: Návrh kódexu správania bol zaslaný e-mailom všetkým zamestnancom ÚVO na pripomienkovanie (s termínom do dvoch týždňov). Počas konzultačného procesu bolo prijatých minimálne 23 pripomienok a návrhov (viac ako desaťpercentná miera odozvy a aktívnej účasti).
- Fáza 5: Revidovaná verzia návrhu bola znovu zaslaná legislatívno-právnomu odboru na konečné posúdenie.
- Fáza 6: Konečná verzia bola zaslaná predsedovi ÚVO na podpísanie a zverejnenie.

Okrem konzultácií s verejnými funkcionármi sa ÚVO môže pokúsiť o zapojenie ďalších strán a informovať ich o štandardoch správania pri výkone verejnej služby, a tak zosúladiť svoje snahy s očakávaniami.

S cieľom lepšej implementácie pravidiel a politík v oblasti boja proti korupcii, vrátane riadenia konfliktu záujmov, ÚVO dáva do pozornosti príslušné dokumenty všetkým zamestnancom hneď pri nástupe do zamestnania počas úvodného školenia o boji proti korupcii (do 30 dní po nadobudnutí platnosti pracovnej zmluvy) a počas každoročných školení, a tiež prostredníctvom intranetu. Školenia vedie protikorupčný špecialista a sú povinné pre všetkých zamestnancov. V priebehu roka 2021 sa od apríla uskutočnili dve školenia a v priebehu roka 2020 bolo zorganizovaných 22 školení za účasti všetkých zamestnancov ÚVO (cca 220 zamestnancov).

ÚVO tiež ponúka aspoň raz ročne špeciálne školenie pre svojich vyšších riadiacich pracovníkov, ktoré sa zameriava na manažérske prístupy k systému riadenia proti korupcii a rôzne problémy integrity vrátane konfliktu záujmov. Takéto školenie zahŕňa prípadové štúdie a praktické modelové situácie. Keďže celý systém identifikácie a riadenia konfliktov záujmov je založený na oznamovaní problémových situácií a získavaní rád od vyšších riadiacich pracovníkov, ako uvedieme v ďalších častiach, toto vzdelávanie je kľúčové.

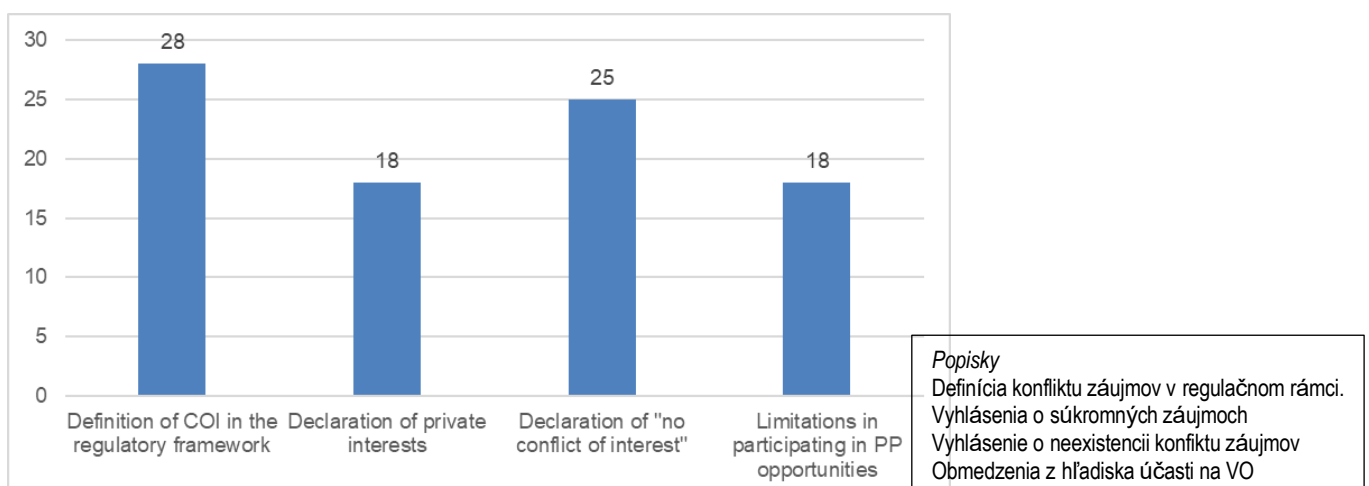
3 Identifikácia a predchádzanie konfliktom záujmov

Existujú dva princípy, ktoré by mali predstavovať základ pre identifikáciu konfliktov záujmov a ich predchádzaniu:

1. Mať záujmy nie je zlé a v podstate, každý verejný funkcionár môže nejaké záujmy mať (t. j. ekonomické, rodinné, členstvo v združeniach alebo politických stranách atď.). Problémy bezúhonnosti však vznikajú vtedy, keď sú takéto osobné záujmy v rozpore s verejným záujmom, ktorý by mal úradník uprednostňovať.
2. Vlády môžu stanoviť jasné pravidlá o tom, čo sa očakáva od verejných funkcionárov pri identifikácii situácií konfliktu záujmov, pri ich riadení a predchádzaní takýchto situácií, a to tak pri nástupe do verejnej služby, ako aj počas celého jej trvania. Okrem toho by mali pravidlá jasne uvádzať, že verejní funkcionári sú zodpovední za identifikáciu a riadenie konfliktov záujmov rovnako, ako za predchádzanie ich vzniku.

Druhý princíp zdôrazňuje, že verejní funkcionári sú zodpovední za identifikáciu konfliktov záujmov a ich predchádzanie. Krajiny OECD sa pri identifikácii a predchádzaní konfliktu záujmov zvyčajne spoliehajú najmä na dva mechanizmy, ktoré sa navzájom nevyklučujú: i) povinnosť úradníkov oznamovať prípady konfliktu záujmov svojmu nadriadenému; a/alebo ii) deklarovanie záujmov úradníkov vopred prostredníctvom formuláru alebo vyhlásenia, ktoré sa musí predkladať v istých termínoch ich funkčného obdobia. V iných prípadoch musia úradníci pri každej svojej účasti na postupoch verejného obstarávania podať čestné vyhlásenie o tom „že nie sú v konflikte záujmov“.

Obr. 3.1. Politiky a mechanizmy na identifikáciu, prevenciu a riadenie konfliktu záujmov verejných funkcionárov.



Zdroj: OECD Government at a Glance 2021 Database.

V prvom prípade zákon stanovuje, že verejní funkcionári sú zo zákona povinní oznamovať a poradiť sa s nadriadeným, ak majú pochybnosti o tom, ako riešiť situáciu konfliktu záujmov. Vyšší riadiaci pracovníci by potom mali poradiť, ako by sa konfliktu záujmov dalo vyhnúť, zachovať hodnoty a dodržiavať pravidlá platné pre danú situáciu. Vyšší riadiaci pracovník môže napríklad navrhnúť, aby sa úradník sám vylúčil z účasti v komisii na posudzovanie ponúk, ak má podiel (t. j. akcie) u uchádzača. Úradník je potom povinný riadiť sa radami svojho nadriadeného a zdokumentovať rozhodnutia a kroky prijaté na zvládnutie konfliktu záujmov.

Hlavné predpoklady pre efektívne fungovanie tohto mechanizmu:

- Úradníci sú dostatočne vyškolení na to, aby identifikovali problém konfliktu záujmov, dokonca aj takzvané „šedé zóny“, a poznajú protokol, ktorý treba dodržiavať v súlade s inštitucionálnymi hodnotami a regulačným rámcom;
- Vyšší riadiaci pracovníci sú vyškolení, aby poskytovali dobré rady a efektívne zvládali situácie konfliktu záujmov;
- Atmosféra v organizácii stavia na dôvere verejných funkcionárov, s akou sa obracajú na nadriadených so žiadosťou o radu a umožňuje otvorenú a úprimnú diskusiu bez strachu z represálií.

Druhý mechanizmus, založený na predbežnom zverejňovaní záujmov, podporuje zodpovednosť a chráni pred neprimeraným ovplyvňovaním osôb s rozhodovacími právomocami. Navyše implementácia mechanizmov zverejňovania záujmov pomáha odhaľovať a predchádzať neetickému správaniu a zneužívaniu moci vo verejnej službe. Zverejňovanie záujmov je často sprevádzané zverejňovaním majetku. Ak sa zverejňujú záujmy aj aktíva, vlády si vyberajú buď len jednu formu zverejnenia, ako napr. v Mexiku, alebo dve samostatné formy, ako vo Francúzsku, Litve (pozri kapitolu 3.1) a Portugalsku. Ustanovenia o zverejňovaní zvyčajne zahŕňajú finančné a nefinančné aktíva a záujmy, ktoré majú verejní funkcionári:

- Finančné: nehnuteľný majetok a osobný majetok (domy, polia, lode, šperky, umelecké diela atď.), finančný majetok a investície, cenné papiere a akcie, fondy, príjmy, nehmotný majetok (licencie, povolenia, práva duševného vlastníctva), záväzky, odmeňované členstvo, funkcie a externé aktivity, ako aj štátne zákazky.
- Nefinančné: neplatené členstvá, funkcie a externé aktivity, funkcie manžela/manželky alebo partnera atď.

V niektorých krajinách verejní funkcionári deklarujú dodatočné informácie, ako je vlastníctvo konečného užívateľa výhod alebo riadenie spoločností, dary a sponzorované cesty, výdavky a transakcie počas výkonu funkcie, zamestnanie a činnosti pred nástupom do funkcie a tiež funkcie a činnosti detí a iných príbuzných.¹¹

V závislosti od krajín sa líšia aj časové obdobia zverejňovania, ale zvyčajne sa vyhlásenie vyžaduje pri nástupe do verejnej funkcie a potom pri odchode z verejnej služby. V niektorých prípadoch sa zverejnenie záujmov (a výkaz o majetku) podáva pravidelne, napríklad každý rok alebo každé dva roky v určitých mesiacoch. Vyhlásenia sa môžu vyžadovať aj vtedy, keď je verejný funkcionár povýšený alebo mení svoje postavenie (miesto).

¹¹ OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paríž.

Kapitola 3.1 Litovský register vyhlásení o súkromných záujmoch

Ústredný etický výbor Litovskej republiky (COEC) má za cieľ zabezpečiť, aby verejné inštitúcie a osoby, ktoré v nich pracujú, slúžili ľuďom etickým spôsobom. COEC je kolektívny orgán, ktorý zriaďuje parlament Litovskej republiky (Seimas) a parlamentu sa aj zodpovedá. Medzi jeho hlavné ciele patrí pomoc úradníkom deklarovat' súkromné záujmy a upravovať ich s ohľadom na verejné záujmy, a tiež vykonávať dohľad nad vyhláseniami súkromných záujmov, posudzovať a riadiť riziká konfliktu záujmov, predchádzať nedodržaniu predpisov v štátnych a obecných inštitúciách a orgánoch, ako aj ďalších subjektoch verejného sektora uvedené v Zákone o úprave verejných a súkromných záujmov.

COEC vypracovala Register vyhlásení o súkromných záujmoch, v ktorom je možné vyhľadávať elektronické vyhlásenia verejných funkcionárov podľa jedného alebo viacerých parametrov vyhľadávania. Za správnosť deklarovateľných údajov zodpovedá deklarant.

Zoznam osôb, ktorých vyhlásenia sú verejné, ustanovuje aj Zákon o úprave verejných a súkromných záujmov. Vo všeobecnosti sú údaje príslušných vyhlásení (okrem vyhlásení osôb, ktorých údaje sú utajované podľa postupu ustanoveného v zákone, a/alebo ktoré vykonávajú spravodajstvo, kontrarozvedku alebo trestné stíhanie) verejné.

Pokiaľ ide o čas zverejňovania, vyhlásenia sa podávajú bezodkladne, najneskôr však do 30 kalendárnych dní odo dňa zvolenia, zamestnania alebo vymenovania. V prípade zmeny údajov, ktoré sa majú priznať, je osoba povinná bezodkladne, najneskôr však do 30 kalendárnych dní, vyhlásenie opraviť alebo doplniť.

Verejní funkcionári by mali vo vyhlásení uviesť tieto informácie:

- Meno, priezvisko, rodné číslo, pracoviská a pozície (status), pri ktorých musí deklarovať súkromné záujmy, ako aj iné zastávané pracoviská a/alebo funkcie;
- meno, priezvisko, rodné číslo, pracoviská a/alebo funkcie manžela/manželky;
- údaje o právnických osobách, v ktorých hlasovanie na valnom zhromaždení akcionárov alebo práva člena právnickej osoby, jeho manžela/manželky, druha/družky alebo spoločníka mu umožňujú mať rozhodujúci vplyv na činnosť týchto právnických osôb.

Podobne musia deklaranti špecifikovať existujúce súkromné záujmy, ktoré môžu spôsobiť problémy:

- z dôvodu, že on alebo jeho blízka osoba je členom právnickej osoby. V tomto prípade vyhlásenie obsahuje informácie o účasti právnickej osoby na verejnom obstarávaní alebo podporných projektoch financovaných Európskou úniou, medzinárodnými organizáciami, inými štátmi alebo litovskými projektmi rozvojovej spolupráce a podpory demokracie realizovaných inštitúciou alebo orgánom, v ktorom dotknutá osoba pracuje alebo túto inštitúciu alebo orgán riadi;
- z dôvodu vzťahu medzi ním, jeho manželom/manželkou, druhom, družkou a právnickými a fyzickými osobami z transakcie, ktorej hodnota je vyššia ako 3 000 EUR, vrátane transakcií jednotlivých činností. Vyhlásenie obsahuje údaje o transakciách uskutočnených v období 12 mesiacov pred dátumom podania vyhlásenia;
- z dôvodu členstva a/alebo funkcií zastávaných v právnických osobách alebo členstva a/alebo funkcií zastávaných osobami jemu blízkymi, s výnimkou členstva v politických stranách a odboroch; a
- kvôli jemu blízkej osobe alebo inej osobe alebo údajom týkajúcim sa takýchto osôb alebo jeho samotného.

Pokiaľ ide o úradníkov verejného obstarávania, § 5 Zákona o úprave verejných a súkromných záujmov stanovuje, že členovia komisií verejných obstarávateľov a obstarávateľov, úradníci vymenovaní vedúcim verejného obstarávania na vykonávanie zjednodušených postupov verejného obstarávania, odborníci zúčastnení na postupoch verejného obstarávania verejného obstarávateľa a obstarávateľa, ako aj iniciátori verejného obstarávania, musia pred začatím svojej činnosti v rámci konania verejného obstarávania predložiť vyhlásenie. Tí, ktorí nepredložia vyhlásenie, nie sú oprávnení zúčastniť sa konania verejného obstarávania a musia byť z príslušnej funkcie odvolaní.

Zdroj: (Ústredný etický výbor, n.d.^[11])

Jednou z hlavných požiadaviek, ktoré sa vzťahujú na vyhlásenia vo forme štandardizovaných formulárov, ktorých cieľom je zabezpečenie účinnej prevencie a identifikácie potenciálnych konfliktov záujmov, je spoľahlivý systém overovania. Tieto mechanizmy posilňujú aspekt znášania zodpovednosti verejných funkcionárov voči kontrolným orgánom ako aj voči verejnosti. Sú kľúčové pri zisťovaní finančných a nefinančných záujmov, ktoré môžu ovplyvňovať verejné politiky a rozhodnutia. Na efektívnu implementáciu je však potrebné vykonať overenie dodržiavania požiadaviek zverejňovania, ako aj kontrolu správnosti a úplnosti obsahu. Overovanie môže vyžadovať špecializované ľudské zdroje s potrebnými technickými zručnosťami a môže zahŕňať krížovú kontrolu informácií s inými verejne dostupnými zdrojmi údajov (nehnutelnosti, verejné registre podnikov atď.) a databázami verejnej správy (daňová správa, útvary boja proti praniu špinavých peňazí, databázy obstarávania, atď.). Vykonávanie overovacích postupov s cieľom zabrániť konfliktu záujmov alebo konflikt záujmov odhaliť zahŕňa:

- Dodržiavanie obmedzení na posilnenie verejnej integrity, najmä zakázaných externých činností (pravidlá o nezlučiteľnosti), vzdania sa finančných záujmov, obmedzení po skončení zamestnania atď. Nedodržanie týchto obmedzení a požiadaviek zvyčajne vedie k sankciám.
- Zisťovanie špecifických záujmov alebo činností, ktoré môžu viesť k situáciám potenciálneho, skutočného alebo zdanlivého konfliktu záujmov v súvislosti s povinnosťami a postavením verejného funkcionára.¹²

Ďalšou otázkou, ktorú je potrebné zvážiť je skutočnosť, či by sa vyhlásenia nemali zverejňovať. V mnohých krajinách je táto otázka predmetom búrlivých diskusií. Na jednej strane odporcovia tvrdia, že zverejňovanie záujmov verejných funkcionárov zvyšuje ich zraniteľnosť z hľadiska kriminálnych aktivít (t. j. únosom, vydieraní atď.). Podobne sa dovoľávajú práva na súkromie pre samotných úradníkov a ich príbuzných (v niektorých krajinách musia úradníci deklarovat majetok a záujmy svojich blízkych osôb). Na druhej strane tí, ktorí zverejňovanie informácií podporujú, tvrdia, že to umožňuje informovať širokú verejnosť o záujmoch úradníkov, ich prepojeniach a potenciálnych zaujatostiach pri tvorbe politiky, čím sa vytvára dodatočný mechanizmus pre znášanie zodpovednosti a kontrolu. Argumentujú aj tým, že informácie sa dajú využiť aj na investigatívne účely novinárov a súdov, na výskum akademickej obce a expertných skupín (think-tankov), alebo aj na účely obhajoby zo strany organizácií občianskej spoločnosti. Núti to verejných funkcionárov správať sa zodpovedne a overovať si, či skutočne prijali osobitné opatrenia na zvládnutie svojich konfliktov záujmov. Argumentácia pokračuje v tvrdení, že verejní funkcionári sa musia vzdať časti svojho súkromia, a umožniť mať nad sebou kontrolu, a tak posilňovať svoje zodpovedné konanie.

Otázka zraniteľnosti verejných funkcionárov z hľadiska trestnej činnosti môže byť obzvlášť významná v kontexte slabého právneho štátu a vysokej kriminality. Uvedené bolo napríklad súčasťou diskusie v krajinách ako Kolumbia alebo Mexiko. Avšak štandardné zverejňovanie informácií o záujmoch úradníkov, aspoň čiastočne, môže byť prostriedkom na odstránenie nedostatku dôvery vo verejné inštitúcie tam, kde takáto situácia prevláda.

¹² OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paríž.

Slovenský systém na identifikáciu a predchádzanie konfliktom záujmov úradníkov verejného obstarávania je založený na tom, že sa sporné situácie musia oznamovať ich nadriadeným

Regulačný rámec, vrátane Etického kódexu štátneho zamestnanca, Etického kódexu pre zamestnancov ÚVO a Výkladu Etického kódexu štátneho zamestnanca vyžadujú, aby si zamestnanci ÚVO dávali pozor na akýkoľvek konflikt záujmov a informovali svojho nadriadeného o všetkých možných, zdanlivých alebo skutočných konfliktoch záujmov. Vyšší riadiaci pracovníci potom musia posúdiť potenciál konfliktu záujmov a poskytnúť rady, ako postupovať. Môžu sa tiež poradiť s protikorupčným špecialistom, protikorupčným koordinátorom a/alebo riaditeľom odboru ľudských zdrojov.

Vo všeobecnosti rozhovory s vyššími riadiacimi pracovníkmi ÚVO a úradníkmi potvrdzujú, že zamestnanci poznajú pravidlá a protokoly a sú pravidelne školení, aby vedeli identifikovať a predchádzať konfliktom záujmov a aby vyšší riadiaci pracovníci vedeli poskytnúť príslušné rady. Školenia vychádzajú z praktických príkladov, ktoré musia účastníci zvažovať a riešiť. Ide o osvedčený postup uplatňovaný vo viacerých krajinách a regiónoch OECD (pozri kapitolu 2.2). Počas roka 2020 sa uskutočnilo 22 školení a ďalšie dve počas obdobia od februára do apríla 2021 s približne 200 účastníkmi. Okrem toho, na usmernenie úradníkov a vyšších manažérov pri identifikácii konfliktov záujmov slúžia aj písomné usmernenia v dokumentoch, ako je Výklad k Etickému kódexu štátneho zamestnanca a Kódex správania. Okrem skutočných prípadov, z ktorých mnohé sa týkajú činností súvisiacich s verejným obstarávaním, materiály objasňujú aj praktické pojmy a nástroje, ako napríklad „grooming“ (upraviť, pripraviť na špecifickú pozíciu alebo úcel) a „front page test“ (test titulnej strany).

„Grooming“ sa vzťahuje na získanie postupného vplyvu na osobu s právomocou, a tak na riadenie jej budúcich rozhodnutí, napríklad prostredníctvom darov a odmien. Staví na využití vlastností ľudskej psychiky, najmä vďačnosti a reciprocity. „Test titulnej strany“ vedie verejných funkcionárov k tomu, aby si predstavili svoje fotografie, rozhodnutia alebo aktivity zobrazené v nejakom článku na titulnej strane novin a zamysleli sa nad tým, či by boli schopní tieto svoje rozhodnutia alebo činnosti verejne obhájiť bez toho, aby ohrozili svoju povesť alebo meno svojej inštitúcie.

Kapitola 3.2. Školenia o situáciách súvisiacich s konfliktom záujmov v krajinách a regiónoch OECD

Vzdelávanie v oblasti stretu záujmov je príkladom kombinovaných prístupov založených na pravidlách a hodnotách, pretože zahŕňa situácie, v ktorých neexistuje zrejma voľba medzi rôznymi dostupnými alternatívami. Napríklad, Agentúra pre štátnych zamestnancov vo flámskej vláde ponúka školenie o strete záujmov pre verejných funkcionárov; stážisti dostávajú úlohu vyriešiť praktické situácie, v ktorých musia čeliť etickej dileme bez jasného návodu na bezúhonné riešenie. Podobne Úrad pre štátnu etiku (OGE) v Spojených štátoch ponúka osobné školenia, v rámci ktorých sa rieši celý rad scenárov zameraných na podporu etického uvažovania a diskusiu o etických dilemách.

Účelom školení o strete záujmov je dať do povedomia, že takéto situácie sú nevyhnutné, a zdôrazniť, že verejní funkcionári pri konfrontácii s takýmito situáciami musia hľadať pomoc. Školenie o strete záujmov tiež predstavuje menšie riziko, že bude vnímané ako naivné alebo len ako formálna požiadavka; môže priniesť lepšie výsledky, ak je interaktívne a umožňuje účastníkom konfrontovať sa s reálnymi situáciami, v ktorých sa prejavuje ich osobný vzťah k integrite.

Zameranie školenia o strete záujmov na pracovné situácie verejných funkcionárov ako také pomáha stimulovať morálne povedomie účastníkov, prispieva k ich úrovni morálneho uvažovania a poskytuje metódy, ktoré im pomáhajú zlepšiť morálnu kvalitu ich konania.

Zdroj: (OECD, 2020^[12])

Vlastné sebedovedomie, školenia, ako aj metodické materiály poskytujú dobrý základ pre mechanizmus oznamovania situácií konfliktu záujmov nadriadeným. Podporu predstavuje aj Úradom menovaný protikorupčný špecialista, ktorý je podriadený osobe, ktorá v ÚVO vykonáva úlohu protikorupčného koordinátora. Na Slovensku sa totiž paralelne vytvárajú a zavádzajú dve siete súvisiace s integritou. Na jednej strane sieť protikorupčných koordinátorov, vznik ktorej určuje zákon v každej štátnej inštitúcii, a jej činnosť zabezpečuje Odbor prevencie korupcie zameraný najmä na riadenie rizík korupcie. Na druhej strane Rada pre štátnu službu vytvára sieť etických poradcov vo verejnom sektore. V súčasnosti bolo vymenovaných asi 70 poradcov, čo je asi jedna tretina z cieľového počtu 200 inštitúcií na vnútroštátnej a regionálnej úrovni. Títo etickí poradcovia slúžia na báze dobrovoľnosti, často na čiastočný úväzok. V súčasnosti v rámci celého štátu neexistujú medzi týmito dvoma sieťami žiadne prepojenia, a to ani z hľadiska výmeny informácií, ani z hľadiska koordinácie.¹³

Podľa predstaviteľov ÚVO by existencia týchto dvoch sietí mohla znížiť riziko nesprávneho vyriešenia prípadov korupcie a dvaja verejní funkcionári (koordinátor a poradca) si môžu navzájom pomáhať a robiť tak lepšie rozhodnutia pri riešení protispoločenských aktivít a vyšetřovaní korupcie.

Možno by však stálo za zváženie úlohy protikorupčného špecialistu a koordinátora ÚVO zlúčiť. Tým by sa predišlo nejasnostiam zo strany nižších a vyšších riadiacich pracovníkov o tom, s kým sa môžu poradiť v prípade pochybností alebo otázok týkajúcich sa situácií konfliktu záujmov. Ako vysvetľuje pripravovaná správa OECD o integrite Slovenska (*OECD Integrity Review of Slovakia*), model jedného jediného protikorupčného úradníka alebo koordinátora môže pre zamestnancov byť jasnejší, napríklad pokiaľ ide o protikorupčné vyšetřovania alebo otázky integrity, a pre manažment, napríklad pri organizovaní protikorupčných školení, hodnotení protikorupčných rizík a predkladaní správ o situáciách konfliktu záujmov prípadoch alebo protiprávnom konaní a vznikajúcich rizikách. Tak isto môže byť užitočné zhromažďovať a systematizovať údaje o situáciách konfliktu záujmov s cieľom získať užitočné informácie pre rozhodovanie. Existencia poradcov pre etiku alebo integritu sa potvrdila ako skutočne dobrá prax už v mnohých krajinách OECD (pozri kapitolu 3.3).

V období rokov 2020 – júl 2021 sa s protikorupčným špecialistom konzultovalo približne 17 prípadov, približne štyri prípady sa týkali konfliktu záujmov. Okrem toho v období od júla 2020 do apríla 2021 boli podané tri oznámenia o možnom protiprávnom konaní. Aj keď sa toto číslo môže zdať nízke, je dôležité si uvedomiť, že ľudia na Slovensku nie sú zvyknutí takéto protispoločenské/korupčné prípady oznamovať. Oznámenia navyše neboli anonymné, čo uľahčuje tieto veci ďalej sledovať.

¹³ OECD (forthcoming), *OECD Integrity Review of Slovakia*, OECD Publishing, Paris.

Kapitola 3.3. Poradcovia pre etiku alebo integritu v Nemecku

Na federálnej úrovni má Nemecko zriadené inštitucionalizované útvary na prevenciu korupcie, ako aj zodpovednú osobu, ktorá sa venuje presadzovaniu opatrení na predchádzanie korupcii v rámci verejnej organizácie. Kontaktná osoba a zástupca musia byť formálne nominovaní.

„Smernica federálnej vlády o predchádzaní korupcii vo federálnej správe“ definuje tieto kontaktné osoby a ich úlohy takto:

1. Kontaktná osoba pre prevenciu korupcie sa určí na základe úloh a veľkosti organizácie. Jedna kontaktná osoba môže byť zodpovedná za viacero organizácií. Kontaktné osoby môžu byť poverené týmito úlohami:
 - slúžiť ako kontaktná osoba pre zamestnancov organizácie a jej manažment, v prípade potreby bez toho, aby museli ísť oficiálnou cestou, spolu so súkromnými osobami;
 - zabezpečovať poradenstvo pre manažment organizácie;
 - informovať zamestnancov (napr. prostredníctvom pravidelne plánovaných seminárov a prezentácií);
 - poskytovať pomoc pri školeniach;
 - zabezpečovať monitorovanie a hodnotenie akýchkoľvek náznakov korupcie; a
 - pomáhať pri zverejňovaní informácií o sankciách podľa zákona o verejnej službe a trestného práva (preventívny účinok) pri rešpektovaní práva na súkromie dotknutých osôb.
2. Ak sa kontaktná osoba dozvie o skutočnostiach vedúcich k dôvodnému podozreniu, že bol spáchaný trestný čin korupcie, informuje o tom vedenie organizácie a vydá odporúčania na vykonanie interného vyšetrovania, na prijatie opatrení na zamedzenie zatajovania vecí a na informovanie orgánov činných v trestnom konaní. Vedenie agentúry podnikne potrebné kroky na riešenie tejto záležitosti.
3. Kontaktným osobám sa nezveruje žiadna právomoc vykonávať disciplinárne opatrenia; nevedú vyšetrovanie v disciplinárnych konaniach pre prípady korupcie.
4. Organizácie poskytnú kontaktným osobám rýchlo a komplexne všetky informácie potrebné na výkon ich úloh, najmä pokiaľ ide o prípady podozrenia korupcie.
5. Kontaktné osoby sú pri plnení svojich povinností v oblasti predchádzania korupcii nezávislé. Majú právo podávať správy priamo vedúcemu organizácie a nesmú byť vystavení diskriminácii v dôsledku výkonu svojich povinností.
6. Kontaktné osoby nesmú ani po skončení svojho funkčného obdobia zverejňovať informácie, ktoré získali o osobnej situácii zamestnancov; môžu však takéto informácie poskytnúť vedeniu organizácie agentúry alebo personálnym riadiacim pracovníkom, ak majú dôvodné podozrenie, že bol spáchaný trestný čin korupcie. S osobnými údajmi musia zaobchádzať v súlade so zásadami vedenia osobných záznamov.

Zdroj: (OECD, 2022^[13]).

Zavedenie povinnosti úradníkov verejného obstarávania predkladať vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov by umožnilo dôkladnejšie posúdenie rizík súvisiacich s konfliktom záujmov

Verejné organizácie musia zabezpečiť, aby boli zavedené osobitné opatrenia na riešenie konfliktov záujmov v prípade rizikových pozícií, ako je verejné obstarávanie, ako aj v prípadoch iných rizikových situácií, ku ktorým patria aj obdobie pred a po nástupe do verejnej funkcie, dodatočné zamestnanie alebo externé menovania.

Vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov sú užitočnými nástrojmi na zvýšenie transparentnosti, ktoré verejným obstarávateľom umožňujú vykonávať hodnotenia rizík a identifikovať potenciálne konflikty záujmov, ktoré by mohli znižovať dôveru zo strany verejnosti a ohrozovať inštitucionálnu a osobnú reputáciu.

V súčasnosti nemá ÚVO pre svojich zamestnancov žiadnu šablónu ani postup, aby s určitou periodicitou deklarovali neprítomnosť konfliktu záujmov. Existuje niekoľko čestných vyhlásení, v ktorých úradníci ÚVO vyhlasujú, že nekonajú v konflikte záujmov, ale nemusia deklarovať osobné záujmy, ktoré majú, takže ide o rôzne druhy vyhlásení.

Čo sa týka takýchto čestných vyhlásení, všetci zamestnanci ÚVO dostávajú v deň podpisu pracovnej zmluvy formulár, v ktorom je uvedené, že musia dodržiavať zákony, pravidlá a nariadenia – celoštátne aj špecifické pre ÚVO, vrátane ustanovení o konflikte záujmov. Všetci zamestnanci ÚVO tiež podpisujú čestné vyhlásenie, že ak urobia alebo urobili niečo, čo môže ohroziť povest' ÚVO (vrátane situácií konfliktu záujmov), sú povinní o tom proaktívne informovať svojho nadriadeného alebo odbor ľudských zdrojov.

Podobne, pri každom procese verejného obstarávania a vytvorení potrebnej výberovej komisie zúčastnení úradníci ÚVO podpisujú čestné vyhlásenie, v ktorom vyhlásia, že nemajú vedomosť o konflikte záujmov v konkrétnom verejnom obstarávaní, ktorého sa zúčastňujú. Tieto podpísané formuláre sú archivované a sú súčasťou príslušného spisu verejného obstarávania. V prípade, že dôjde ku konfliktu záujmov, či už na začiatku obstarávacieho procesu alebo v ktorejkoľvek neskoršej fáze, musia túto situáciu okamžite nahlásiť a z procesu verejného obstarávania budú odvolaní a v prípade potreby nahradení novým úradníkom. Vyhlásenie o neprítomnosti konfliktu záujmov je tiež archivované v dokumentácii verejného obstarávania.

Čestné vyhlásenia zahŕňajú:

- Čestné vyhlásenie o neprítomnosti konflikte záujmov pre všetkých zamestnancov ÚVO: úradníci ho používajú na vyhlásenie, že sa zdržia akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov a zaväzujú sa, že nezneužijú informácie získané pri výkone verejnej služby.
- Čestné vyhlásenie blízkych osôb pre všetkých zamestnancov ÚVO: úradníci ho používajú na vyhlásenie, že nemajú žiadne blízke osobné vzťahy, ktoré by mohli vytvárať konflikty záujmov.
- Čestné vyhlásenie o zákaze podnikateľskej činnosti pre všetkých zamestnancov ÚVO: používa sa úradníkmi na vyhlásenie, že nevykonávajú žiadnu inú platenú činnosť a nie sú členmi riadiacich, kontrolných ani dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť, ktorá môže viesť ku konfliktu záujmov.
- Čestné vyhlásenie o dobrej povesti pre všetkých zamestnancov ÚVO: úradníci ho používajú na vyhlásenie, že neexistujú žiadne skutočnosti, ktoré by mohli ohroziť ich povest' alebo povest' ÚVO.
- Čestné vyhlásenie o posúdení konfliktu záujmov na strane zamestnancov verejného obstarávania: úradníci ho používajú na vyhlásenie, že sú alebo nie sú v konflikte záujmov vo vzťahu ku konkrétnym dodávateľom alebo uchádzačom. Tento formulár je potrebné vyplňať opakovane v závislosti od jednotlivých procesných krokov, ktorých sa úradník zúčastňuje.
- Čestné vyhlásenie o neprítomnosti konfliktu záujmov pre zamestnancov verejného obstarávania v súvislosti s operačnými programami EÚ: používa sa na vyhlásenie, že úradníci sú si vedomí definície konfliktu záujmov, že nemajú konflikt záujmov s uchádzačmi, ktorí sa zúčastňujú verejného obstarávania, že v prípade, že dôjde ku vzniku konfliktu záujmov to bezodkladne oznámia a že o všetkých záležitostiach, ktorými sú štátni zamestnanci poverení, zachovávajú mlčanlivosť.

Takéto čestné vyhlásenia nie sú na účely verejnej kontroly zverejňované. Občania môžu o takéto informácie požiadať prostredníctvom žiadostí o slobodnom prístupe k informáciám a/alebo požiadať o materiály osobne, poštou alebo e-mailom.

Zavedenie predbežného a pravidelného vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov, ktoré by sa muselo predkladať pri nástupe do funkcie každý rok alebo dva roky, alebo keď sa osobné záujmy úradníka zmenia spôsobom, ktorý môže viesť ku konfliktu s verejným záujmom, by ÚVO umožnilo preverovať takéto záujmy a vypracovať rizikový profil úradníkov verejného obstarávania. Tieto profily by popisovali záujmy, ktoré môžu potenciálne viesť ku konfliktu záujmov, čo by zase bolo užitočné na to, aby sa úradníkom zabránilo dostať do okolností, pri ktorých by sa konflikt záujmov mohol vyskytnúť. Bolo by to prospešné aj na predchádzanie zdanlivým konfliktom záujmov a ochranu dobrého meno inštitúcie. Išlo by o prvú obrannú líniu, po ktorej by nasledovala druhá, pozostávajúca z hlásení úradníkov svojim nadriadeným v prípade, že by čelili situácii konfliktu záujmov a nevedeli by, ako ju zvládnuť. Pravidelná aktualizácia vyhlásení o neprítomnosti konfliktu záujmov spolu so školením a konzultáciami predstavujú kľúčové prvky v systémoch, ktoré sú založené na zverejňovaní osobných záujmov jednotlivými verejnými funkcionármi.

Hoci odporúčanie spočíva v zavedení praxe predkladania predbežného a pravidelného vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov úradníkmi zodpovednými za verejné obstarávanie, neznamená to, že čestné vyhlásenia sú zbytočné. Naopak, čestné vyhlásenia môžu slúžiť ako „morálne upozornenia“, ktoré sa ukázali ako účinné pri spúšťaní etickej reflexie a motivácii k dobrému správaniu. Účinok morálneho upozornenia sa však môže znížiť, ak je mu jednotliviec vystavený často, a v určitom momente si takéto upozornenie už prestáva všímať. Napriek tomu, keď tvorcovia politiky umiestnia takéto upozornenia do blízkosti rozhodnutí s rizikom integrity – ktoré často nerobí tá istá osoba – môžu mať významný vplyv (pozri kapitolu 3.4).

Kapitola 3.4. Morálne upozornenia

Jednou takou priamou stratégiou na podnietenie etického správania je pripomenúť ľuďom s rozhodovacou právomocou morálne normy. Výskum ukázal, že nenápadné správy môžu mať až zarážajúci účinok. V Rakúsku je bežné, že ľudia si kupujú noviny zo samoobslužnej krabice na verejných miestach. Noviny majú pevnú cenu, ale nikto nekontroluje, koľko peňazí zákazníci skutočne vložia do krabice, keď si noviny berú. Výskumní pracovníci z univerzít v Linzi a vo Viedni uskutočnili s týmito krabicami praktický experiment. Na niektoré krabice k označeniam ceny novín dopísali: „Ďakujeme za úprimnosť“. Suma zaplatená za noviny sa v týchto prípadoch výrazne zvýšila. Podobné účinky preukázali aj ďalšie štúdie. Študenti napríklad menej podvádzali, keď im tesne pred testom pripomenuli morálnu normu, ako je napr. desatoro prikázaní.

V Mexiku ministerstvo verejnej správy (Secretaría de la Function Pública, SFP) v spolupráci s Centrom pre ekonomický výskum a výučbu (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) aplikovalo tento behaviorálny prístup na svoju politiku registrácie darov s cieľom zvýšiť jej dodržiavanie. SFP rozoslala svojim zamestnancom, ktorí sú povinní registrovať dary, emaily s upozorneniami. Text odkazov náhodne obmieňali s tým, že odosielali celkom 5 rôznych odkazov s upozorneniami:

- **Zákonnosť:** registrovať prijaté dary je vašou zákonnou povinnosťou.
- **Čestnosť:** uvedomujeme si vašu čestnosť ako verejného funkcionára. Darčeky musíte zaregistrovať. Ukážte svoju úprimnosť.
- **Nestrannosť:** prijímanie darov môže ohroziť vašu nestrannosť. Keď dostanete dar, zaregistrujte ho.
- **Sociálne siete:** vaši kolegovia vykonajú ročne viac ako 1 000 registrácií. Urobte to isté!
- **Sankcia:** Ak dostanete dar a neoznámite to, môže to urobiť za Vás niekto iný. Nenechajte sa potrestať. Zaregistrujte svoje dary.

Štúdia potom preskúmala počet darov zaregistrovaných okolo vianočného obdobia (hlavná sezóna darov) a porovnala to s predchádzajúcimi rokmi, ako aj s kontrolnou skupinou, ktorá nedostala žiadnu zo správ. Štúdia preukázala, že prijatie e-mailu s upozornením zvýšilo počet zaregistrovaných darov.

Niektoré správy však boli účinnejšie ako iné: upozornenia o zákonných povinnostiach a nestrannosti a čestnosti dokázali priviesť k registrácii prijatých darov väčší počet úradníkov než upozornenia o sankciách alebo registráciách ich kolegov.

Tento príklad potvrdzuje, že: (i) malé stimuly v oblasti správania môžu zvýšiť dodržiavanie existujúcej politiky, a (ii) odkazovanie na hodnoty a integritu dokáže zmeniť správanie účinnejšie než hrozba sankciami.

Zdroj: (OECD, 2018_[14])

Zavedenie vyhlásení o neprítomnosti konfliktu záujmov úradníkov verejného obstarávania by malo byť sprevádzané vybudovaním spoľahlivého systému overovania a mechanizmu na systematizáciu údajov pre rozhodovanie a hodnotenie

Ako už bolo spomenuté, jednou z hlavných požiadaviek na vyhlásenia, ktoré majú slúžiť na účinnú prevenciu a identifikáciu potenciálnych konfliktov záujmov je mať spoľahlivý systém overovania. Vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov by nemali byť len jednoduchým vyplňaním formulárov, ktoré budú niekde uložené. Mali by poskytovať údaje na efektívne a proaktívne identifikovanie a riadenie rizík konfliktu záujmov skôr, ako ovplyvnia povest' verejných činiteľov a inštitúcií, a predovšetkým predtým, ako povedú ku korupcii. Toto overovanie správnosti a úplnosti a získavanie užitočných informácií si vyžaduje zdroje (politické, ľudské, IT atď.).

V pripravovanej správe OECD o integrite Slovenska (OECD *Integrity Review for Slovakia*) sa dospelo k záveru, že v prípade majetkových priznaní je kontrola a overovanie slabé a nedostatočné na včasné spracovanie všetkých priznaní.¹⁴ V súčasnosti takéto overovanie vykonáva na národnej úrovni parlamentný výbor, ale vláda sa zaviazala založiť nezávislú inštitúciu. V tejto chvíli nie je jasné, či táto zmena zohľadní aj požiadavku deklarovania záujmov.

Protikorupčný špecialista ÚVO v priebehu roka 2021 spolu s protikorupčným koordinátorom vytvorili databázu osobných záujmov nahlásených zamestnancami, ktorí sa podieľajú na procesoch verejného obstarávania pre ÚVO (t. j. interné verejné obstarávanie). Aj keď je to krok správnym smerom, existujú tri problémy, ktoré bránia jej užitočnosti. Po prvé, databáza bude vo svojej prvej fáze zahŕňať iba zamestnancov ÚVO, ktorí sa zúčastňujú na interných procesoch verejného obstarávania. Zamestnanci, ktorí sa zúčastňujú na prijímacích procesoch nových zamestnancov a iných rozhodnutiach, pri ktorých môže dôjsť ku konfliktu záujmov a ktorý by mohol byť deklarovateľný, teda nie sú zahrnutí do databázy. Po druhé, databáza sa vytvára v jednoduchom formáte Excel, takže možnosť extrahovania trendov, korelácií a iných typov informácií užitočných pre rozhodovanie je obmedzená. Po tretie, počet oznámení a žiadostí o radu nemusí byť významný na naplnenie väčšej databázy informáciami o osobných záujmoch úradníkov ÚVO. Táto tretia otázka by sa však vyriešila, ak by sa od úradníkov ÚVO vyžadovalo podávanie vyhlásení o osobných záujmoch. Potom by takéto informácie boli užitočné napríklad na úpravu výukových a poradenských materiálov podľa záujmov úradníkov, ktoré môžu byť v rozpore s verejným záujmom.

Odbor dohľadu ÚVO tiež vypracoval internú metodiku Odboru dohľadu (IMOD), za ktorou stojí tím šiestich zamestnancov ÚVO a ktorej cieľom je odpovedať na otázky kontrolórov, ktorí hľadajú prepojenie medzi uchádzačmi a verejným obstarávateľom. Odpovede by mal poskytnúť tím IMOD do piatich pracovných dní. Do októbra 2021 tím IMOD spracoval 171 žiadostí o identifikáciu potenciálneho konfliktu záujmov. Od začiatku využívania metodiky bolo zaznamenaných 16 varovných signálov, ktoré kontrolórov upozornili na podozrivé situácie. V rámci detekcie prepojení využívajú interní metodici odboru dohľadu prístup do on-line licenčnej databázy (Index Podnikateľa), ktorá prepojením 26 rôznych verejných databáz poskytuje informácie, analýzy a správy o právnických a fyzických osobách podnikateľoch a slúži na krížovú kontrolu prepojení jednotlivých zainteresovaných strán v kontrolovanom verejnom obstarávaní. (Tabuľka 3.1 uvádza zoznam týchto 26 databáz). K dispozícii je príručka, ktorá obsahuje podrobné usmernenie k tomu, ako sa databáza používa, ako aj Krokový manuál na identifikáciu konfliktu záujmov.

¹⁴ OECD (forthcoming), *OECD Integrity Review of Slovakia*, OECD Publishing, Paris.

Tabuľka 3.1. 26 databáz - Index Podnikateľa

Zdroj	Web stránka	Aktualizované
Obchodný register	http://www.orsr.sk/	Každé 3 dni
Živnostensky register	http://www.zrsr.sk/	Každých 7 dní
Register účtovných závierok	http://www.registeruz.sk/	Každý deň
Obchodný vestník	https://www.justice.gov.sk/PortalApp/ObchodnyVestnik/Web/Zoznam.aspx	Každý deň
Register úpadcov	https://ru.justice.sk/ru-verejnost-web/	Každý deň
Štatistický úrad	https://slovak.statistics.sk/	Každý deň
Finančná správa SR – Zoznam platiteľov DPH	https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy	Každý deň
Finančná správa SR – Zoznam problematických platiteľov DPH	https://www.financsprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy	Každý deň
Finančná správa SR – Zoznam vymazaných platiteľov DPH	https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy	Každý deň
Finančná správa SR – Zoznam daňových dlžníkov	https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy	Každý deň
ÚVO	https://www.uvo.gov.sk/evestnik	Každý deň
Sociálna poisťovňa	https://www.socpoist.sk/zoznam-dlznikov-emw/487s	Každé dva dni
VZP	https://www.vszp.sk/platitelia/platenie-poisneho/zoznam-dlznikov.html	Raz mesačne
Poisťovňa Dôvera	https://www.dovera.sk/overenia/dlznici/zoznam-dlznikov	Každý deň
Poisťovňa Union	https://www.union.sk/zoznam-dlznikov	Raz mesačne
Centrálny register pohľadávok štátu	https://www.pohladavkystatu.sk/	Každý deň
Súdne rozhodnutia	https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie	Každý deň
Slovenské domény	https://sk-nic.sk/	Každý deň
Centrálny register zmlúv	https://www.crz.gov.sk/	Každý deň
Register záložných práv	http://www.notar.sk/	Každý deň
Nové založené spoločnosti v obchodnom a živnostenskom registri	http://www.orsr.sk/ http://www.zrsr.sk/	Každý deň
Register exekúcií	https://cre.sk/	Na vyžiadanie
Obchodný register (Česká republika)	http://www.info.mfcr.cz	Každý deň
Živnostenský register (Česká republika)	http://www.info.mfcr.cz	Každý deň
Insolvenčný register (Česká republika)	https://isir.justice.cz	Každý deň
Zoznam dátových schránok (Česká republika)	http://seznam.gov.cz/	Na vyžiadanie

Zdroj: Informácie poskytol ÚVO.

Napriek tomu, že uvedené kroky predstavujú pozitívne opatrenia (pred dvoma rokmi neexistovali žiadne nástroje IT na identifikáciu konfliktu záujmov), na vyhodnocovanie politik konfliktu záujmov by bol potrebný aj robustnejší systém overovania a rozsiahlejšia a automatizovanejšia databáza (pozri Kapitolu 3.5). Bolo by napríklad užitočné zistiť, či boli politiky v oblasti konfliktu záujmov účinné pri predchádzaní potenciálnym konfliktom záujmov. Systém by tiež mohol poskytnúť cenné informácie o rozsahu konfliktov záujmov vyplývajúcich zo situácií pred nástupom do zamestnania alebo po ňom, čo by mohlo viesť k návrhom na reguláciu tohto rozsahu. Na základe normy ISO 37001 a prijatého systému manažérstva proti korupcii vydáva špecialista na boj proti korupcii každý rok správu o svojej práci pre vrcholový manažment ÚVO. Rozpracovanejšia databáza by mohla byť zdrojom informácií ako podklad pre túto výročnú správu, a mohla by obsahovať dôkazy o dopadoch politik v oblasti konfliktu záujmov.

Vyhodnocovanie výsledkov implementácie politiky v oblasti konfliktu záujmov by malo byť jej integrálnou súčasťou s cieľom poskytnúť dôkazmi podloženú spätnú väzbu o jej vplyve a účinnosti. Podporilo by ÚVO pri doladovaní a zlepšovaní koncepčných noriem a ich účinnejšom zavádzaní do praxe. Hodnotenie by sa malo vykonávať pravidelne, aby sa zohľadnilo meniace sa prostredie. Navyše by takéto preukazovanie efektívnosti politik v oblasti konfliktu záujmov pre úradníkov verejného obstarávania dobre zapadalo aj do vládneho záväzku presadzovať integritu a zvyšovalo by dôveru medzi občanmi v časoch, keď ich vlády na celom svete žiadajú, aby obetovali svoje základné slobody v boji proti šíreniu Covidu-19.

Kapitola 3.5. Monitorovanie a vyhodnocovanie politik konfliktu záujmov

Aby bolo možné pochopiť vplyv politik v oblasti konfliktu záujmov (a iných politik súvisiacich s integritou) a zdokonaľiť ich, je dôležité zadefinovať vyhodnocovacie opatrenia od úplného začiatku (od fázy návrhu). Tieto mechanizmy sú často inštitucionalizované v rámci procesu tvorby politiky pre všetky verejné politiky. Mechanizmy hodnotenia v jednotlivých fázach procesu politiky sa definujú a plánujú pred implementáciou príslušných opatrení.

Jasná predstava o tom, aké údaje sa pre účely hodnotenia majú zhromažďovať, ako aj o tom, ako a kedy sa budú vyhodnocovať prijaté opatrenia, tvorí základ pre návrh a realizáciu opatrení. Hodnotiace mechanizmy je potrebné vytvoriť ešte pred realizačnou fázou, aby sa zabezpečila merateľnosť, aby sa mohli vypracovať správy o dosiahnutom pokroku a tiež kvôli vyvodzovaniu zodpovednosti.

Niektoré údaje sa môžu prekrývať s tým, čo sa zhromažďuje na účely identifikácie rizika a pre činnosti hodnotenia, ale opatrenia na monitorovanie a vyhodnocovanie majú iný účel: prinútiť realizátorov byť zodpovednými za to, čo sa dosiahlo, a ako efektívne.

Hodnotenie sa môže realizovať interne alebo externe. Prípadne sa môžu externe hodnotiť len niektoré časti procesu. Bude to závisieť od účelu hodnotenia a dostupných zdrojov. Stručne povedané, interné hodnotenia majú výhody v tom, že umožňujú organizačnú sebareflexiu a učenie sa, sú lacnejšie a dajú sa rýchlejšie vykonať. Na druhej strane sú často vnímané ako menej objektívne a interní pracovníci často na dôkladné vyhodnotenie nemajú čas ani potrebné schopnosti.

Zdroj: (OECD, 2020^[12])

Existujú aj iné zdroje informácií o konflikte záujmov, ktoré by ÚVO mohol využiť. Dodržiavanie pravidiel a štandardov monitoruje protikorupčný špecialista a odbor ľudských zdrojov. Odbor ľudských zdrojov v súčasnosti vedie záznamy o personálnych záležitostiach vrátane prípadov konfliktu záujmov, ktoré mu oznamujú pracovníci verejného obstarávania. Tieto informácie však nie sú systematizované. Rovnako protikorupčný špecialista a tím interných audítorov každoročne vykonávajú interné audity na každom odbore ÚVO. Pravidlá konfliktu záujmov sú súčasťou kontrolovaných prvkov a informácie z auditov by sa mohli zadávať do navrhovanej databázy. Napríklad U.S. OGE vykonáva audity, ktorých cieľom je overenie, či sa dodržiavajú normy integrity (pozri kapitolu 3.6).

Ďalším kvalitatívnejším zdrojom potenciálnych informácií by bolo prehĺbenie dialógu s úradníkmi verejného obstarávania a inými zainteresovanými stranami (t. j. dodávateľmi) s cieľom získať spätnú väzbu o vplyve politik z oblasti konfliktu záujmov. Na špecializovaných workshopoch alebo aj na pravidelných školeniach organizovaných protikorupčným špecialistom by sa mohli zorganizovať motivované diskusie. Na zber relevantných údajov pre účely vyhodnocovania by sa mohli použiť aj diskusné cieľové skupiny, okrúhle stoly a prieskumy.

Kapitola 3.6. Kruh dodržiavania pravidiel vo výkonnej zložke USA

Vo výkonnej zložke Spojených štátov amerických je na monitorovanie dodržiavania etických zásad verejnými funkcionármi zavedený kruhový systém:

- Prvým aktérom v tomto procese je OGE, ktorý vypracúva etické zásady výkonnej zložky a špecifikuje rámce etického programu pre jednotlivé orgány.
- Za implementáciu programov OGE je zodpovedný vedúci pracovník príslušnej agentúry (orgánu). Na vykonávanie tejto funkcie agentúra vyberá „povereného úradníka pre etiku agentúry (DAEO)“, ktorý zabezpečuje každodenné činnosti v súlade s programom.
- Kruh sa uzatvára, keď OGE vykoná svoj pravidelný audit – ktorý sa koná každé štyri roky, prípadne každých päť rokov – na zistenie, ako sa v danej agentúre stanovené programy dodržiavajú. OGE však môže začať audit v priebehu 4- až 5-ročného cyklu, ak DAEO nahlási nesúlad, ktorý si vyžaduje nápravné opatrenia.

Za presadzovanie dodržiavania pravidiel zo strany jednotlivých verejných funkcionárov je zodpovedná samotná agentúra, v ktorej je úradník zamestnaný. Zamestnancom sa odporúča, aby v prípade akýchkoľvek pochybností požiadali o radu DAEO: zamestnanec, ktorý koná v dobrej viere v súlade s radou poskytnutou DAEO, nebude potrestaný, aj keď sa ukáže, že rada je nesprávna.

Zdroj: (OECD, 2003^[15]).

4 Riadenie konfliktov záujmov s cieľom predchádzania korupcii (alebo vzniku konfliktu záujmu)

ÚVO by sa mal zamerať na vypracovanie jasných pravidiel o tom, čo sa od úradníkov verejného obstarávania očakáva pri riešení situácií súvisiacich s konfliktom záujmov, a tiež podporiť ich implementáciu

Len identifikácia, evidencia alebo vyhlásenie o konflikte záujmov veci nevyriešia. Skúsenosti OECD ilustrujú niekoľko možností, ako sa dajú situácie konfliktu záujmov riešiť:¹⁵

- odpredaj alebo likvidácia podielu zo strany verejného funkcionára;
- vylúčenie verejného funkcionára z dotknutého rozhodovacieho procesu;
- obmedzenie prístupu dotknutého verejného funkcionára k určitým informáciám;
- preradenie verejného funkcionára na výkon úloh v nekonfliktnej funkcii;
- nové usporiadanie povinností a zodpovedností verejného funkcionára;
- preverenie konfliktného záujmu funkcionára namiesto skutočne „slepej dôvery“;
- odstúpenie verejného funkcionára z konfliktnej súkromnej funkcie; a
- odstúpenie verejného funkcionára zo svojej verejnej funkcie.

Výber vhodného opatrenia závisí na konkrétnych okolnostiach (t.j. intenzite a povahe konfliktu záujmov). Napríklad ad hoc odmietnutie účasti na diskusii alebo rozhodovaní môže byť primerané, ak sa konfliktná situácia pravdepodobne nezopakuje. Naopak, ak je pravdepodobné, že záujem dotknutého úradníka bude opakovane vyvolávať problémy, môže byť lepšie zvoliť si inú alternatívu, ako napríklad povinnosti a zodpovednosti úradníka zmeniť. Môžu nastať aj prípady, v ktorých povaha záujmu úradníka bude vyžadovať jeho odstúpenie z funkcie ako jediný spôsob, ako konflikt záujmov vyriešiť. Predpisy o štátnej službe a o konflikte záujmov by mali takéto prípady predvídať a prepúšťanie verejných funkcionárov umožňovať.

Všetky dotknuté strany zainteresované do rozhodovania o konflikte záujmov by mali byť o prijímaných opatreniach na ochranu integrity informované. Záznamy a vyhlásenia o súkromných záujmoch, ako aj opatrenia na riešenie konfliktov záujmov, by mali byť jasne zaznamenané vo formálnych dokumentoch, aby dotknutá organizácia mohla v prípade potreby preukázať, že konkrétny konflikt záujmov bol primerane identifikovaný a vyriešený. Užitočné môžu byť aj informácie o konflikte záujmov v záujme celkového cieľa

¹⁵ OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris.

politiky, napríklad o tom, ako sa zistenie konfliktu záujmov zaznamenalo a riešilo v zápise príslušného rokovania. Ako sme už uviedli, zverejňovanie vyhlásení o záujmoch je prospešné pre ochranu povesti verejných funkcionárov a organizácií, ale aj pre zabezpečenie akcionárov, že na ochranu integrity, napríklad rozhodnutí o obstarávaní, sa uplatňujú pro-aktívne opatrenia.

Zatiaľ čo pravidlá opísané v tabuľke 2.1 jasne stanovujú povinnosť informovať nadriadeného, keď dôjde ku konfliktu záujmov, alebo aj keď má verejný činiteľ pochybnosti, takéto pravidlá neposkytujú významné usmernenie o alternatívach riešenia situácie okrem takých, ako je vylúčenie účasti úradníka alebo obmedzenia jeho prístupu ku konkrétnym informáciám. Etický kódex štátneho zamestnanca napríklad ustanovuje, že ak má štátny zamestnanec pochybnosti o konflikte záujmov, musí to bez zbytočného odkladu oznámiť nadriadenému. Nadriadený vec posúdi a ak je štátny zamestnanec v konflikte záujmov, zabezpečí, aby nebol zapojený do výkonu povinností, najmä konania a rozhodovania, a aby nemal prístup k dotknutým informáciám. Požiadavka informovať nadriadeného zamestnanca o konflikte záujmov je zahrnutá aj v Etickom kódexe zamestnanca ÚVO a vo výklade Etického kódexu štátneho zamestnanca.

Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca poskytuje zoznam potenciálnych možností riešenia konfliktu záujmov, ale nevysvetľuje, ako, kedy a za akých okolností je vhodné niektorú z alternatív použiť. Uvádzame tieto potenciálne riešenia:

- preradenie zamestnanca na inú pozíciu, kde nedôjde ku konfliktu záujmov;
- vylúčenie zamestnanca z rozhodovania, ak je v skutočnom, možnom alebo zdanlivom konflikte záujmov;
- zamedzenie prístupu verejného funkcionára k dokumentom a informáciám, ak má skutočný, možný alebo zdanlivý osobný záujem;
- požadovať od odboru ľudských zdrojov oznamovanie osobných záujmov pri citlivých pracovných pozíciách a pri zmenách osobných záujmov;
- požadovať, aby verejní funkcionári v citlivých pozíciách vyhlasovali, že sa pri vyjednávaní a prijímaní rozhodnutí nedostanú do konfliktu záujmov; a
- v prípade obzvlášť citlivých záležitostí poverenie osoby, ktorá vykoná prešetrenie konfliktu záujmov.

Uvedený zoznam a pravidlá o konflikte záujmov nepredpokladajú riešenia, ako je odpredaj obchodných podielov, rezignácia alebo ukončenie funkcie verejného činiteľa. Okrem toho, ako už bolo spomínané vyššie, nevysvetľujú, za akých okolností je vhodné použiť jednu alebo druhú možnosť. ÚVO by preto mohlo na regulačnom rámci pracovať ďalej, aby sa komplexnejšie rozpracovali možnosti riešenia situácií konfliktu záujmov a vysvetlili, kedy a ako sa tieto možnosti majú použiť.

Keďže systém identifikácie a riadenia konfliktov záujmov vo veľkej miere závisí od vyšších riadiacich pracovníkov, mali by byť títo pracovníci podporovaní, aby dokázali pochopiť a zvažovať rôzne možnosti riešenia takejto situácie. Napríklad, školenie pre vyšších riadiacich pracovníkov by sa malo vo väčšej miere zamerať na potenciálne riešenia.

Keďže súčasný regulačný rámec je dobrý najmä v oblasti definovania a identifikácie konfliktov záujmov, zdokonalenie pokynov a usmernení na ich riadenie nie je len logickým ďalším krokom, ale aj požiadavkou na zosúladenie pravidiel o konflikte záujmov ÚVO s osvedčenými postupmi.

Kapitola 4.1. Riešenie konfliktov záujmov vo verejnom sektore na Novom Zélande

Dokument *Riadenie konfliktov záujmov*: príručka pre verejný sektor, ktorý vypracoval Kontrolór a generálny audítor Nového Zélandu, popisuje konflikty záujmov vo verejnom sektore a ako sa majú identifikovať, odhaľovať a riadiť. Cieľom príručky je, aby bola užitočná pre každého, kto pracuje vo verejnom sektore Nového Zélandu. Štvrtá časť sa zaoberá tým, ako by sa mali konflikty záujmov riešiť.

Príručka stanovuje, že pre každý potenciálny konflikt je dôležité, aby verejné organizácie zvážili, či by po odhalení konfliktu nebolo potrebné urobiť niečo ďalej. Organizácie by pritom mali zvážiť riziká z hľadiska toho, ako môžu vonkajší pozorovatelia situáciu dôvodne vnímať. Odhalenie konfliktu záujmov bez žiadnych ďalších krokov a opatrení nie je adekvátne ani dostatočné pre budúcu bezpečnosť.

Po prvé, ak sa uplatňuje nejaká právna úprava, potom je jej dodržiavanie rozhodujúce a nadržané. Napríklad, ak situácia zahŕňa zákonnú požiadavku týkajúcu sa účasti člena predstavenstva na zasadnutí, zákon zvyčajne vyžaduje, aby sa člen zdržal diskusií a hlasovania o tejto veci. Zvyčajne nie je priestor na rozhodnutie o miernejšej možnosti. Po druhé, verejné organizácie by mali zvážiť, či existuje nejaká relevantná politika, ktorá by obsahovala jasné pravidlo vzťahujúce sa na danú situáciu. Po tretie, ak sa neuplatňuje žiadna relevantná zákonná požiadavka alebo politika (alebo po splnení akéhokoľvek takéhoto pravidla), verejné organizácie by mali tiež zvážiť, či nie je potrebné urobiť ešte niečo navyše. Tu môže byť priestor pre celý rad možností. Toto hodnotenie je vecou úsudku. Takýto úsudok musia verejné organizácie robiť starostlivo so zvážením:

- závažnosti konfliktu záujmov;
- úrovne rizika, ktorú konflikt vytvára; a
- rozsahu možných alternatív riešenia na zmiernenie rizika.

Pri posudzovaní závažnosti konfliktu záujmov môže byť potrebné zvážiť niekoľko faktorov, ako napríklad:

- typ alebo veľkosť iného záujmu danej osoby;
- povaha alebo význam konkrétneho rozhodnutia alebo činnosti vykonávanej verejnou organizáciou;
- rozsah, v akom by iný záujem danej osoby mohol konkrétne ovplyvniť alebo byť ovplyvnený rozhodnutím alebo činnosťou verejnej organizácie;
- a povaha alebo rozsah súčasného alebo zamýšľaného zapojenia osoby do rozhodovania alebo činnosti verejnej organizácie.

Úsudky o závažnosti akéhokoľvek konfliktu záujmov poskytnú informáciu o vhodnej možnosti zmiernenia konfliktu. Do úvahy bude možno tiež potrebné vziať uskutočniteľnosť možností na zabránenie alebo zmiernenie konfliktu záujmov. Príručka predstavuje širokú škálu možností, ako sa vyhnúť konfliktu záujmov alebo ho zmierniť. Možnosti (zoraďené približne od najnižšej po najvyššiu závažnosť) zahŕňajú:

- nepodniknúť žiadne kroky;
- zistenie, či všetky dotknuté strany súhlasia so zapojením danej osoby;
- hľadanie formálnej výnimky umožňujúcej účasť (ak sa takáto zákonná právomoc uplatňuje);
- uloženie dodatočného dohľadu alebo kontroly nad osobou;
- odstúpenie od diskusie alebo hlasovania o určitom bode podnikania na rokovaní
- alebo iné opatrenia na obmedzenie vplyvu alebo rozhodovacích právomocí (napríklad sa daná osoba nemusí zúčastňovať na rozhodnutiach, ale naďalej môže poskytovať poradenstvo);
- vylúčenie účasti danej osoby z výboru alebo pracovnej skupiny zaoberajúcej sa danou problematikou;
- pridelenie určitých úloh alebo povinností inej osobe;
- dohoda alebo pokyn niečo nerobiť;
- neposkytnutie určitých dôverných informácií;
- obmedzenie prístupu k informáciám;
- preradenie osoby (dočasne alebo natrvalo) na inú pozíciu alebo projekt;
- vzdanie sa súkromného záujmu;
- zdržať sa ďalšieho styku s osobou alebo organizáciou; a

- odstúpenie alebo odvolanie z jednej alebo druhej pozície alebo organizácie.

Najtypickejšou možnosťou zmiernenia rizika je zabezpečiť, aby sa osoba v konflikte záujmov už viac nezapájala do práce verejnej organizácie na konkrétnej záležitosti, a to prostredníctvom odvolania, stiahnutia alebo preradenia. Podľa príručky prijatie jedného z týchto krokov zvyčajne stačí na primerané zvládnutie konfliktu záujmov. Uvádza sa však aj to, že vzdanie sa záujmu alebo úlohy nemusí vždy znamenať vyriešenie konfliktu záujmov, ak k nemu dôjde vo veľmi neskorom štádiu. Inými slovami, niekedy môže byť príliš neskoro na to, aby sa osoba rozhodla odstúpiť od jednej úlohy a mohla pokračovať v druhej úlohe.

Nakoniec príručka navrhuje, aby sa každé rozhodnutie písomne zaznamenalo. Záznam môže zahŕňať podrobnosti o takých skutočnostiach, ako napríklad, kto vykonal hodnotenie a ako a aké opatrenia sa v dôsledku toho prijali. Riadeniu rizík môže niekedy pomôcť aj zváženie, či nie je potrebné oznámiť konflikt záujmov a spôsob jeho vyriešenia iným osobám, alebo dokonca či netreba takúto informáciu zverejniť.

Zdroj: (Kontrolór a generálny audítor Nového Zélandu, 2020_[16]).

5 Dary a odmeny

Politiky a pravidlá o prijímaní darov a odmien pre zamestnancov ÚVO sú dobre spracované, takže hlavná výzva spočíva v ich uplatňovaní a dodržiavaní

Politika týkajúca sa darov a odmien pre zamestnancov ÚVO je v stručnosti zapracovaná v Kódexe správania, Etickom kódexe štátneho zamestnanca a Etickom kódexe zamestnanca ÚVO, ale viac je rozpracovaná v Smernici č. 9/2020 o prijímaní a evidencii darov a vo Výklade k Etickému kódexu štátneho zamestnanca.

V zásade platí, že zamestnanec ÚVO môže prijať dar, ak je jeho hodnota nižšia ako 30 eur a ak spĺňa určité kritériá – najdôležitejšie je, že ak dar pochádza od externej strany, musí byť odovzdaný pri oficiálnej príležitosti alebo na oficiálnom stretnutí. Ak však hodnota presiahne 30 EUR, úradníci ju musia odovzdať a zaregistrovať v kancelárii predsedu ÚVO. V prípade, že hodnotu daru nie je možné určiť, je potrebné ho odovzdať. O ďalšom postupe s darom rozhodne predseda na základe odporúčania komisie, ktorá vec preskúma a posúdi, či dar možno odôvodnene vnímať ako ovplyvňovanie úradných rozhodnutí. Dar sa potom zapíše do registra, ktorý nie je verejný.

Pokyny uvedené vo vyššie uvedených kódexoch a smerniciach sú pomerne názorné a vysvetlené zrozumiteľným spôsobom, napríklad prostredníctvom konkrétnych prípadov, často kladených otázok (FAQ) a kontrolných zoznamov. Kódex správania napríklad obsahuje súbor často kladených otázok, ktoré apelujú na zamestnancov ÚVO, aby okrem ekonomickej hodnoty daru zvažovali aj to, ako by ho mohli vnímať tretie strany. Inými slovami, aj keď dar alebo menšia odmena nepresiahne hranicu 30 EUR, môže to byť vnímané ako úplatok z dôvodu iného ako ekonomického ocenenia (napríklad lístky na futbal obľúbeného tímu). Kódex správania tiež zdôrazňuje, aby verejní funkcionári zvažovali aj riziko „groomingu“ (t. j. postupného získavania vplyvu na úradníka s cieľom riadiť jeho budúce rozhodnutia) a uplatňovanie testu titulnej strany (t. j. nabádania verejných funkcionárov, aby si predstavovali svoje fotografie, rozhodnutia alebo činnosti zobrazené v článku na titulnej strane novin a zamysleli sa nad tým, či by boli schopní verejne obhajovať svoje rozhodnutia alebo činy bez toho, aby ohrozili svoju povesť alebo povesť inštitúcií, v ktorých pracujú).

Etický kódex štátneho zamestnanca je normatívnejší, ale zároveň upozorňuje verejných funkcionárov, aby sa vyhýbali situáciám, v ktorých by dar mohol ovplyvniť ich nestrannosť a objektivitu. Napríklad Časť 7 o daroch a iných výhodách zdôrazňuje riziko pocitu, keď sa odmenený cíti povinný odvdáčať sa. Ustanovuje, že verejní funkcionári „musia zabezpečiť, aby sa v súvislosti s plnením zverených úloh nedostali do situácie, v ktorej by boli povinní vrátiť službu alebo pozornosť, ktorá im bola venovaná, konaním alebo postupom, ktorým by sa narúšala nestrannosť a objektivita ich konania alebo rozhodovania“. Tento Kódex tiež stanovuje, že ak štátny zamestnanec nemôže prijatie daru odmietnuť, je povinný o tom vyhotoviť písomný záznam, postúpiť písomný záznam a dar kancelárii predsedu ÚVO a informovať svojho nadriadeného, ktorý tiež môže zamestnancovi poradiť, či koná v súlade s pravidlami.

Smernica č. 9/2020 o prijímaní a registrácii darov uvádza vzor formuláru na registráciu darov. Vyžaduje nasledujúce informácie:

- Poradové číslo

- Dátum prijatia
- Miesto prijatia
- Kto dar poskytol (darca)
- Komu bol dar daný (obdarovaný)
- Popis daru (špecifikácia daru, výhody alebo pohostenia)
- Odhadovaná finančná hodnota daru
- Dátum udelenia daru
- Dôvod udelenia daru (na základe odporúčania komisie).

Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca uvádza ďalšie príklady a situácie na ilustráciu toho, ako by sa úradníci mali správať. Okrem toho poskytuje praktické nástroje, ako je test o dare „GIFT TEST“, ktorý podnieti verejných činiteľov zamyslieť sa nad možnými následkami prijatia daru (kapitola 5.1).

Kapitola 5.1. Test o dare „GIFT TEST“

Tento normatívny kontrolný zoznam znižuje možnosť pochybenia pomocou štyroch jednoduchých testov, ktoré sú usporiadané podľa mnemotechnickej pomôcky podľa začiatkových písmen anglického slova dar – GIFT pre ľahšie zapamätanie. Každé písmeno mnemotechnickej pomôcky GIFT pripomína jeden z princípov verejnej etiky, namiesto uvádzania celého súboru zložitých administratívnych definícií a kritérií alebo procesov.

„Genuine“ – G, Skutočný

Je tento dar skutočný, ako ocenenie niečoho, čo som urobil vo svojej úlohe verejného funkcionára, a teda niečo, o čo som nepožiadal ani k nemu nikoho nepovzbudil?

„Independent“ – Nezavislý

Ak prijmem tento dar, mohol by mať niekto pochybnosti o mojom nezávislom vykonávaní práce v budúcnosti, najmä ak je osoba zodpovedná za tento dar zainteresovaná alebo ovplyvnená rozhodnutím, ktoré by som mohol urobiť?

„Free“ – Nezaviazaný

Ak prijmem tento dar, nebudem sa cítiť zaviazaný urobiť niečo na oplátku pre osobu zodpovednú za dar alebo pre jeho rodinu, priateľov či spolupracovníkov?

Transparentný

Som pripravený transparentne oznámiť tento dar a jeho zdroj svojej organizácii a jej klientom, svojim kolegom, médiám a širokej verejnosti?

Zdroj: (OECD, 2005^[6])

Po preskúmaní rámca pre riadenie prijímania darov a odmien, ktorý sa vzťahuje na zamestnancov ÚVO, sme dospeli k záveru, že rámec je vypracovaný pomerne dôsledne, pretože poskytuje návod na základné otázky, ktoré budú verejní funkcionári musieť riešiť, ako napríklad:

- Za akých podmienok môžem prijať dar?
- Aké zásady by som mal dodržiavať?
- Aká je hranica prijatia daru?
- Čo by som mal ešte zvážiť nad rámec tejto hranice?
- Čo mám urobiť, aby som dar mohol prijať, alebo ak ho nemôžem odmietnuť?
- Na koho sa môžem obrátiť v prípade pochybností?

- S akými situáciami sa môžem v praxi stretnúť?

Napriek robustnosti rámca boli v období od júla 2020 do júla 2021 zaznamenané iba dve oznámenia o daroch, ktoré prekročovali hranicu 30 EUR. Môže to indikovať jednu z hlavných výziev pri uplatňovaní pravidiel o prijímaní a evidencii darov, ktorá sa týka budovania dôvery úradníkov, aby sa nebáli dary oznamovať. Rovnako ako pri iných typoch konfliktov záujmov, verejní funkcionári musia pochopiť, že prijatie drahého daru môže byť za určitých okolností nevyhnutné (napríklad kvôli protokolárnym normám, diplomatickej zdvorilosti atď.), ale stále môžu zvládnuť situáciu tým, že budú transparentní a dar odmietnu.

Počas výskumných misíí tím OECD overoval znalosti zamestnancov ÚVO o tomto rámci. Vo všeobecnosti zamestnanci pravidlá aj základné postupy ovládali, takže ten nízky počet prípadov oznámených darov zrejme nevyplýva z nedostatočnej informovanosti. Napriek tomu, ÚVO by mohol zvážiť uskutočnenie širšieho prieskumu a úroveň informovanosti zamestnancov o pravidlách a postupoch týkajúcich sa darov a odmien tak lepšie posúdiť. Paralelne môže ÚVO pokračovať v šírení informácií o rámci prostredníctvom plagátov, letákov, e-mailov, nástienok a pod.

S pribúdajúcim počtom prípadov sa budú zvyšovať aj nároky na dôsledné uplatňovanie rámca. Bude dôležité, aby sa každý prípad a jeho príslušné riešenia dokumentovali, aby sa dodržiavanie rámca mohlo pravidelne analyzovať, aby mohli byť pracovníci verejného obstarávania správnym spôsobom motivovaní k oznamovaniu darov a správali sa v súlade s pravidlami a zásadami ÚVO. V ideálnom prípade budú takéto analýzy zohľadňovať aj názory zamestnancov, ktorí boli príjemcami pokynov, alebo dokonca aj sankcií, týkajúcich sa hospodárenia s darmi. To by umožnilo identifikovať oblasti, v ktorých je možné rámec ešte viac posilniť a urobiť ho ľahšie uchopiteľným a zrozumiteľným. Umožnilo by to identifikovať oblasti príležitostí na ďalšie posilnenie rámca a uľahčilo by to jeho uchopenie a pochopenie.

ÚVO môže zvážiť, či by sa register darov nemal sprístupniť verejnosti

Skutočnosť, že register je neverejný, môže vyvolávať podozrenie, že ÚVO alebo jeho zamestnanci niečo skrývajú. Hlavným argumentom predstaviteľov ÚVO pre jeho nezverejňovanie bola snaha zabrániť tomu, aby niekto nezneužíval informácie na kritiku bez primeraného odôvodnenia (napríklad média). Zverejnenie registra však môže byť účinnejším prostriedkom na predchádzanie škandálov, ako aj na informovanie o tom, čo ÚVO robí pre zabezpečenie, aby ku konfliktom záujmov nedochádzalo.

Po prvé, zverejňovanie darov by vyslalo jasný signál, že sa nič neskrýva a, že sa používajú štandardy konfliktu záujmov najmä smerom k verejnosti, ktorá so zamestnancami ÚVO komunikuje (t. j. dodávateľmi). Po druhé, zverejňovanie darov a informácie, ako sa s nimi zaobchádza by ochránilo povest' organizácie aj jednotlivcov. Ak v určitom okamihu dar nahlási tretia strana, napríklad média alebo nejaká kontrolná inštitúcia (watch-dog), každý, kto by mal o to záujem, bude môcť vidieť, že dar bol deklarován, a tiež to, ako sa situácia vyriešila. Po tretie, verejný register by bol odstrašujúcim prostriedkom pre spoločnosti alebo jednotlivcov, ktorých snahy by smerovali k „ovplyvňovaniu“ verejných funkcionárov, pretože by vedeli, že dar bude zverejnený a táto skutočnosť by mohla ovplyvniť ich povest'. Nakoniec, keď sa register dostane do povedomia a zaregistruje sa dostatok darov, jeho zverejnenie pomôže tiež zamestnancom ÚVO uviesť si, že sa organizačné zásady dodržiavajú, čo vytvorí motiváciu, aby ich dodržiavali tiež.

V Argentíne, napríklad, bol nedávno vytvorený verejný register darov, ktorý sa dá navštíviť na <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion/regimen-de-obsequios/consulta-el-registro> (pozri Kapitulu 5.2.).

Kapitola 5.2. Argentínsky verejný register darov

V Argentíne musia všetci zamestnanci verejnej správy, vrátane úradníkov v oblasti verejného obstarávania, registrovať dary, ako aj financované pracovné cesty povolené zákonom. Na tento účel Úrad boja proti korupcii (Oficina Anticorrupción, OA) zriadil register darov a ciest podľa vyhlášky č. 1179/2016, ktorá upravuje článok 18 zákona o verejnej etike 25188.

Register je dostupný na internete a obsahuje tieto informácie:

- Popis daru
- Verejný funkcionár, ktorý dar dostal
- Postavenie (funkcia) verejného funkcionára
- Organizácia
- Dátum prijatia daru
- Miesto (prípadne podujatie), kde bol dar prijatý
- Odhadovaná hodnota
- Destinácia daru
- Donor (verejnoprávna alebo fyzická osoba)
- Motivácia daru

V prípade financovanej cesty informácie zahŕňajú:

- Udalosť
- Povahu účasti (t. j. rečník, účastník atď.)
- Destináciu
- Údaje o verejnom funkcionárovi
- Postavenie (funkcia) verejného funkcionára
- Inštitúciu
- Dátumy začiatku a konca cesty
- Sponzora
- Spôsob dopravy
- Kontaktné údaje darcu a jeho funkcia

Zdroj: (Oficina Anticorrupción de Argentina, 2017_[17])

6 Zamestnanie pred nástupom do štátnej služby a po jej skončení

Hlavným problémom integrity v krajinách OECD je konflikt záujmov vyplývajúci z presunov zo súkromného do verejného sektora a naopak. Tento jav sa často nazýva „revolving door“ tzv. „otáčajúce sa dvere“ a môže mať rôzne formy:¹⁶

- Zo súkromného sektora do verejného: týka sa to najmä menovania obchodných manažérov do kľúčových pozícií vo verejnom sektore, čo môže viesť k zaujatosti pri formulovaní politik, presadzovaní právnych predpisov alebo pri rozhodovaní o verejnom obstarávaní.
- Z verejného sektora do súkromného: hlavnou obavou je, že úradníci, ktorí prechádzajú do súkromného sektora, môžu využiť svoje skúsenosti a prepojenia v prospech svojho nového zamestnávateľa (napríklad pri postupoch verejného obstarávania). Môže sa to stať nielen po odchode funkcionára zo svojej pozície vo verejnom sektore, ale aj počas samotného výkonu funkcie.

Tento fenomén získal na význame z rôznych dôvodov. Po prvé, vlády čelia výzve zatriktívniť kariéru vo verejnom sektore pre talentovaných a šikovných jednotlivcov a môžu byť v pokušení využiť alebo aspoň otvoriť dvere odborníkom zo súkromného sektora. Po druhé, v mnohých krajinách OECD je kariéra vo verejnom sektore v súčasnosti menej stabilná ako v minulosti, a to z dôvodu reforiem pri riešení rozpočtových tlakov a/alebo z dôvodu znižovania počtu zamestnancov. Po tretie, nové formy interakcie medzi súkromným a verejným sektorom vyvolávajú obavy o integritu a môžu podkopať dôveru verejnosti, ktorú už vážne zasiahla finančná kríza v rokoch 2008 – 2009 a súčasná kríza COVID-19.

K trestným činom v období pred nástupom do verejného zamestnania a po ňom dochádza vtedy, keď verejní funkcionári využívajú alebo sa zdá, že využívajú informácie, kontakty alebo právomoci získané počas pôsobenia v štátnej službe v prospech seba alebo iných. Ako sme však už spomínali vyššie, ku konfliktu záujmov súvisiacemu s obdobím po skončení zamestnania môže dôjsť aj skôr ako úradníci skutočne odídu z verejnej funkcie. Napríklad, úradník poverený verejným obstarávaním môže uprednostniť obchodnú firmu a zadať jej zákazku s cieľom, že po odchode zo štátnej služby získa v tejto firme zamestnanie. Ak sa úradníkovi podarí získať toto zamestnanie a zo štátnej služby odíde, bol jasne v konflikte záujmov v súvislosti so zamestnaním po skončení svojej funkcie. Po odchode z funkcie môže bývalý úradník použiť aj dôverné informácie získané počas pôsobenia vo verejnej funkcii (napríklad, o potrebách príslušného úradu, ktoré budú viesť k vyhláseniu verejného obstarávania) v prospech nového zamestnávateľa. Konflikt záujmov súvisiaci so zamestnaním po skončení pracovného pomeru môže teda vzniknúť v dôsledku:

- využitia súčasnej verejnej funkcie pre osobný prospech (napr. zaujaté rozhodnutie o udelení grantu alebo benefitu v prospech budúceho zamestnávateľa), ako aj
- neoprávneného využívania predchádzajúcej verejnej funkcie (napr. zneužitie citlivých úradných informácií v nezákonný prospech bývalého verejného činiteľa alebo nového zamestnávateľa).¹⁷

Hlavnou výzvou pre štát pri riešení konfliktov záujmov vyplývajúcich zo skutočnosti zamestnania

¹⁶ OECD (2010), *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*, OECD Publishing, Paris.

¹⁷ OECD (2010), *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*, OECD Publishing, Paris

pred nástupom do funkcie alebo po jej ukončení je najsť správnu rovnováhu medzi posilňovaním verejnej integrity a ochranou verejného záujmu na jednej strane a na druhej strane zachovaním primeranej miery zamestnaneckej slobody na prilákanie a udržanie talentov. Náročné je aj dodržiavanie opatrení v oblasti zamestnania pred a po skončení verejnej funkcie, najmä však pokiaľ ide o zamestnanie po skončení funkcie, keďže úradníci opúšťajúci verejný sektor sa do určitej miery vymykajú spod štátnej kontroly. V roku 2010 OECD vypracovala Rámec osvedčených postupov pre zamestnávanie po skončení verejnej funkcie, ktorý má slúžiť ako referencia pre tvorcov politík a riadiacich verejných funkcionárov pri revidovaní a modernizácii politík a postupov zamestnávania po skončení verejnej služby (pozri kapitolu 6.1.). Táto kapitola sa opiera o tento rámec, pričom ilustruje jeho špecifické uplatnenie v činnostiach verejného obstarávania.

Kapitola 6.1. Kľúčové piliere rámca osvedčených postupov zamestnávania po skončení verejnej služby

- Systém zamestnávania po skončení verejnej služby obsahuje nástroje potrebné na **efektívne riešenie** jeho súčasných a očakávaných problémov a vznikajúcich rizík zamestnávania po skončení verejnej služby.
- Tieto nástroje sú podľa možnosti prepojené s nástrojmi zaoberajúcimi sa konfliktom záujmov vo verejnom sektore a s celkovým **rámcom hodnôt a integrity**.
- Tento systém sa vzťahuje na **všetky subjekty**, pre ktoré je zamestnanie po skončení verejnej služby skutočným alebo potenciálnym problémom a zohľadňuje špecifické potreby každého subjektu.
- Systém pokrýva všetky dôležité **rizikové oblasti** pre konflikt záujmov po skončení pracovného pomeru.
- Obmedzenia, najmä dĺžka časového obmedzenia činnosti bývalých verejných funkcionárov, sú **úmerné** závažnosti hrozby konfliktu záujmov po skončení zamestnania, ktorú funkcionári predstavujú.
- Obmedzenia a zákazy obsiahnuté v systéme zamestnávania po skončení verejnej služby sú **efektívne oznamované** všetkým dotknutým stranám.
- Orgány, postupy a kritériá na prijímanie rozhodnutí o schválení v jednotlivých prípadoch zamestnania po skončení verejnej služby, ako aj na podávanie odvolaní proti týmto rozhodnutiam sú **transparentné a efektívne**.
- Vymáhanie sankcií za priestupky v oblasti zamestnávania po skončení verejnej služby je **jasné a primerané** a uplatňuje sa včas, dôsledne a spravodlivo.
- Účinnosť takýchto politík a praktík sa **pravidelne hodnotí** a v prípade potreby sa aktualizuje a prispôsobuje novým problémom.

Zdroj: (OECD, 2010^[18])

Jednou z hlavných príležitostí pre ÚVO je vytvorenie rámca na identifikáciu a riadenie rôznych foriem konfliktov záujmov úradníkov v oblasti verejného obstarávania, ktoré vznikajú v dôsledku zamestnania pred alebo po skončení ich funkcie, ako aj stanovenie „cooling-off periods“ tzv. „lehôt na obmedzenie výkonu“.

V slovenskom rámci nie sú komplexne riešené viaceré problémové oblasti súvisiace so zamestnaním pred verejnou službou a po jej skončení, ktoré by riešili oblasť predchádzania, identifikácie a riadenia konfliktov záujmov pracovníkov verejného obstarávania. Vytvorenie takéhoto rámca je jednou z hlavných príležitostí na riešenie konfliktu záujmov vo verejnom obstarávaní. Výklad Etického kódexu štátneho zamestnanca v poznámke pod čiarou č. 5 totiž výslovne konštatuje, že „na rozdiel od vyspelých krajín, v Slovenskej republike neexistuje systém obmedzení po skončení zamestnania“.

Prvým problémom je lobovanie po skončení zamestnania, najmä pokiaľ ide o rozhodnutia týkajúce sa verejného obstarávania. Bývalí úradníci s vedomosťami a prístupom k svojim bývalým kolegom by mohli ovplyvňovať rozhodnutia týkajúce sa napríklad zadávania zákaziek. Ich kolegovia sa môžu cítiť povinní poskytnúť im prednostný prístup alebo zaobchádzanie prostredníctvom súkromných stretnutí alebo neoprávneného prístupu k informáciám. Tieto možnosti by neboli dostupné pre konkurentov lobistu, a preto môže byť ohrozená spravodlivosť a transparentnosť konania. Bežným riešením tohto problému v krajinách OECD je ustanovenie tzv. „cooling-off periods“, čo je určené obdobie, počas ktorého sa bývalí verejní funkcionári nemôžu zamestnať v niektorých konkrétnych organizáciách súkromného sektora, alebo ich nemôžu zastupovať pri rokovaní s predstaviteľmi nejakých oblastí štátnej správy, kde by tieto činnosti mohli predstavovať skutočný alebo zdanlivý konflikt záujmov.¹⁸

Etický kódex v 4. časti konkrétne hovorí o lobingu, ale začína tým, že „Slovenská republika neprijala právne predpisy na reguláciu lobingu“. Uvádza tiež, že lobing môže smerovať k ovplyvňovaniu hodnotení alebo kontrol súvisiacich s verejným obstarávaním s cieľom napríklad zvrátiť možnosť udeľovania pokút. Časté otázky o lobingu a ich odpovede v dokumente zahŕňajú aj tieto:

- Ako môžem zabrániť lobingu alebo lobistickým tlakom? Niektoré návrhy hovoria o zapojení aspoň dvoch zamestnancov ÚVO pri komunikácii s tretími stranami a uprednostňovaní písomnej komunikácie.
- Kedy sa lobing stáva korupciou? Dokument vysvetľuje, že lobing sa môže stať korupčným konaním, keď má štátny zamestnanec podiel v spoločnosti alebo keď má vzťah s takou spoločnosťou, ktorá sa snaží ovplyvniť rozhodnutie, alebo keď má prospech z daru alebo inej formy odmeny.
- Zvažujem ponuku súkromnej spoločnosti. Jeden zo subjektov, ktoré podliehajú hodnotiacemu konaniu, ma oslovil so žiadosťou o stretnutie. Ako mám postupovať? V usmernení sa uvádza, že stretnutie by sa malo odmietnuť a ďalšia komunikácia by mala prebiehať v písomnej forme. V prípade, že stretnutie povoľujú platné predpisy, mali by sa ho zúčastniť aspoň dvaja zamestnanci ÚVO a musí byť o tom informovaný nadriadený.
- Existuje zoznam lobistov? V dokumente sa uvádza, že Slovensko nemá regulovaný lobing, ale napríklad Európsky parlament zriadil verejný register lobistov.
- Aký je rozdiel medzi lobistom a manipulátorom? Manipulátor sa snaží o nečestné ovplyvňovanie rozhodnutia, zatiaľ čo lobista môže svoju činnosť vykonávať legitímne, podľa jasných a transparentných pravidiel.

Kódex správania poskytuje verejným funkcionárom aj príklady pre verejných činiteľov, pri ktorých sa majú zamyslieť nad konfliktmi záujmov, ktoré vznikajú v určitých situáciách. Aj keď Kódex poskytuje návod, ako reagovať v prípade lobovania, neobsahuje výslovné obmedzenia, ktoré by úradníkom verejného obstarávania zamedzovali stať sa lobistami a pokúšať sa ovplyvňovať rozhodnutia o verejnom obstarávaní, keď odídu z verejnej služby. Ako bolo uvedené vyššie, mnohé krajiny OECD zaviedli spomínané lehoty, aby sa predišlo konfliktom záujmov v týchto situáciách, ale rozsah obmedzení sa líši podľa pozícií a príslušných rizík (pozri Kapitolu 6.2).

¹⁸ OECD (2010), *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*, OECD Publishing, Paris.

Kapitola 6.2. Lehoty na obmedzenie výkonu v členských krajinách OECD

Pokiaľ ide o trvanie týchto lehôt, existujú značné rozdiely medzi jednotlivými krajinami, ako aj vnútroštátne, v závislosti od jednotlivých funkcií. Napríklad:

- V Austrálii článok 7 Kódexu správania pre lobing stanovuje lehotu 18 mesiacov pre ministrov a parlamentných tajomníkov a 12 mesiacov pre ministerských zamestnancov. V tomto období majú prví zakázané vykonávať lobistické aktivity, ktoré by sa týkali akejkoľvek záležitosti, na ktorej pracovali počas posledných 18 mesiacov zamestnania, a tí druhí počas posledných 12 mesiacov.
- V Kanade zákon o lobingu zakazuje „bývalým predstaviteľom verejnej moci“ vykonávať väčšinu lobistických aktivít po dobu piatich rokov.
- V Taliansku niektoré vnútroštátne právne ustanovenia (d. lgs. 165/2001, čl. 53, c. 16-ter, upravené protikorupčným zákonom č. 190/2012) bránia verejným funkcionárom, ktorí zastávali riadiace a vyjednávacie pozície v predchádzajúcich troch rokoch, vykonávať súvisiace činnosti v organizáciách súkromného sektora.
- V Spojenom kráľovstve ministerský zákonník neumožňuje ministrom lobovať vo vláde dva roky po odchode z funkcie. Okrem toho musia ministri Spojeného kráľovstva a vysokí kráľovskí úradníci požiadať o povolenie Poradný výbor pre obchodné menovania pred prijatím akejkoľvek novej nominácie, platenej či neplatenej, do dvoch rokov od odchodu z ministerského úradu alebo kráľovskej služby.
- V Spojených štátoch majú úradníci verejného obstarávania po skončení ich štátneho zamestnania zakázané prijímať odmeny od dodávateľa počas jedného roka, ak predtým vykonávali určité rozhodovacie úlohy v súvislosti so zákazkou zadanou tomuto dodávateľovi. Sú tiež povinní zverejniť akékoľvek kontakty v súvislosti s nefederálnym zamestnaním zo strany uchádzača v aktívnom verejnom obstarávaní, a buď odmietnuť takéto ponuky zamestnania, alebo sa vylúčiť z ďalšej účasti na verejnom obstarávaní.

Pri zvažovaní dĺžky lehôt na obmedzenie výkonu pracovníkov patrí medzi hlavné faktory, ktoré je potrebné brať do úvahy aj skutočnosť, či sú tieto lehoty spravodlivé, adekvátne a primerané vzhľadom na závažnosť potenciálneho trestného činu. Prispôsobenie trvania obmedzení je tiež potrebné v závislosti od typu problémovej oblasti a úrovne príslušnej pozície. Napríklad zákaz lobingu môže byť vhodný na určitú dobu, ale obmedzenie používania dôverných informácií by malo byť doživotné, prípadne dovtedy, kým sa citlivé informácie nezverejnia. Zdroj: (OECD, 2020[12])

Zdroj: (OECD, 2020[12])

Druhý problém týkajúci sa konfliktu záujmov, ktorý vzniká pri zamestnávaní po skončení verejnej funkcie, súvisí s hľadaním budúceho zamestnania. Problém nastáva, keď verejný funkcionár uprednostňuje konkrétnu spoločnosť s cieľom zlepšiť si svoje vyhliadky na budúce zamestnanie a získať ocenenie prácou v súkromnom sektore. Dôvera môže brániť aj podozrenie, že rozhodnutia o výsledku verejného obstarávania neprimerane zvýhodňovali konkrétneho dodávateľa. Regulačný rámec stanovuje niektoré zásady na riešenie tohto problému, ale výslovne sa ním nezaoberá. Etický kódex štátneho zamestnanca napríklad stanovuje, že štátni zamestnanci majú konať výlučne vo verejnom záujme, objektívne, nestranné, bez predsudkov a zaujatosti a vyhýbať sa vplyvom svojich pozitívnych alebo negatívnych vzťahov. Rovnako aj Výklad etického kódexu štátneho zamestnanca rozpracúva zásadu nestrannosti a stanovuje, že štátni zamestnanci majú konať bez uprednostňovania svojich osobných záujmov. Tieto nástroje by mohli explicitnejšie odkazovať na to, ako sa zásady vzťahujú na možnosť, že by si štátny zamestnanec hľadal budúce zamestnanie, najmä prostredníctvom priaznivých rozhodnutí o verejnom obstarávaní. Príklady a prípadové štúdie môžu slúžiť aj na ilustráciu rizík, a na to, ako ich riešiť.

Tretí problém súvisí so „zmenou strany“, ku ktorej dochádza, keď verejní funkcionári zastupujú seba alebo nového zamestnávateľa proti štátu v prebiehajúcom konaní alebo rokovaní o spornej otázke, za ktorú mali zodpovednosť, keď pracovali pre verejný sektor. Interné informácie a kontakty verejného funkcionára, ktorý prejde k druhej strane, môžu predstavovať výhodu v prospech záujmov dodávateľa, ktorý napadol rozhodnutie o zadaní verejnej zákazky, v neprospech verejného záujmu. Mnohé krajiny OECD zaviedli prísne pravidlá týkajúce sa „zmeny strán“. Podobne ako pri lobovaní sa tento problém dá riešiť pomocou inštitútu „lehôt na obmedzenie výkonu“, počas ktorého majú bývalí verejní funkcionári zakázané meniť strany.

Štvrtým a častejším problémom je používanie dôverných informácií. Konflikt záujmov v súvislosti so zamestnaním po skončení verejnej služby vzniká, keď verejní funkcionári, ktorí odídu zo štátnej služby, neprávom využívajú dôverné informácie, ktoré získali počas pôsobenia v štátnej službe v prospech seba alebo svojho nového zamestnávateľa. Široký pojem „interné informácie“ sa bežne používa nielen na označenie informácií, ktoré sú formálne klasifikované ako dôverné, ale aj na označovanie informácií, ku ktorým majú verejní funkcionári prístup na základe svojho oficiálneho postavenia a ktoré neboli sprístupnené verejnosti. Krajiny OECD ako Kanada a Nórsko zakazujú zneužívanie dôverných informácií. „Lehoty na obmedzenie výkonu“ sú opäť bežným riešením, pretože informácie majú obmedzenú „trvanlivosť“ a obmedzenia už nemajú zmysel, keď sa stanú neutajovanými alebo verejnými.¹⁹ Túto otázku je v regulačnom rámci riešená dôkladnejšie, ale opäť nestanovuje lehoty na odklad. Etický kódex zamestnancov ÚVO stanovuje, že úradníci ÚVO sú povinní zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli v súvislosti s ich činnosťou. Tiež sa v ňom uvádza, že zamestnanci ÚVO by nemali zneužívať takéto informácie vo svoj vlastný prospech alebo v prospech iných osôb. Praktické usmernenia, prípady a príklady by mohli ďalej ilustrovať ako je potrebné riadiť riziká súvisiace s dôvernými internými informáciami.

Napokon, piaty problém sa týka opätovného zainteresovania alebo opätovného zamestnávania bývalých úradníkov. Tento typ konfliktu záujmov môže nastať, keď sú bývalí verejní funkcionári opätovne zapojení do činnosti verejných organizácií pri výkone v podstate rovnakej práce, akú robili, keď tam boli zamestnaní. Verejní funkcionári sú niekedy znovu zapojení tak, že sa vracajú do verejných organizácií ako konzultanti v rámci zákazky, pri ktorých majú vykonávať rovnaké úlohy ako predtým. Možno ich považovať za osoby, ktoré profitujú z väzieb na svojich bývalých kolegov. Napriek tomu, menšie obavy z opätovného zapojenia alebo opätovného zamestnania vznikajú v prípade, keď je bývalý úradník prijatý na prácu v časti verejného sektora, ktorá priamo nesúvisí s jeho predchádzajúcim zamestnaním. Konkurenčné a transparentné náborové procesy sú opatrením, ktoré zmiernuje riziká vyplývajúce z tohto typu konfliktu záujmov.

Pre oblasť riešenia rizík konfliktu záujmov, ktoré vyplývajú zo zamestnania po skončení štátnej služby, ÚVO by mohol zriadiť výstupné pohovory a výbor, ktorý by posudzoval tieto riziká od prípadu k prípadu.

V súlade so *Zásadami OECD pre riadenie konfliktu záujmov po skončení zamestnania vo verejnej službe (Principles for Managing Post-Public Employment Conflict of Interest in the Public Service)* by ÚVO mohol ustanoviť povinnosť, že by sa úradníci verejného obstarávania pred odchodom z verejného sektora, ktorým hrozí, že by mohli byť v konflikte záujmov, museli podrobiť výstupnému pohovoru, na základe ktorého by sa ich situácia jednotlivo posudzovala a podľa potreby by sa stanovili opatrenia na nápravu a zmiernenie rizika.²⁰

Takýto postup by dopĺňal informácie, ktoré ÚVO získava z čestných vyhlásení, ktoré musia pri každom verejnom obstarávaní zúčastnení zamestnanci predkladať. Okrem toho, ak by ÚVO zaviedol požiadavku pravidelného predkladania čestných vyhlásení o neprítomnosti konfliktu záujmov, ako sme odporučili v Kapitole 3, výstupné pohovory by sa mohli použiť na overenie, či pretrvávajú deklarované osobné záujmy a či by mohli oslabiť vierohodnosť a zákonnosť rozhodnutí a procesov verejného obstarávania.

¹⁹ OECD (2010), *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*, OECD Publishing, Paris.

²⁰ OECD (2010), *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*, OECD Publishing, Paris.

Kapitola 6.3. Výstupné pohovory v Kanade a Queenslande (Austrália)

Podľa *Politiky konfliktu záujmov a skončenia verejnej služby*, dokumentu, ktorý vydal kanadský Sekretariát Finančnej rady (Treasury Board Secretariat (TBS)), pred oficiálnym odchodom zamestnanca z verejnej funkcie, určený úradník komunikuje so zamestnancom o požiadavkách vyplývajúcich pre takéhoto zamestnanca po skončení jeho funkcie, čo následne uľahčuje ich dodržiavanie. Medzi požiadavkami je aj uskutočnenie výstupného pohovoru s takými zamestnancami, na ktorých sa vzťahujú opatrenia na dodržiavanie predpisov po skončení zamestnania, predtým, ako odídu z verejnej služby, a spolu so zamestnancami sa preberajú všetky ich povinnosti v tomto smere.

V austrálskom Queenslande zamestnanci, ktorí odchádzajú z verejnej služby, vedú rozhovory so svojimi manažérmi na základe kontrolného zoznamu *Separations and Exit Checklist*. Tento nástroj obsahuje časť s názvom „Hodnotenie rizika manažéra“ na posúdenie, či je potrebné zvýšiť informovanosť zamestnanca o jeho povinnostiach voči štátu Queensland pri odchode. Hodnotenie vychádza z uvedených otázok:

- Má zamestnanec prístup k systému a/alebo informáciám komerčného, dôverného a/alebo citlivého charakteru?
- Vykonával zamestnanec úlohu, ktorá sa týkala vývoja duševného vlastníctva?
- Kontroluje zamestnanec nejaký majetok so známymi zraniteľnými miestami?
- Mohla by nová pozícia zamestnanca súvisieť s nejakým lobistom?
- Odchádza zamestnanec do organizácie, ktorá poskytuje služby v jeho bývalej oblasti?

Ak je odpoveď na niektorú z týchto otázok „áno“, je potrebné vykonať nasledujúce opatrenia:

- Prediskutovať vyhodnotenie rizík so zamestnancom a podľa dokumentu o politike riadenia konfliktov záujmov *Managing Conflicts of Interest Policy* stanoviť, či predstavujú súčasné aj budúce okolnosti zamestnanca skutočný, potenciálny alebo zdanlivý konflikt; a
- Vytvoriť zoznam všetkých potrebných opatrení

Zdroj: (*Canada's Treasury Board Secretariat, 2002_[19]*) a (*Queensland Public Service Commission, n.d._[20]*)

Okrem požiadavky výstupných pohovorov by ÚVO mohol vytvoriť výbor alebo pracovnú skupinu na posudzovanie rizík konfliktov záujmov vyplývajúcich z verejnej funkcie po skončení zamestnania. Takýto orgán by bol zodpovedný za spracovanie všetkých požadovaných informácií (t. j. čestné vyhlásenia a, ak sú k dispozícii, vyhlásenia o neprítomnosti konfliktu záujmov a výstupné pohovory) a vydávať odporúčania na opatrenia na zmierňovanie rizík vrátane lehôt na obmedzenie výkonu („cooling off periods“). Protikorupčný špecialista ÚVO a odbor ľudských zdrojov by boli tiež členmi výboru, aby nielen zhodnotili situáciu a vydali odporúčania, ale aj, aby mohli využiť skúsenosti z jednotlivých prípadov a zozbierané informácie na aktualizáciu regulačného rámca a usmernenia pre zamestnancov ÚVO, a tak mohli vylepšovať tento systém ako celok. Aj keď sa ďalší príklad zameriava na politikov, skúsenosti nórskeho Stáleho výboru pre mimo-politické nominácie môžu byť pre ÚVO užitočným modelom (pozri kapitolu 6.4.).

Kapitola 6.4. Nórsky Stály výbor pre mimo - politické nominácie

V roku 2005 nórska vláda v reakcii na obavy v súvislosti s integritou pri zamestnávaní ľudí po skončení verejnej funkcie vydala tri nariadenia:

- Usmernenia pre verejných funkcionárov po skončení zamestnania
- Etické smernice pre verejnú službu
- Usmernenia pre politikov po skončení zamestnania

Na základe Usmernenia pre politikov po skončení zamestnania sa vytvoril Stály výbor pre nominácie mimo politiky s právomocou rozhodovať o tom, že politik by nemal pracovať alebo poskytovať služby mimo verejnej služby, ak bol zamestnaný ako minister, politický tajomník alebo politický poradca. Môže rozhodovať o nasledujúcich opatreniach:

- Dočasná diskvalifikácia na dobu až šiestich mesiacov sa požaduje, ak u politika existuje jasná súvislosť medzi predchádzajúcimi oblasťami zodpovednosti alebo povinností a záujmami príslušných organizácií.
- V určitých prípadoch možno politikovi tiež nariadiť, aby sa zdržal účasti na nejakých aktivitách až jeden rok za predpokladu, že to primerane ochráni príslušný chránený záujem.

Najmenej dva týždne pred nástupom do novej funkcie je politik povinný dobrovoľne informovať výbor o:

- Nástupe do nového zamestnania alebo prijatí pozície mimo verejnej služby
- Začatí podnikania

Počas prvého roka fungovania Stáleho výboru bolo 13 politikov, vrátane štyroch ministrov, dočasne diskvalifikovaných na tri až šesť mesiacov a/alebo požiadaní, aby sa v určitých prípadoch zdržali účasti na istých aktivitách až po dobu 12 mesiacov. Celá formálna komunikácia medzi politikmi a Stálym výborom je prístupná verejnosti a kópie listov výboru politikom sú zverejnené na internete.

Zdroj: (OECD, 2010_[18])

7 Ďalšie závery smerom k praktickej stratégii

Ako sa uvádza v kapitole 2 tejto správy, podľa pravidiel ÚVO sú verejní funkcionári zodpovední za identifikáciu konfliktov záujmov a za ich predchádzanie. Hoci je to v súlade s medzinárodnými osvedčenými postupmi, pravdou zostáva, že inštitúcia by mala uľahčovať koherentnú a systematickú implementáciu rámca stanovených pravidiel. Pravidlá samy osebe nestačia a mali by byť doplnené konkrétnymi opatreniami a pokynmi, ktorých cieľom je budovanie kultúry integrity, ktorá proaktívne konfliktom záujmov predchádza, konflikty záujmov sa identifikujú a proaktívne sa riadia.

Vedenie ÚVO by malo rámec na riadenie konfliktov viditeľne uchopiť a neustále svojim zamestnancom vysielat' signál o jeho dôležitosti

Jedným z hlavných spôsobov, ako vyslať zamestnancom silné posolstvo o dôležitosti politik v oblasti konfliktu záujmov, je zabezpečiť, aby vedenie ÚVO viditeľne uchopilo a prijalo tieto politiky, ich implementáciu a dodržiavanie. Existuje niekoľko spôsobov, ako to urobiť, napríklad:

- Problematiku riadenia konfliktu záujmov by mali predseda aj vedúci pracovníci uvádzať vo svojich prejavoch, odkazoch, podnikových e-mailoch, výročných správach a iných formách komunikácie so zamestnancami
- Mali by pripomínať túto problematiku na viditeľných miestach v kanceláriách, napríklad pomocou násteniek, plagátov, nálepiek, firemných komunikačných materiálov a podobne
- Mali by otvárať podujatia, prípadne sa ich zúčastňovať, (t. j. prezentácie, pracovné školenia, semináre a pod.) venované problematike rámca konfliktu záujmov
- Rozhodnutia v súvislosti s konkrétnymi prípadmi. Každé rozhodnutie predstavuje precedens a vysieľa správu všetkým zamestnancom o tom, ako sa bude konflikt záujmov riešiť a ako sa uplatňuje príslušný regulačný rámec. Zatiaľ čo osobné informácie zainteresovaných zamestnancov by mali byť dôverné, ÚVO by mohol prípady evidovať a zapracúvať do nich príslušné poučenia pre všetkých zamestnancov, aby lepšie pochopili dôsledky svojho správania.
- Podporiť vedúcich pracovníkov, aby boli pri riešení konfliktov záujmov proaktívni (pozri Kapitola 7.1).
- Hodnotenie implementácie politiky: sledovanie a vyhodnocovanie politiky konfliktu záujmov vysieľa istú správu v tom zmysle, že vedenie jej venuje pozornosť a sleduje jej aktuálny vývoj. Správa o implementácii a výsledkoch politiky, schválená predsedom, by bola silným signálom pre všetkých zamestnancov.

Kapitola 7.1. Proaktívne riadenie konfliktu záujmov vo verejnom obstarávaní v Poľsku

V publikácii „Konflikt záujmov vo verejnom obstarávaní: praktická príručka“ sa uvádza, že od vedúcich pracovníkov verejných obstarávateľov a obstarávateľov sa očakáva, že budú aktívne riadiť konflikty záujmov podriadených zamestnancov aj dodávateľov. Proaktívny postoj, ako je definovaný v dokumente, sa vyznačuje niekoľkými znakmi:

- jasná komunikácia smerom k zamestnancom a potenciálnym dodávateľom, že konflikt záujmov nie je tolerovaný;
- zvyšovanie povedomia (prostredníctvom prejavov, školení a informačných materiálov) o tom, čo je konflikt záujmov a že každý zamestnanec alebo dodávateľ môže byť v konflikte záujmov a je potrebné sa mu vyhýbať;
- podpora zverejňovania a konzultovania všetkých situácií, ktoré môžu vyvolávať dojem konfliktu záujmov, s cieľom ich analyzovať a vytvoriť vhodné riešenia;
- vytváranie (alebo využívanie existujúcej) etickej infraštruktúry v organizácii, ktorá by umožňovala zaujímať stanoviská ku konkrétnym prípadom, ktoré by mohli spôsobovať skutočný alebo zdanlivý konflikt záujmov, a pomáhala potenciálnym konfliktom záujmov predchádzať; a
- zavedenie (alebo využívanie existujúcich) postupov na prijímanie a riešenie oznámení o nezverejnených konfliktoch záujmov, ako aj postupov na ochranu oznamovateľov.

Zdroj: (Polish Public Procurement Office, 2015^[9]).

Vedenie je v podstate jedným z princípov *Odporúčania OECD o verejnej integrite* na vybudovanie kultúry integrity (pozri rámček 7.2).

Kapitola 7.2. Odporúčanie OECD o verejnej integrite (vedenie)

Odporúča, aby Účastníci kultivovali kultúru verejnej integrity. Na tento účel by mali Účastníci:

6. Investovať do vedenia, aby preukázali záväzok organizácie verejného sektora voči integrite, najmä prostredníctvom:

- a) Zahŕnutia vedenia v oblasti integrity do profilu vedúcich pracovníkov na všetkých úrovniach organizácie, ako aj požiadavky na výber, vymenovanie alebo povýšenie do nejakej riadiacej pozície, a tiež hodnotenia výkonu vedúcich pracovníkov z hľadiska systému verejnej integrity na všetkých úrovniach organizácie;
- b) Podpory vedúcich pracovníkov v ich úlohe etických vodcov prostredníctvom jasných mandátov, formou organizačnej podpory (ako napr. internou kontrolou, nástrojmi ľudských zdrojov, a právnym poradenstvom), a tiež poskytovaním pravidelného vzdelávania a usmerňovania na zvyšovanie povedomia a vytváranie zručností v oblasti správneho posudzovania takých situácií, pri ktorých by sa mohli vyskytovať problémy integrity; a
- c) Vytvárania rámcov riadenia na podporu a rozvoj manažérskej zodpovednosti za identifikáciu a znižovanie rizík v oblasti verejnej integrity.

Zdroj: (OECD, 2017^[3])

ÚVO by mal posilňovať svoje partnerstvo so zamestnancami, a tak umožňovať ľahšie prijímanie a dodržiavanie rámca konfliktu záujmov

Ako sa uvádza v časti 2.2, rámec na riadenie konfliktov záujmov ÚVO, konkrétne Kódex správania, bol vyvinutý na základe konzultácie so zamestnancami. Ide o významnú výhodu, ktorá u zamestnancov posilňuje pocit zodpovednosti a uľahčuje jeho implementáciu. Každé úsilie o modernizáciu alebo reformu rámca by malo vždy brať ohľad aj na rôzne zainteresované strany, najmä zamestnancov ÚVO. Preto by ÚVO mohol naďalej konzultovať so svojimi zamestnancami, napríklad prostredníctvom každoročných prieskumov o pracovnom prostredí alebo potrebách vzdelávania, o implementácii politík v oblasti konfliktu záujmov a ich chápaní.

Na začiatok, všetky pravidlá a postupy by mali byť viditeľné a ľahko dostupné pre všetkých zamestnancov ÚVO. Nemalo by sa to týkať iba samotných pravidiel ako takých, ale aj príručiek ako je Výklad etického kódexu štátneho zamestnanca. Takéto materiály by sa napríklad mohli zdieľať vždy, keď sú zamestnanci verejného obstarávania povýšení alebo presunutí na inú pozíciu v rámci organizácie.

Spätná väzba z konkrétnych prípadov, z konzultácií a rozhovorov s úradníkmi by mala slúžiť ako zdroj na formulovanie všetkých písomných usmernení a pokynov, a na to, aby vyšší riadiaci pracovníci poznali, aké problémy sa vyskytujú najčastejšie a dokázali sa pripraviť na včasné a účinné poskytovanie rád svojim podriadeným.

ÚVO by mal spolupracovať s podnikateľským sektorom a organizáciami občianskej spoločnosti a informovať ich o svojich zásadách konfliktu záujmov a svoje úsilie intenzívne propagovať.

Integrita by mala byť celospoločenským úsilím, ako potvrdzuje Odporúčanie OECD o verejnej integrite (pozri Kapitola 7.3.). Obzvlášť dôležité je to pre verejné obstarávanie, keďže interakcie verejných funkcionárov so súkromným sektorom (t. j. dodávateľmi) sú permanentné. Navyše, niektoré situácie konfliktu záujmov, napríklad tie, ktoré vyplývajú zo zamestnania pred alebo po výkone verejnej funkcie, sa svojou povahou týkajú súkromného sektora.

Kapitola 7.3. Odporúčanie OECD o verejnej integrite (celospoločenskej)

Odporúča svojim Účastníkom, aby rozvíjali kultúru verejnej integrity. Z tohto dôvodu by mali Účastníci:

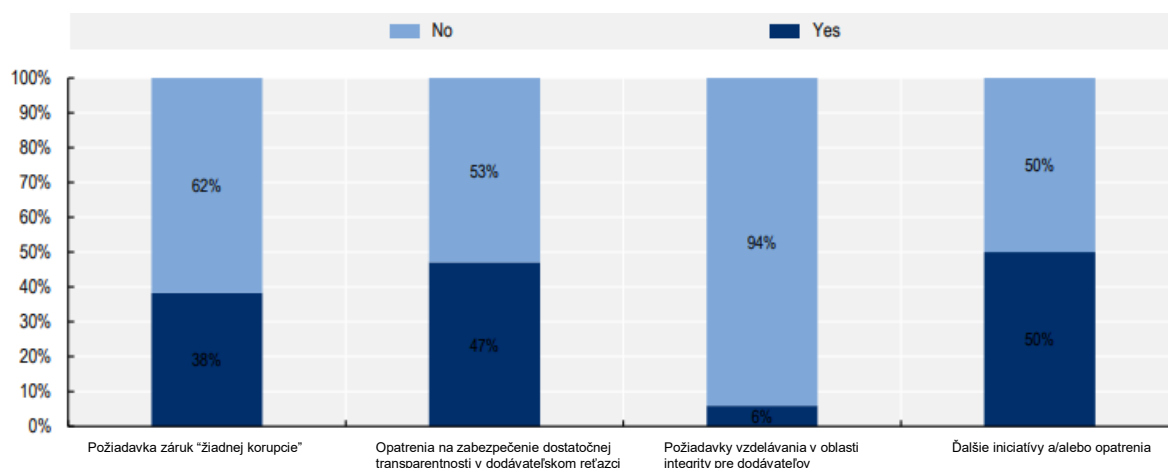
5. Rozvíjať celospoločenskú kultúru verejnej integrity, podporovať partnerskú spoluprácu so súkromným sektorom, občianskou spoločnosťou a jednotlivcami, najmä prostredníctvom:

- a) zvyrazňovania úlohy súkromného sektora, občianskej spoločnosti a jednotlivcov, ktorú zohrávajú v systéme verejnej integrity pri dodržiavaní hodnôt verejnej integrity pri svojich interakciách s verejným sektorom, najmä podporovaním súkromného sektora, občianskej spoločnosti a jednotlivcov, aby tieto hodnoty presadzovali ako spoločnú zodpovednosť;
- b) zapájania príslušných zainteresovaných strán do rozvoja, pravidelnej aktualizácie a implementácie systému verejnej integrity;
- c) zvyšovaním povedomia o výhodách verejnej integrity a znižovaní tolerancie k porušovaniu noriem verejnej integrity, v prípade potreby uskutočňovaním kampaní na podporu občianskeho vzdelávania o verejnej integrite jednotlivcov a najmä v školách;
- d) zapájaním súkromného sektora a občianskej spoločnosti do doplnkových výhod pre verejnú integritu, ktoré vyplývajú z presadzovania integrity v podnikaní a v neziskových činnostiach, zdieľaním skúseností získaných z osvedčených postupov a ich ďalším rozvíjaním.

Zdroj: (OECD, 2017^[3])

V ideálnom prípade by mohol byť súkromný sektor aktívnym účastníkom a sprostredkovateľom dodržiavania pravidiel konfliktu záujmov a sám by mohol stanovovať normy, ktoré by prispeli k integrite verejného obstarávania. V skutočnosti existuje niekoľko opatrení, ktoré krajiny OECD používajú na podporu integrity medzi dodávateľmi, ktoré by sa mohli použiť špecificky pre pravidlá konfliktu záujmov, napríklad formou školení pre dodávateľov (pozri obrázok 7.1).

Obr. 7.1. Opatrenia na podporu integrity dodávateľov v OECD a v niektorých ďalších krajinách



Zdroj: (OECD, 2017^[21])

Existuje viacero dôvodov, pre ktoré by partnerstvo so súkromným sektorom a organizáciami občianskej spoločnosti bolo užitočné. Po prvé, takéto partnerstvo by uľahčilo komunikáciu v prípade tvorby nových nástrojov dopĺňajúcich súčasný rámec konfliktu záujmov, alebo pri aktualizácii rámca. Po druhé, dialóg medzi zainteresovanými stranami by mohol uľahčiť identifikáciu potenciálnych problematických situácií a odsúhlasovanie vzájomne prijateľných riešení, čím by sa potom zabezpečilo ich obojstranné presadzovanie. Napokon, zainteresovanie strán by pomohlo zharmonizovať očakávania a podporilo by to všeobecné šírenie informácií o tom, že sa prípady konfliktu záujmov budú riešiť, a prípadne, že nedodržanie pravidiel bude potrestané, napríklad zrušením verejného obstarávania, zápisom spoločnosti do registra osôb so zákazom účasti vo verejnom obstarávaní, alebo dokonca trestným stíhaním.

8 Ďalšie informácie o skúsenostiach vybraných krajín OECD

Francúzsko²¹

Zákon zo 6. augusta 2019 o transformácii verejnej služby ustanovil Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života (High Authority for Transparency of Public Life - HATVP) ako hlavnú autoritu vo vzťahu k etike verejného konania, pričom mu dal právomoc zasiahnuť v priebehu kariéry verejných činiteľov. HATVP, ako orgán zodpovedný za kontrolu profesijnej mobility medzi súkromným a verejným sektorom, podporuje verejných funkcionárov v ich povinnostiach dodržiavať etické záväzky a zaisťuje prevenciu konfliktov záujmov.

Úrad HATVP vypracoval niekoľko usmerňovacích dokumentov a zdrojov pre verejných funkcionárov vo Francúzsku. Vypracoval napríklad dva zväzky etickej príručky (*Guide Déontologique*). Prvý zväzok je príručka pre verejných funkcionárov a etické odkazy (*Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues*) a druhý je zameraný najmä na kontrolu a prevenciu konfliktov záujmov (*Contrôle et prévention des conflits d'intérêts*).

Zväzok I je venovaný rôznym etickým témam, ktorými sa HATVP pravidelne zaoberá. Prvá a druhá časť uvádza štrukturálne postupy pre každý verejný orgán na obnovu alebo vytvorenie vlastného etického rámca: vypracovanie mapy rizík, návrh etického kódexu a vytvorenie funkcie etického poradcu. Tretia časť je špecifickejšia a venuje sa odvetvovej materiálnej aj procesnej stránke, ako je riešenie konfliktov záujmov, riešenie situácií s darmi a pohostinnosťou, alebo dokonca využívanie zdrojov volenými predstaviteľmi a verejnými funkcionármi.

Účelom druhého zväzku etickej príručky je poskytnúť užívateľsky jednoduchú prezentáciu odborných znalostí a doktríny HATVP. Sústreďuje sa priamo na administratívu, etických úradníkov a verejných funkcionárov s cieľom ilustrovať doktrínu HATVP vo vzťahu k riziku konfliktu záujmov a ponúka súhrn etických postupov, ktoré by verejní funkcionári počas svojej kariéry mali dodržiavať.

Zväzok II obsahuje podrobnú časť o Vyhlásení o záujmoch, ktoré vo Francúzsku verejní funkcionári musia podávať. Vyhlásenie sa považuje za kľúčový nástroj pri implementácii rámca na predchádzanie a identifikáciu konfliktov záujmov, najmä v prípade verejných funkcionárov, ktorých nominácie nie sú overované HATVP. Vyhlásenie o záujmoch umožňuje mapovať záujmy verejných funkcionárov v čase ich menovania. Tiež ich nabáda, aby rozvíjali etické úvahy o ich osobnej situácii.

²¹ Táto časť je založená na verejných informáciách dostupných na webovej stránke HATVP: <https://www.hatvp.fr/ressources- documents-utiles/> (konzultované 28. októbra 2021).

Požadované informácie od verejných činiteľov, ktoré sú potrebné pre podanie Vyhlásenia o záujmoch do HATVP, sú rozsiahle. Napriek tomu vyhlásenie rešpektuje rovnováhu medzi rešpektovaním súkromia a požiadavkou transparentnosti.

Viac ako 15 000 verejných funkcionárov (volených a menovaných) podlieha oznamovacej povinnosti ustanovenej zákonom z 11. októbra 2013, na základe ktorej musia deklarovat' svoje záujmy do HATVP. Medzi záujmy, ktoré sa musia deklarovat', patria:

- Profesionálne činnosti, v ktorých môže byť riziko odmeňovania alebo obdarovania v čase vymenovania;
- Profesionálne činnosti, v ktorých môže byť riziko odmeňovania alebo obdarovania vykonávané počas posledných piatich rokov;
- Poradenská činnosť vykonávaná ku dňu vymenovania a za posledných päť rokov;
- Účasť v radiaciach orgánoch organizácie - verejnej alebo súkromnej - alebo v spoločnosti v čase vymenovania alebo za posledných päť rokov;
- Priama finančná účasť na základnom imaní spoločnosti ku dňu vymenovania;
- Dobrovoľnícke aktivity, ktoré môžu pravdepodobne spôsobiť konflikt záujmov;
- Volené funkcie a mandáty vykonávané ku dňu nominácie; a
- Zamestnanci parlamentu (len pre poslancov a senátorov).

Nový Zéland²²

Dokument *Riadenie konfliktov záujmov: príručka pre verejný sektor*, ktorý vypracoval kontrolór a generálny audítor Nového Zélandu sa začína tým, že vzhľadom k tomu, že Nový Zéland je malá krajina, verejní funkcionári môžu počas svojej kariéry čeliť konfliktu záujmov a objasňuje, že mať súkromné záujmy nie je nič nesprávne, avšak treba ich riadiť tak, aby sa zabránilo neprimeraným vplyvom na tvorbu politiky.

Časť 6 Príručky popisuje regulačný rámec pre konflikty záujmov na Novom Zélande, ktorý vyplýva z legislatívy a zákonných pravidiel, zvykového práva a všeobecných štandardov a očakávaní. Niektoré verejné organizácie podliehajú zákonným pravidlám, ktoré platia pre riadenie konfliktov záujmov. Vo všeobecnosti zákonné pravidlá upravujú konflikty záujmov členov riadiaceho orgánu organizácie, a nie zamestnancov organizácie. Môžu:

- zakázať členom diskutovať a hlasovať na schôdzach o záležitostiach, na ktorých majú záujem;
- požadovať od členov, aby pred ich vymenovaním zverejnili záujmy v registri záujmov alebo na príslušných schôdzach;
- zakázať členom, aby mali záujem v určitých zmluvách s ich organizáciami; a
- zakázať členom podpisovať dokumenty týkajúce sa záležitostí, v ktorých majú záujem; a vytvárať mechanizmy pre hľadanie výnimiek zo všeobecných pravidiel.

Príkladmi dôležitých zákonných pravidiel sú Zákon o korunných subjektoch z roku 2004, Novozélandský zákon o verejnom zdraví a postihnutí z roku 2000, Zákon o spoločnostiach z roku 1993, Zákon o miestnych orgánoch z roku 1968 a Zákon o vzdelávaní z roku 1989.

Konflikty záujmov na Novom Zélande sú tiež upravené všeobecným zvykovým právom ako súčasť všeobecnej požiadavky, že všetky verejné rozhodnutia musia byť procesne spravodlivé a nesmú obsahovať zaujatosť a predurčenie. Pravidlo zvykového práva proti zaujatosti má dva hlavné ciele:

- Zabezpečiť, aby bolo prijaté najlepšie rozhodnutie na základe relevantných informácií a argumentov, t.j. nie na základe postranných úmyslov alebo predsudkov; a

²² Táto časť je založená na novozélandskom kontrolórovi a generálnom audítorovi (2020), *Riadenie konfliktov záujmov: Príručka pre verejný sektor*, ktorá je dostupná na <https://oag.parliament.nz/2020/conflicts> (konzultované 28. októbra 2021).

- Zabezpečiť, aby ľudia, ktorých sa rozhodnutie dotýka alebo ktorí sú v ňom zainteresovaní, procesu dôverovali.

Pravidlo proti zaujatosti slúži na zabránenie skutočnej zaujatosti, ako aj na predchádzanie akémukoľvek náznaku zaujatosti.

Neexistuje žiaden jediný zdroj pravidiel alebo očakávaní, ktoré by špecifikovali, čo predstavuje etické správanie pre všetky situácie alebo pre všetky verejné organizácie. Pravidlá alebo očakávania vzťahujúce sa na konkrétnu situáciu môžu pochádzať z rôznych zdrojov:

- zakladacia listina alebo zakladajúci dokument organizácie;
- kódex správania organizácie alebo príslušné interné predpisy a postupy, napríklad tie, ktoré sa týkajú rozhodnutí o verejnom obstarávaní; ďalšie súbory povinných požiadaviek, ktoré sa vzťahujú na verejný sektor alebo jeho konkrétnu časť (ako je Kódex správania pre štátne služby, Manuál vlády, Usmernenia pre vymenovanie a začlenenie rady Komisie pre štátne služby alebo Pravidlá štátneho verejného obstarávania);
- príslušné ustanovenia v pracovnej zmluve alebo zmluve o poskytovaní služieb;
- pravidlá správania alebo etické kódexy platné pre členov profesie alebo odvetvia;
- všeobecné usmernenia alebo príručky osvedčených postupov;
- zaužívaná prax a správanie vo verejnom sektore alebo jeho určitej časti;
- bežné chápanie pojmov bezúhonnosť, nestrannosť, zodpovednosť, dôveryhodnosť, rešpekt a schopnosť reagovať; a
- analógie odvodené od právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na podobné situácie.

V príručke sa vysvetľuje, že primárnu zodpovednosť za včasné a efektívne zisťovanie a odhaľovanie konfliktov záujmov relevantných osôb má príslušný úradník. Ak sa na formálnom stretnutí objaví vec, v ktorej má verejný funkcionár záujem, mal by na stretnutí - ešte predtým než sa vec začne prerokovávať – vyhlásiť, že v danej veci má záujem. Vyhlásenie by sa potom malo zaznamenať do zápisnice z rokovania.

V príručke sa ďalej vysvetľuje, že v iných situáciách by sa mala záležitosť nastoliť a prediskutovať s príslušným orgánom, ihneď ako sa zistí potenciál konfliktu záujmov. Pre väčšinu funkcionárov by relevantnou osobou boli ich manažéri (alebo iný určený pracovník vo verejnej organizácii, napríklad etický poradca). V prípade výkonného riaditeľa by príslušným orgánom bol predseda predstavenstva, zodpovedný minister alebo iný vyšší vedúci funkcionár.

Ako už bolo uvedené v súvislosti s regulačným rámcom, môže existovať platný zákon alebo interný predpis, ktorý vyžaduje, aby sa vyhlásenie evidovalo v nejakom registri. Odporúča sa, aby vyhlásenia boli vždy zaznamenané písomne. Ak sa niečo v oficiálnej úlohe alebo inom záujme zásadne zmení, alebo sa zmení povaha prepojenia medzi nimi, funkcionár by mal urobiť ďalšie vyhlásenie v prípade, že je potrebné prehodnotiť určité rozhodnutia o riešení konfliktu záujmov.

Poľsko²³

Článok 56 zákona o verejnom obstarávaní stanovuje princíp nestrannosti a vyhlásenie o konflikte/resp. neexistencii konfliktu záujmov ako kľúčový mechanizmus pre predchádzanie a identifikáciu konfliktov záujmov. Osoby, ktoré môžu byť predmetom vylúčenia v prípade konfliktu záujmov zahŕňajú predsedu verejného obstarávateľa, člena komisie pre výberové konanie, úradníkov, ktorí vykonávajú proces verejného obstarávania v mene verejného obstarávateľa a tých, ktorí môžu ovplyvniť výsledok verejného obstarávania. Článok 56 ustanovuje, že konflikt záujmov existuje, ak títo jednotlivci:

²³ Táto časť je založená na informáciách, ktoré poskytol odborník z poľského Úradu pre verejné obstarávanie počas workshopu OECD o identifikácii konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní, ktorý sa konal 18. – 19. októbra 2021.

- súťažia o zákazku;
- sú v manželskom zväzku, príbuzenskom alebo spriaznenom vzťahu v priamej línii, alebo nepriamom príbuzenskom vzťahu alebo spriaznenom vzťahu až do druhého stupňa, alebo sú v príbuzenskom vzťahu z dôvodu osvojenia, opatrovníctva alebo poručníctva, alebo sú v partnerskom spoložití s hospodárskym subjektom, jeho právnym zástupcom alebo členmi riadiacich alebo dozorných orgánov hospodárskych subjektov, ktoré súťažia o zákazku;
- počas troch rokov pred začatím procesu verejného obstarávania boli v pracovnoprávnom alebo služobnom pomere s hospodárskym subjektom, boli odmeňovaní z hospodárskeho subjektu pre iný dôvod, alebo boli členmi riadiacich alebo dozorných orgánov hospodárskych subjektov súťažiacich o zákazku;
- sú v takom právnom alebo skutočnom vzťahu s hospodárskym subjektom, že existuje odôvodnená pochybnosť o ich nestrannosti alebo nezávislosti v súvislosti s postupom obstarávania z dôvodu priameho alebo nepriameho finančného, ekonomického alebo osobného záujmu na realizácii tohto postupu.

Vyššie uvedení funkcionári musia predložiť, pod prísahou trestnej zodpovednosti za uvedenie do omylu, písomné vyhlásenie o existencii alebo neexistencii opísaných okolností. Pred predložením vyhlásenia vedúci verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa alebo úradník, ktorému boli zverené činnosti v konaní, upozorní na trestnú zodpovednosť za uvedenie nepravdivých údajov.

Na jednej strane, vyhlásenie opisujúce existenciu okolností uvedených vyššie by sa malo predložiť ihneď po tom, ako o nich vznikne vedomosť. Na druhej strane, vyhlásenie o neexistencii týchto okolností sa predkladá najneskôr pred termínom uplynutia lehoty na prihlásenia sa do verejného obstarávania, najlepšie však pred začatím činností súvisiacich s verejným obstarávaním. Činnosti súvisiace s postupom verejného obstarávania vykonávané osobou, ktorá je predmetom vylúčenia, sa musia opakovať, s výnimkou otvárania ponúk a iných činností, ktoré nemajú vplyv na výsledok verejného obstarávania.

Článok 108 zákona o verejnom obstarávaní stanovuje dôvody pre vylúčenie hospodárskych subjektov z účasti na postupoch verejného obstarávania. Existujú povinné a dobrovoľné dôvody pre vylúčenie.

Predseda ÚVO vykonáva kontrolu v rozsahu súladu konania / alebo nekonania verejného obstarávateľa a obstarávateľa podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. Od vedúceho verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa alebo od jeho zamestnancov môže požadovať vysvetlenia v prípadoch týkajúcich sa kontrol a doklady súvisiace s postupom verejného obstarávania.

Kontrolné právomoci predsedu zahŕňajú ad hoc kontrolu všetkých konaní (z úradnej moci alebo na požiadanie), kontrolu ex ante, pred uzavretím zmluvy pri veľkých obstarávaníach, vrátane tých, ktoré sú spolufinancované z fondov EÚ na stavebné práce (nad 20 000 000 EUR) a tovar alebo služby (nad 10 000 000 EUR). Následne predseda ÚVO informuje o porušeníach alebo ich neexistencii, o odporúčaniach po kontrole vrátane prípadného zdôvodnenia zrušenia použitého postupu zadávania zákazky alebo koncesie alebo odstránenia zistených porušení. V prípade podozrenia z korupcie, predseda ÚVO postúpi prípad Ústrednému protikorupčnému úradu (CAB).

K úkonom alebo dokumentom, ktoré môžu naznačovať konflikt záujmov, patrí obchodný register, akceptovanie nepravdivého vyhlásenia (t. j. neoverená pravosť), chýbajúca písomná forma zmlúv a podpísanie viacerých zmlúv s jedným hospodárskym subjektom.

Na poľskom kontrolnom systéme verejného obstarávania sa zúčastňuje viacero inštitúcií, vrátane týchto:

- Predseda ÚVO: regulačný a monitorovací orgán ústrednej vlády.
- Národná odvolacia komora: prvostupňový orgán pre preskúmanie rozhodnutí.

- Spoločný súd vo Varšave: druhostupňový orgán pre preskúmanie rozhodnutí.
- Rada pre verejné obstarávanie: konzultačný a poradný orgán predsedu ÚVO. Tvorí ho 10 až 15 odborníkov na verejné obstarávanie vymenovaných ministrom rozvoja. Vydáva stanoviská k obzvlášť dôležitým otázkam súvisiacich s verejným obstarávaním.
- Orgány auditu a kontroly vrátane tých, ktoré sú zodpovedné za hospodárenie s prostriedkami EÚ, Najvyšší kontrolný úrad a predseda ÚVO.
- Regionálne účtovnícke komory, ktoré dohliadajú a kontrolujú miestne samosprávy pri ich finančnom hospodárení a verejnom obstarávaní.
- CAB: Zaoberá sa prípadmi nedodržiavania zákonných ustanovení.
- Úrad pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľa: medzi jeho povinnosti patrí tvorba protimonopolnej politiky a politiky ochrany spotrebiteľa a odhaľovanie nekalých praktík a manipulácie s ponukami.

Hlavné prekážky, ktoré sa vyskytujú pri implementácii politík v oblasti konfliktu záujmov zahŕňajú:

- Vytvorenie a riadenie komplexného systému dohľadu a kontroly spolu s viacerými zainteresovanými stranami: spolupráca, výmena informácií a interpretácia pravidiel.
- Využitie elektronického verejného obstarávania na účely transparentnosti a kontroly: Poľsko je uprostred procesu implementácie novej platformy elektronického verejného obstarávania.
- Školenia a profesionalizácia, vrátane zverejňovania usmerňujúcich dokumentov ako sú *Konflikty záujmov pri verejnom obstarávaní: praktická príručka*²⁴, *Uvedomenie si rizika korupcie a manipulácie s ponukami pri verejnom obstarávaní*²⁵ a *Konflikt záujmov: čo to je a ako sa mu vyhnúť?*²⁶

Španielsko²⁷

Identifikácia konfliktu záujmov vo verejnom obstarávaní v Španielsku je založená na dvoch prístupoch opísaných v legislatíve, a to na zákone č. 9/2017 z 8. novembra o Zmluvách o verejnej službe, ktorým sa prijímajú smernice Európskeho parlamentu 2014/23/EÚ a 2014/24/EÚ z 26. februára 2014:

- Zákon č. 9/2017 po prvýkrát stanovil povinnosti pre verejných obstarávateľov a obstarávateľov a širokú definíciu konfliktu záujmov.
- Tiež formalizoval aj „zákazy verejného obstarávania“, ktoré mali dlhú tradíciu v španielskom systéme verejného obstarávania.

Zákon č. 9/2017 tiež doplnil a poskytol podrobnosti pre implementáciu pravidiel ustanovených v iných právnych predpisoch, ako je napríklad:

- Zákon č. 53/1984 z 26. decembra o nezlučiteľnostiach u služobného personálu verejnej správy alebo iných volených pozícií upravených ústavným zákonom 5/1985;
- Základný zákon 5/1985 z 19. júna o všeobecnom volebnom režime; a

²⁴ Dostupné na https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0030/35994/Konflikt-interesow-w-zamowieniach-publicznych.-Praktyczny-poradnik..pdf.

²⁵ Dostupné na https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0011/38000/swiadomosc-ryzyka-korupcji-i-zmowy-przetargowej-wieksza-czcionka.pdf.

²⁶ Dostupné na https://antykorrupcja.gov.pl/ak/konflikt/11895_Konflikt-interesow-Czym-jest-i-jak-go-unikac.html.

²⁷ Táto časť je založená na informáciách, ktoré zdieľal odborník zo španielskeho sekretariátu Rady pre štátne verejné obstarávanie počas workshopu OECD o identifikácii konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní, ktorý sa konal 18. – 19. októbra 2021.

- Zákon č. 3/2015 z 30. marca, ktorým sa upravuje výkon vysokej funkcie v rámci všeobecnej štátnej správy.

Pri prevencii, identifikácii a riadení konfliktov záujmov v Španielsku zohráva úlohu niekoľko inštitúcií, konkrétne Úrad pre konflikty záujmov a Poradný výbor pre verejné obstarávanie. Na jednej strane, má Kancelária pre konflikty záujmov, okrem iného, tieto zodpovednosti:

- Riadenie nezlučiteľnosti a konfliktu záujmov vysokopostavených úradníkov;
- Vedenie registra majetku a dedičstva vysokých úradníkov;
- Riadenie (odborných) nezlučiteľností štátnych zamestnancov; a
- Právne posúdenie nezlučiteľnosti a konfliktu záujmov.

Na druhej strane, Poradný výbor pre verejné obstarávanie má, okrem iného, tieto právomoci:

- Právne posudzovanie nezlučiteľností a konfliktov záujmov vo verejnom obstarávaní;
- Riadenie postupov zákazu verejného obstarávania;
- Vedenie oficiálneho registra uchádzačov a klasifikovaných hospodárskych subjektov (*Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado*, ROLECE); a
- Poskytovanie povinných pokynov iba pre zmluvy financované z EÚ fondov "Next Generation".

Rovnako ako v prípade Poľska, implementácia legislatívy a protokolov nebola bez prekážok. Niektoré z hlavných výziev zdôraznených počas workshopu OECD sú:

- Správna interpretácia predpisov týkajúcich sa zákazov a nezlučiteľností verejného obstarávania, ktorá bola zverená Poradnému výboru pre verejné obstarávanie.
- Premena všeobecných povinností verejných obstarávateľov a obstarávateľov na konkrétne opatrenia.
- Vyhodnotenie implementácie, sledovanie pokroku a poučenie sa z predchádzajúcich chýb.
- Vyhýbanie sa hromadeniu postupov a byrokracie v už aj tak zložitých postupoch verejného obstarávania.
- Koordinácia medzi orgánmi verejného obstarávania (t. j. Poradným výborom pre verejné obstarávanie, Nezávislým úradom pre reguláciu a dohľad nad verejným obstarávaním, Národným úradom pre hospodársku súťaž a bežnými súdmi, atď.).

Referencie

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (2017), *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>. [9]
- Canada's Treasury Board Secretariat (2002), *Conflict of Interest and Post-Employment*. [19]
- Chief Official Ethics Commission (n.d.), *Website of the Chief Official Ethics Commission*. [11]
- Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (n.d.), *Guide Déontologique II: Contrôle et Prévention des Conflits d'Intérêts*. [7]
- New Zealand's Controller and Auditor General (2020), *Managing Conflicts of Interest: A guide for the public sector*. [16]
- OECD (2022), *OECD Integrity Review of Slovakia*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/45bd4657-en>. [13]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing. [12]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [21]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing. [14]
- OECD (2018), *OECD Integrity Review of Nuevo León, Mexico: Sustaining Integrity Reforms*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264284463-en>. [10]
- OECD (2017), *Assessment of key anti-corruption related legislation in the Slovak Republic*. [5]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm>. [3]
- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>. [2]
- OECD (2015), *Recommendation on Public Procurement*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>. [4]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing. [18]

- OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing. [6]
- OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing. [15]
- Oficina Anticorrupción de Argentina (2017), *Registro de Obsequios y Viajes*. [17]
- Polish Public Procurement Office (2015), *Conflict of Interests in Public Procurement: Practical Guide*, https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0030/35994/Konflikt-interesow-w-zamowieniach-publicznych.-Praktyczny-poradnik..pdf. [8]
- Queensland Public Service Commission (n.d.), *Separations and Exit Checklist*. [20]
- Transparency International (2021), *Global Corruption Barometer - EU 2021*, <https://www.transparency.org/en/news/gcb-eu-2021-survey-people-worry-corruption-unchecked-impunity-business-politics#>. [1]