

Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – GABRIEL ŠÍPOŠ – MATEJ KURIAN*

Kľúčové slová: korupcia, transparentnosť, reformy, protikorupčná politika, vláda SR, aktéri, EÚ, OECD

V predkladanej štúdiu sa venujeme analýze korupcie vo verejnej sfére, protikorupčným politikám a vplyvu jednotlivých aktérov na uvedenú oblasť za ostatných 20 rokov. Ide o pomerne dynamické obdobie, v ktorom sa uskutočnila transformácia politického ako aj ekonomického systému. Našartované reformy zamerané na zvýšenie kvality života prebiehajú aj v súčasnosti. V tejto štúdiu netematizujeme korupciu prebiehajúcej v rámci súkromného sektora.

Štúdia sa skladá z úvodu, štyroch kapitol a záveru. V prvej kapitole sa venujeme analýze vývoja korupcie na Slovensku, pričom poukazujeme nielen na celkový trend v tejto oblasti, ale aj na vývoj rozsahu korupcie v jednotlivých oblastiach pôsobenia verejného sektora. Druhá kapitola analyzuje pôsobenie doterajších slovenských vlád a politických strán a hnutí v oblasti obmedzovania korupcie a to z viacerých hľadísk. Hodnotíme programové vyhlásenia jednotlivých vlád z hľadiska záväzkov obmedzovať korupciu no sledujeme i ďalšie protikorupčné záväzky vlád, ktoré boli formálne deklarované mimo ich programových vyhlásení. Analýza uvedených typov záväzkov nám do istej miery signalizuje mieru videnia/rozpoznania korupcie ako spoločenského problému, ktorému je potrebné venovať pozornosť, ako aj spôsoby uvažovania o protikorupčnej politike. V rámci tejto kapitoly klasifikujeme jednotlivé vlády SR podľa toho, čo reálne pre obmedzenie korupcie spravili. Od formálnych záväzkov sa tak posúvame k hodnoteniu ich uskutočňovania, pričom si všímame prijímanie systémových opatrení a vyvodzovanie politickej zodpovednosti. Tretia kapitola sa venuje hodnoteniu vplyvu zahraničných aktérov pri obmedzovaní korupcie na Slovensku, najmä vplyvu Európskej únie, vybraných medzinárodných organizácií ako sú OECD, Rada Európy, OSN, ako i niektorých zahraničných ambasad. Posledná kapitola podáva stručný popis pôsobenia slovenských mimovládnych organizácií na protikorupčnú politiku na Slovensku. Záverom sa pokúšame zhrnúť hlavné zistenia, ktoré z tejto analýzy vyplynuli.

* Emília Sičáková-Beblová je autorkou kapitol 1, 3 a 4. a častí 2.1. a 2.3.; Gabriel Šípoš je spoluautorom častí 2.2. a 2.4.; Matej Kurian je spoluautorom častí 2.2. a 2.4. Za cenné rady a pomoc pri riešení viacerých metodologických otázok ďakujeme Miroslavovi Beblavému. Za pomoc pri zbere dát a formálnom spracovaní textu ďakujeme Matúšovi Kollárovi, projektovému asistentovi Transparency International Slovensko (TIS), stážistke TIS Viktorii Mirvajovej, Lubomírovi Kopečkovi, Inštitútu pre verejné otázky a Jánovi Herberovi z Parlamentného inštitútu NR SR.

1. Trendy a dynamika rozšírenosti korupcie od roku 1995 do roku 2010

Korupcia je dynamický jav, keďže jej formy a rozsah sa v čase menia. Zároveň sa mení aj vnímanie toho, čo už korupcia je a čo ešte nie je, tak ako na to poukázal Heidenheimer.¹ Z uvedeného vyplýva jeden z hlavných metodologických problémov porovnávania korupcie v dlhších časových horizontoch na základe prieskumov verejnej mienky. Bulharský intelektuál Ivan Krastev v tejto súvislosti poukazuje na to, že korupcia a privilégia boli jednou z hlavných črt „reálneho socializmu“ a platilo, že privilégia boli pre nomenklatúru a korupcia pre ľudí. Nič nebolo legálne, ale všetko bolo možné. Krastev prichádza k záveru, že ľudia jednotlivé formy korupcie (zneužitia zverených právomoci pre osobný prospech) nevnímajú rovnako. V období socializmu boli rozšírené tzv. konexie, známosti (nepeňažná výmena výhod). Tento jav dobre poznáme aj na Slovensku, keď bolo potrebné takmer všade „mať známych“. Občan socialistickej spoločnosti si podľa Krasteva síce bol vedomý spoločenskej ceny favorizovania, ale zároveň si bol vedomý i toho, že nemal inú alternatívu na prežitie. Transformácia však priniesla zmenu a potreba známosti sa do istej miery nahradila poskytovaním úplatkov. Ekonomika konexií sa čiastočne zmenila na ekonomiku uplácania. Klientelistické siete sa do istej miery transformovali na klasické korupčné siete pričom nemonetárny charakter favorizovania je podľa Krasteva kľúčom k pochopeniu väčšej spoločenskej akceptácie fenoménu známosti v porovnaní so súčasnými formami korupcie. Prichádza tak k záveru, že posudzovanie korupcie je spojené so spoločenskou funkciou korupcie v spoločnosti a preto sa nedá cez jednoduché prieskumy verejnej mienky porovnávať obdobie pred a po roku 1989.²

V tejto kapitole sa preto venujeme porovnávaniu rozsahu korupcie po roku 1989, konkrétne od obdobia tretej vlády Vladimíra Mečiara. Nevenujeme sa teda primárne porovnávaniu vnímania korupcie pred a po roku 1989 (ani k tomu nemáme dôveryhodné dáta). Vychádzame zo súčasného nazerania na to, čo je korupcia, pričom sledujeme, ako sa korupcia vo vybraných oblastiach pôsobenia verejného sektora vyvíjala.³

Podľa Williama Millera je možné korupciu merať rôznym spôsobom, ani jeden však nie je úplne presný. Na zjednodušenie existujúcich prístupov rozoznávame úzky a široký prístup k tejto problematike. Úzky prístup sa opiera o definovanie korupcie ako odchýlky od právnych noriem a definuje rozsah korupcie cez trestné činy zakotvené v trestnom zákone. Korupciu potom meria ako počet osôb stíhaných či odsúdených za dané trestné činy. Ide o minimálny rozsah

¹ HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives on the Perception of Corruption. In HEIDENHEIMER, Arnold J. et al. (eds.) *Political Corruption*. New Jersey : Transaction Publishers, 2002, s. 25-40.

² KRASTEVA, Ivan. *Shifting Obsessions – Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest : Central European University Press, 2004.

³ Z tohto dôvodu k definícii korupcie podľa Transparency International „zneužitie zverených právomoci za účelom získania súkromných výhod“ odporúča Robert Neild, britský výskumník pôsobiaci na Cambridgeskej univerzite, doplniť, že „ide o porušenie pravidiel týkajúcich sa spravovania vecí verejných v danom čase v danej spoločnosti.“ NEILD, Robert. *Public Corruption: The Dark Side of Social Evolution*. London : Anthem Press, 2002.

korupčných praktík v krajine, keďže väčšina korupčných aktivít ostáva neodhalená, v závislosti od kvality detekčných a represívnych inštitúcií v krajine. Druhý, širší prístup, sa opiera o výsledky výskumov verejnej mienky. Jeho slabá stránka spočíva najmä v tom, že respondenti môžu pod pojmom korupcia v rôznom čase rozumieť odlišné aktivity, tak ako sme to načrtli vyššie. Neexistuje však metóda, ktorá by tento jav merala presne. V nasledujúcom texte sa venujeme hlavne meraniu korupcie na základe prieskumov verejnej mienky, okrajovo však uvádzame aj pohľad na vývoj trestnej činnosti v tejto oblasti.⁴

1.1 Trestná štatistika a korupcia

Korupciu je možné merať prostredníctvom počtu osôb stíhaných či odsúdených za dané trestné činy. Vývoj na základe uvedených ukazovateľov na Slovensku je načrtnutý v tabuľke 1.

Tabuľka 1

Počet zistených a objasnených trestných činov korupcie a počet odsúdených v rokoch 2001 – 2009⁵

Rok	Zistené ^{a)}	Objasnené ^{a)}	Obžalovaní ^{b)}	Odsúdení ^{c)}	Odsúdení na Špeciálnom súde ^{d)}
1997	14	14			
1998	14	14			
1999	57	54			
2000	108	98			
2001	83	78	84	37	–
2002	139	118	92	80	–
2003	148	97	97	75	–
2004	207	163	80	70	–
2005	238	188	74	64	16
2006	278	153	147	112	74
2007	242	141	97	168	120
2008	265	180	102	130	82
2009	238	265	160	164	127
2010	148	82	99	167	159 ⁶

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Generálna prokuratúra SR, Prezídium Policajného zboru SR, Špeciálny súd v Pezinku a Špecializovaný trestný súd v Pezinku.

Uvedené dáta naznačujú, že za ostatné štyri roky sa na Slovensku stabilizoval počet zistených prípadov korupcie, ako aj počet obžalovaných a odsúdených za trestné činy spojené s korupciou. Zároveň prezentované dáta naznačujú vyššiu aktivitu v oblasti postihovania korupcie po vytvorení špecializovaných inštitúcií zameraných na potrestanie korupčných praktík, medzi ktoré patrí najmä Špecializovaný trestný súd.

⁴ MILLER, William L. Perception, Experience and Lies: What Measures Corruption and What Corruption Measures Measure. In SAMPFORD, Charles – SHACKLOCK, Arthur – CONNORS, Carmel – GALTUNG, Fredrik (eds). *Measuring Corruption*, London : Ashgate, 2006, s. 163-185.

⁵ a) Informácie získané z Ministerstva vnútra SR, rok 2007, 2008 – Prezídium Policajného zboru SR; b) Informácie získané z Generálnej prokuratúry SR; c) Informácie získané z Generálnej prokuratúry SR; d) Informácie získané zo Špeciálneho súdu v Pezinku.

⁶ Dvanásť osôb bolo právoplatne oslobodených.

1.2. Prieskumy verejnej mienky

Ďalším zo spôsobov merania rozsahu korupcie je prostredníctvom prieskumov verejnej mienky a to na makro, mezo a mikro úrovni.⁷ Z hľadiska makro úrovne vývoj rozsahu korupcie vo verejnom sektore načrtáva napríklad *Index vnímania korupcie (Corruption Perceptions Index – CPI)*.⁸ CPI vyčísluje vnímanie korupcie vo verejnom sektore skúmaných krajín na stupnici od 0 (najviac vnímaná) po 10 (najmenej vnímaná) a uvádza celkové poradie krajín sveta. Je indikátorom miery rozšírenia korupcie takmer vo všetkých štátoch tak, ako ho vnímajú respondenti prieskumov organizovaných renomovanými medzinárodnými inštitúciami. Slovensko bolo do daného prieskumu zaradené prvý krát v roku 1998, čo odráža korupciu počas tretej vlády V. Mečiara, keďže na vytvorenie CPI sa používajú prieskumy z dvoch posledných rokov.

Tabuľka 2
Vývoj CPI v krajinách V4 za posledných 13 rokov

Krajina	CPI 1998	CPI 1999	CPI 2000	CPI 2001	CPI 2002	CPI 2003	CPI 2004	CPI 2005	CPI 2006	CPI 2007	CPI 2008	CPI 2009	CPI 2010
Slovensko	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4,0	4,3	4,7	4,9	5,0	4,5	4,3
Česko	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2	5,2	4,9	4,6
Poľsko	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6	5,0	5,3
Maďarsko	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3	5,1	5,1	4,7

Zdroj: Transparency International.

Najrýchlejšie zlepšovanie skóre CPI dosiahlo Slovensko v rokoch 2003 – 2007, čo korešponduje s nástupom protikorupčného politického diskurzu (poukazujeme na to v prvej a druhej časti nasledujúcej kapitoly) a realizáciou protikorupčných reforiem.⁹ Ako uvádza Miroslav Beblavý, aj keď spomedzi nových členských krajín EÚ práve Slovensko (spolu s Lotyšskom) relatívne najviac znížilo korupciu, nestalo sa najmenej skorumpovanou krajinou medzi prístupujúcimi členmi EÚ. Opätovný pokles CPI, aj keď nie na úroveň pred roka 1998, nastal počas pôsobenia vlády Roberta Fica.¹⁰

Mezoúroveň merania korupcie, teda hodnotenie podľa jednotlivých oblastí pôsobenia verejného sektora, ukazuje na viaceré trendy od obdobia socializmu, ktorý v tejto oblasti fungoval tak ako načrtáva Milan Šimečka: „[...] štát ako monopolný dodávateľ výsad, blahobytu, peňazí, vycestovacích doložiek a cesty do zahraničia, možnosti vysokoškolského štúdia, rôznych povolení si môže kúpiť nielen jednotlivca, ale i celé sociálne vrstvy.“¹¹

⁷ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – BEBLAVÝ, Miroslav. *Záujmy. Konflikt záujmov a korupcia vo verejnej politike*. Prešov : Adin, 2009.

⁸ Použili sme výraz *načrtáva*, keďže daný index nie je veľmi spoľahlivým ukazovateľom na porovnávanie v dlhšom časovom horizonte, keďže sa menia vstupné dáta. Bližšie informácie o Indexe sú dostupné na http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/

⁹ Bližšie sa tomu venujeme v kapitole 2.3.

¹⁰ BEBLAVÝ, Miroslav. Conditions for Effective Large-scale Anticorruption Efforts and the Role of External Actors: What Does the Slovak Experience Tell Us? In *Public Administration and Development*, 2009, roč. 29, č. 3, s. 180-192.

¹¹ ŠIMEČKA, Milan. *Obnovenie poriadku*. Bratislava : Archa, 1990.

Od roku 1999¹² Transparency International Slovensko (TIS) pravidelne uskutočňuje prieskumy verejnej mienky¹³ zamerané na jednotlivé aspekty korupcie vo verejnom sektore, čo umožňuje definovať základné trendy vo vývoji tohto fenoménu. Na nasledujúcich stranách prinášame hlavné zistenia súvisiace s rozsahom korupcie počas pôsobenia jednotlivých vlád na Slovensku od polovice 90. rokov. Opierame sa aj o výsledky prieskumov verejnej mienky spracované Ústavom pre výskum verejnej mienky Štatistického ústavu SR.

Oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých sme sledovali zmeny rozsahu korupcie, možno rozdeliť do nasledujúcich skupín:

- oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých došlo k zníženiu vnímanej korupcie;
- oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých došlo ku zvýšeniu vnímanej korupcie;
- oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých sa stav nezmenil;
- oblasti, kde korupcia v súčasnosti už nie je vnímaná ako problém.

Oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých došlo k miernemu poklesu vnímanej korupcie

K miernemu poklesu rozsahu vnímanej korupcie za posledných desať rokov došlo v nasledujúcich oblastiach: zdravotníctvo, súdnictvo, školstvo, obvodné úrady, colné úrady, živnostenské úrady, polícia, školstvo, úrady práce. Výraznejšie sa korupcia obmedzila pri privatizácií a činnosti bánk a sporiteľní.¹⁴

Zdravotníctvo, v ktorom prevládajú verejní poskytovatelia, štátom hradené nákupy a štátna regulácia, patrí dlhodobo medzi oblasti, ktoré sú vnímané ako najviac postihnuté korupciou.¹⁵ Pacienti ju zažívajú hlavne vo vzťahu lekár – pacient, avšak lieková politika¹⁶, pridelovanie rôznych typov povolení či verejné obstarávanie¹⁷ patria medzi ďalšie oblasti citlivé na korupčné praktiky v zdravotníctve.

V roku 1999 vnímalo korupciu v zdravotníctve ako veľmi rozšírenú 62 % respondentov, v roku 2002 to bolo dokonca 68 % opýtaných a v roku 2009 išlo o 57 % respondentov. Možno teda konštatovať, že došlo k miernemu zníženiu rozsahu vnímanej korupcie, aj keď mu stále patrí

¹² V roku 1999 sa prieskum uskutočnil na podnet Svetovej banky.

¹³ Prieskum z roku 2002: http://www.backup.transparency.sk/prieskumy/prieskumy_stav_korupcie.pdf

Prieskum z roku 2003: http://www.backup.transparency.sk/kampane/030425_podni.pdf

Prieskum z roku 2004: http://www.backup.transparency.sk/prieskumy/040623_perce.pdf

Prieskum z roku 2006: http://www.backup.transparency.sk/prieskumy/060424_perce.pdf

Prieskum z roku 2009: http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/FOCUS_Sprava-pre-TIS_november-2009.pdf

Stav vnímania korupcie na Slovensku: <http://transparency.sk/stav-vnimania-korupcie-na-slovensku/>

¹⁴ FOCUS. *Percepčia korupcie na Slovensku*. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko, 2009.

http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/03/FOCUS_Sprava-pre-TIS_november-2009.pdf

¹⁵ FOCUS, *Percepčia korupcie*, ref. 14.

¹⁶ Pozri napríklad <http://blog.etrend.sk/martin-filko/2010/12/14/mata-a-biznis-ako-obvykle/> a

<http://www.transparency.sk/zavedme-viac-transparentnosti-do-liekovkej-politiky/>

¹⁷ Pozri napríklad <http://ekonomika.sme.sk/c/5427439/tender-na-zachranky-chcu-strany-preverit.html>

prvá priečka v rebríčku najskorumpovanejších oblastí pôsobenia slovenského verejného sektora. Tento mierny pokles nebol dôsledkom účinnej reformy v tejto oblasti, ako skôr skutočnosťou, že občania platia za zdravotnícke služby čoraz viac v priamych hotovostných platbách a cez dobrovoľné platby. Podľa Štatistického úradu rástli v rokoch 2005 – 2008 súkromné výdavky domácností na zdravotníctvo takmer trikrát rýchlejšie ako inflácia.¹⁸ Vysoký nárast priamych platieb od občanov preto podľa Gabriela Šípoša ponúka vysvetlenie, že čoraz viac ľudí si štandardnú prácu lekárov kupuje ako trhovú službu.¹⁹ Časť korupčných transakcií sa tak len pretransformovala do podoby legálnej platby vo forme ceny za úkony. Výsledkom je síce menej úplatkov, nie však zásluhou účinnej reformy verejného zdravotníctva, ale v dôsledku rozvoja súkromného trhu v tejto oblasti.

Nemáme k dispozícii dáta, ktoré by zaznamenávali vnímanie korupcie v súdnictve v období socializmu. Prvé dáta sú až z roku 1999. Korupciu v súdnictve vnímalo ako oblasť s rozšírenou korupciou v roku 1999 58 % opýtaných, v roku 2002 bolo číslo podobné – 60 % respondentov a v roku 2009 to bolo 48 % opýtaných. Najväčší skok v poklese vnímania korupcie bol zaznamenaný v období rokov 2004 – 2006, kedy došlo k poklesu o 12 %. Zároveň sa v tomto období (druhá Dzurindova vláda), uskutočnili viaceré systémové zmeny, čo sa, ako predpokladáme, odrazilo aj vo vnímaní korupcie v tejto oblasti.²⁰ Prieskumy verejnej mienky z decembra 2009 však ukazujú, že počas pôsobenia vlády R. Fica nedošlo k ďalšiemu zníženiu korupcie v danej oblasti. Podľa tohto prieskumu vzrástlo vnímanie uprednostňovania osobných záujmov na úkor verejného záujmu na slovenských súdoch z 22 % na 30 %.²¹ Stále platí, že súdnictvo a prokuratúra patria medzi oblasti verejného sektora, kde je podľa respondentov najviac prítomná korupcia.²²

Oblasť školstva tiež patrí medzi tie, v ktorých sa za 10 rokov podarilo znížiť vnímanie korupcie a to až o 11 % (z 38 % v roku 1999 na 27 % v roku 2009).²³ Najvýraznejší pokles nastal v období oboch Dzurindových vlád (rok 2002 – 41 % a rok 2006 – 27 %), kedy sa uskutočnili viaceré systémové zmeny. Tie spôsobili, že sa nielen korupcia znížila, ale že aj zmenila svoju podobu. Príkladom je vysoké školstvo, kde sa rozšírením možností štúdia obmedzila korupcia pri prijímaní na vysoké školy. Avšak ako uvádza expertka na vysoké školstvo Renáta Králiková, objavili sa iné nežiaduce fenomény ako nelegálne požadovanie školného za externé štúdium vysokými školami alebo tretími organizáciami, kupovania diplomov cez externé formy štúdia²⁴,

¹⁸ ŠÍPOŠ, Gabriel. Trpká oslava poklesu úplatkov v zdravotníctve. In *Sme*, 1. februára 2010.

¹⁹ ŠÍPOŠ, Gabriel. Trpká oslava, ref. 18.

²⁰ ŠÍPOŠ, Gabriel – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – JACKO, Tomáš. *Protikorupčné minimum 2010*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2010.

²¹ FOCUS, Percepcia korupcie, ref. 14.

²² FOCUS, Percepcia korupcie, ref. 14.

²³ FOCUS, Percepcia korupcie, ref. 14.

²⁴ Prípad na Trenčianskej univerzite: http://spravy.pravda.sk/diplomy-v-trencine-rozdavali-ako-v-plzni-po-roku-studia-pjd-/sk_domace.asp?c=A091025_161701_sk_domace_p12

Prípad na Právnickej fakulte UK: <http://www.sme.sk/c/5756879/faktury-za-pravo-vysetria-znova.html>, <http://www.webnoviny.sk/slovensko/policia-preveri-prijatie-danovakov-n/294722-clanok.html>

korupcia spojená s čerpaním štrukturálnych fondov a pod.²⁵ Existujú tiež signály, že môže dochádzať ku korupcii pri odpredajoch majetku vysokých škôl, či pri obstarávaní tovarov a služieb. Toto však zatiaľ nebolo hlbšie preskúmané a verejnosť si tento druh korupcie nespája s vysokými školami.²⁶ Vláda R. Fica sa korupciou v uvedenej oblasti priamo nezaoberala.

Ďalšou oblasťou, kde došlo k poklesu vnímanej korupcie, sú daňové úrady a colné úrady. Podľa prieskumu z roku 1999 vnímalo korupciu na daňových úradoch ako veľmi rozšírenú 40 % respondentov. V roku 2002 korupcia na daňových úradoch existuje a je veľmi rozšírená podľa 30 % respondentov. Toto číslo ostalo rovnaké i v roku 2004. V roku 2006 nastal pokles na 15 %. V prvom prieskume vykonanom po nástupe Ficovej vlády v roku 2009 uviedlo korupciu na daňových úradoch 24 % opýtaných.²⁷ Podobný trend sa dá pozorovať i v oblasti činnosti colných úradov. V rokoch 1999 a 2002 uviedlo 42 % respondentov, že vnímajú korupciu na colných úradoch ako veľmi rozšírenú. V roku 2004 nastal pokles na úroveň 30 % a v roku 2009 uviedlo korupciu ako veľmi rozšírenú na colných úradoch 23 % opýtaných.²⁸ Dôvodov pozitívnych zmien je niekoľko. Po vstupe do EÚ a do Schengenu došlo k posilneniu administratívnej kapacity na daňových ako aj colných úradoch. Colníci prebrali agendu správy dane s pridanou hodnotou, čo odľahčilo daňové úrady, colníkom sa vstupom do Schengenského priestoru znížila agenda, vykonali sa viaceré administratívne reformy a zároveň sa štandardizovali pravidlá s EÚ.²⁹

Vnímanie korupcie na úradoch práce bolo v porovnaní s daňovými a colnými úradmi dlhodobo najnižšie. V roku 1999 uviedlo korupciu ako veľmi rozšírenú na úradoch práce 20 % opýtaných, pričom dlhodobo nenastali veľké zmeny. V roku 2002 a 2004 sa rovnako vyjadrilo 17 % respondentov a v roku 2006 nastal pokles na 14 %. V roku 2009 sa však toto číslo zvýšilo na 16 %.³⁰ Z dlhodobého hľadiska sa dá povedať, že v porovnaní s daňovými a colnými úradmi prišlo vo vnímaní korupcie na úradoch práce k najmenším zmenám.

I vnímanie korupcie na živnostenských úradoch má klesajúcu tendenciu. V roku 1999 uviedlo korupciu na živnostenských úradoch ako veľmi rozšírenú 25 % respondentov. V rokoch 2002 a 2004 rovnako odpovedalo 20 % opýtaných. V roku 2006 uviedlo korupciu na živnostenských úradoch ako veľmi rozšírenú 12 % opýtaných, čo predstavuje najnižšie číslo, keďže v roku 2009 sa podobne vyjadrilo 17 %.³¹

²⁵ <http://profit.etrend.sk/biznis/lacne-europeniaze-lakaju.html>

²⁶ Rozhovor s Renátou Králikovou vedený Emíliou Sičákovou-Beblavou v Bratislave dňa 15. februára 2011 (neuvěřený).

²⁷ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

²⁸ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

²⁹ Rozhovor s Miroslavom Beblavým vedený Emíliou Sičákovou-Beblavou v Bratislave dňa 4. marca 2011 (neuvěřený).

³⁰ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

³¹ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

V roku 2004 uviedlo 14 % respondentov, že privatizácia je oblasť, v ktorej je potrebné podplácať alebo vyhľadávať protekciu. To je o viac ako polovicu menej ako v roku 1996, kde ju ako oblasť, v ktorej je potrebné podplácať alebo vyhľadávať protekciu uviedlo 34 %.³² Jedným z dôvodov daného poklesu je skutočnosť, že v porovnaní s obdobím do roku 1998 sa počas dvoch Dzurindových vlád uskutočňovalo menej privatizačných transakcií a zároveň sa uskutočňovali aj formou medzinárodných súťaží.

Vnímanie korupcie na polícii má taktiež mierne klesajúcu tendenciu. V roku 1999 uviedlo korupciu na polícii ako veľmi rozšírenú 50 % opýtaných, v roku 2002 sa rovnako vyjadrilo 55 %. V roku 2004 nastal pokles, keď korupciu na polícii ako veľmi rozšírenú vnímalo 43 % a v roku 2006 39 %. V roku 2009 nastal mierny vzostup na 42 %.³³

Oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých sa rozsah vnímanej korupcie nezmenil

Do tejto kategórie patrí hlavne rozhodovanie miestnej samosprávy. Zároveň sa korupciu nepodarilo výraznejšie obmedziť v takej prierezovej činnosti verejného sektora, akou je verejné obstarávanie. Oblasťou, kde nebol zaznamenaný pokles korupcie od roku 1999 do roku 2009 je aj pôsobenie miestnej samosprávy. Výraznejšia vlna decentralizácie sa uskutočnila počas pôsobenia druhej Dzurindovej vlády, nebola však sprevádzaná prijímaním opatrení zameraných na kontrolu nakladania s verejnými zdrojmi a popri decentralizácii kompetencií a financií tak došlo aj k decentralizácii korupcie. V priemere 28 % respondentov v tejto oblasti spravovania vecí verejných vníma veľmi rozšírenú korupciu.³⁴

Údaje z prieskumov verejnej mienky o vnímaní korupcie v jednotlivých oblastiach pôsobenia a rozhodovania miestnej samosprávy z rokov 2003 a 2007 sa výrazne nezmenili. V roku 2003 a rovnako v roku 2007 označilo 51 % opýtaných obsadzovanie pracovných miest za oblasť, v ktorej dochádza ku korupciám. Za oblasť, v ktorej dochádza ku korupciám označilo v roku 2003 41 % respondentov a v roku 2007 40 % opýtaných predaj mestských, resp. obecných pozemkov. Rovnako 41 % respondentov v roku 2003 a 40 % v roku 2007 zastávalo názor, že ku korupciám v miestnej samospráve dochádza i pri vydávaní rôznych druhov povolení. V roku 2003 i v roku 2007 si 26 % opýtaných myslelo, že ku korupcii dochádza i pri predaji bytov do osobného vlastníctva. Z uvedeného porovnania prieskumov z rokov 2003 a 2007 je teda zrejmé, že vnímanie korupcie v miestnej samospráve ostáva v rámci viacerých jej oblastí takmer rovnaké.³⁵

³² ÚSTAV PRE VÝSKUM VEREJNEJ MIENKY. Oblasť, v ktorých je podľa občanov potrebné podplácať alebo vyhľadávať protekciu. Prieskum verejnej mienky pre TIS. http://backup.transparency.sk/prieskumy/050713_preja.pdf

³³ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

³⁴ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

³⁵ FOCUS, *Názory verejnosti na miestnu samosprávu*. Prieskum pre Transparency International Slovensko, 2003; FOCUS, *Názory verejnosti na miestnu samosprávu*. Prieskum pre Transparency International Slovensko, 2007.

Zároveň je potrebné uviesť, že samotná miestna samospráva nie je z hľadiska posudzovania korupcie jednoducho uchopiteľná, keďže dôležitú úlohu vo forme korumpovania zohráva faktor jej veľkosti. Platí, že čím menšia obec, tým viac osobných interakcií a tým viac prevládajú také formy korupcie ako protekcia, rodinkárstvo a klientelizmus. Väčšie obce strácajú tento osobný rozmer a viac dochádza k okamžitému protiplneniu a to aj vo forme financií. Podľa prieskumu agentúry FOCUS pre TIS z roku 2007 totiž medzi najrozšírenejšie formy korupčného správania v samosprávach patria klientelizmus (51 %) a rodinkárstvo (42 %). Takmer štvrtina respondentov (21,6 %) v tejto súvislosti uviedla peňažné dary. Vecné dary a poskytovanie výhod ako formy korupčného správania uviedlo 9,5 % respondentov. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli klientelizmus ako najrozšírenejšiu formu korupčného správania žilo podľa prieskumov z roku 2007 v Bratislave a Košiciach (75 %).³⁶

Verejné obstarávanie je prierezovou činnosťou verejného sektora, cez ktorú sa ročne realizujú transakcie za viac ako 4 mld. eur.³⁷ Média a verejnosť diskutovali o mnohých pochybeniach inštitúcií verejného sektora v tejto oblasti. V roku 2006 uviedlo 22 % respondentov, že v procese verejného obstarávania dochádza ku korupciám vždy, pričom v roku 2009 rovnakú odpoveď uviedlo 23 % respondentov. V procese verejného obstarávania dochádzalo ku korupcii často podľa 59 % opýtaných v roku 2006 a v roku 2010 sa toto číslo znížilo na 54 %. Uvedené dáta ukazujú, že vnímanie korupcie v oblasti procesu verejného obstarávania sa výraznejšie nezmenilo.³⁸ Ďalší prieskum, ktorý sa v roku 2003 uskutočnil na vzorke podnikateľov poukazuje dokonca na ešte negatívnejšie vnímanie. V roku 2003 až 73 % podnikateľov uviedlo, že pri verejnom obstarávaní dochádza vždy, resp. často ku korupcii. Z tých podnikateľov, ktorí majú skúsenosť s účasťou na verejnom obstarávaní si to myslelo 69 %. Opýtaní podnikatelia si taktiež mysleli, že najčastejšie v rámci procesu verejného obstarávania dochádza ku korupcii pri vyhodnocovaní ponúk členmi hodnotiacej komisie.³⁹

Oblasti pôsobenia verejného sektora, v ktorých došlo k miernemu nárastu vnímanej korupcie

Medzi oblasti, v rámci ktorých došlo k nárastu vnímanej korupcie, patrí činnosť Vyšších územných celkov (VÚC). VÚC boli vytvorené v roku 2001. Prvé dáta k vnímaniu korupcie vo VÚC boli dostupné v roku 2006, kedy korupciu vo VÚC označilo za veľmi rozšírenú 27 % respondentov. Podobne sa v roku 2009 vyjadrilo 32 % respondentov, takže na rozdiel od predchádzajúcich oblastí tu badať mierne vzostupný trend.⁴⁰

Aj dlhodobé vnímanie korupcie na ministerstvách má mierne stúpajúcu tendenciu. Údaj z roku 1999, kedy 43 % respondentov uviedlo, že vnímajú korupciu na ministerstvách ako veľmi rozšírenú sa do roku 2006 mierne zvýšil na úroveň 45 %. V roku 2009 však korupciu

³⁶ RONČAK, Ivan (ed.). *Ako to vidia občania*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2007.

³⁷ PAVEL, Jan – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília. *Hodnotenie miery transparentnosti na trhu verejného obstarávania v roku 2009 a trendy v danej oblasti*. Transparency International Slovensko, 2009.

³⁸ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

³⁹ FOCUS, Názory verejnosti, 2003, ref. 35.

⁴⁰ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

na ministerstvách ako veľmi rozšírenú vnímalo 48 % respondentov.⁴¹ V rámci činnosti ministerstiev ide o rôzne typy rozhodovania, ktoré sú spájané s korupciou, od prípravy regulácií, personálnu politiku rezortu až po vydávanie rôznych typov povolení.

Oblasti, v ktorých korupcia v súčasnosti už nie je vnímaná ako problém

Viacere inštitúcie sa podarilo zreformovať tak, že v súčasnosti pri ich činnosti korupcia nie je vnímaná ako problém. Patrí sem činnosť obchodného registra, katastra nehnuteľnosti a činnosť bánk. Všetkým trom oblastiam na ich ceste k odstráneniu korupcie pomohli ekonomické nástroje zamerané na vyrovnanie dopytu a ponuky po ich službách a posilnenie kapacít daných inštitúcií. Ako príklad uvádzame obchodný register. Podľa prieskumu Inštitútu pre verejné otázky (IVO) z roku 2000 ekonomické elity vnímali činnosť obchodného registra ako vážny problém.⁴² Podobne aj prieskum Svetovej banky ukázal, že 15 % firiem, ktoré boli v styku s touto inštitúciou, zaplatilo úplatok, ktorého výška sa pohybovala okolo 6000 Sk.⁴³ Ako ďalej vo výsledkoch prieskumu uvádza Róbert Žitňanský, centrálna verejná moc na daný stav reagovala uskutočňovaním reforiem. Najprv bola v tejto oblasti posilnená transparentnosť a to tým, že obchodný register sa stal verejne dostupným na internete. Následne bola prijatá zmena príslušného zákona, ktorou sa napríklad zaviedli fixné lehoty na vykonanie zápisu a umožnenie zrýchleného konania. Z hľadiska príspevku k zníženiu korupcie bola reforma Obchodného registra SR vyhodnotená expertmi ako najprínosnejšie opatrenie vo volebnom období 2002 – 2006.⁴⁴

Nasledujúca tabuľka zhrňuje základné trendy vývoja vnímania korupcie v jednotlivých oblastiach pôsobenia verejného sektora na Slovensku.

Tabuľka 3

Vývoj vnímania korupcie vo vybraných oblastiach verejného sektora SR k roku 2009

Pokles vnímania korupcie	Nárast vnímania korupcie	Nezmenené vnímanie korupcie	Oblasť bez vnímanej korupcie
Daňové úrady	Ministerstvá	Miestna samospráva	Obchodné registre
Colné úrady	VÚC	Verejné obstarávanie	Katastre
Obvodné úrady			Banky, sporiteľne
Zdravotníctvo			
Súdy a prokuratúra			
Polícia			
Školstvo			
Živnostenské úrady			
Úrady práce			
Privatizácia			

Zdroj: autori

⁴¹ FOCUS, Percepčia korupcie, ref. 14.

⁴² ŽITŇANSKÝ, Róbert – SALNER, Andrej. Reforma obchodného registra ako protikorupčný nástroj. In SÍČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – BEBLAVÝ, Miroslav (eds.). *Jedenásť statočných: Prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Bratislava : Transparency International Slovensko – Ústav verejnej politiky FSEV UK, 2008, s. 81-94.

⁴³ WORLD BANK. *Korupcia na Slovensku. Výsledky diagnostického prieskumu*. Bratislava : WB, 2000.

⁴⁴ WORLD BANK. *Korupcia*, ref. 43.

Od roku 1989 sa na Slovensku mení štruktúra verejného sektora a jeho podiel na ekonomike Slovenska. Začiatkom deväťdesiatych rokov sa podiel zamestnanosti verejného sektora pohyboval nad 40 %, v roku 2008 to bolo už len 22,8 %. Podobná situácia je pri podiele verejných výdavkov na HDP, kedy v roku 1993 tvoril verejný sektor 78,8 % na HDP a v roku 2009 je to takmer o polovicu menej – 41,5 %.⁴⁵ Na rozdiel od obdobia socializmu dnes už existuje časť statkov zabezpečená inak ako verejným sektorom, s čím do istej miery súvisí aj obmedzenie korupčných príležitostí v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Príkladom je poskytovanie tovarov a služieb priamo trhom, keď napríklad byty je možné kúpiť alebo prenajať aj mimo intervencie štátu na trhu s nehnuteľnosťami a banány prestali byť podpultovým tovarom a ľudia ich môžu v obchodoch po celý rok. Ani poskytovanie úverov v bankách, ktoré prešli reštrukturalizáciou a privatizáciou dnes nie je vnímané z hľadiska korupcie ako problém.

Vo väčšine oblastí pôsobenia verejného sektora teda nastal, aj keď mierny, pokles rozsahu vnímanej korupcie. Zároveň podľa CPI došlo k celkovému poklesu vnímania korupcie v slovenskom verejnom sektore. Korupcia naďalej ostáva veľmi rozšírená v takých oblastiach ako je zdravotníctvo a justícia. Nie všetky oblasti je však možné, resp. účelné reformovať prístupom obmedzovania aktivít verejného sektora a administratívne, právne či informačné nástroje neprinesli úplný pokles korupcie. Značná časť statkov je stále zabezpečená pomocou verejného sektora a nemožno hovoriť o jednom modeli korupčného správania sa verejného sektora a jednom rozsahu korupčných praktík. Rozsah korupcie sa v jednotlivých oblastiach pôsobenia verejného sektora za posledných desať rokov zmenil a to rôznym smerom. V oblastiach, kde sa vyrovnáva dopyt a ponuka cez ekonomické nástroje a posilňuje sa kapacita inštitúcií, ako je kataster nehnuteľnosti alebo obchodný register, korupcia postupne prestala byť vnímaná ako problém.

2. Protikorupčná politika vlád SR

Na aktivity politikov v oblasti obmedzovania korupcie je možné pozeráť z dvoch uhlov pohľadu, z hľadiska sľubov a záväzkov a z hľadiska ich činnosti, resp. výstupov. V rámci prvej kategórie je možné analyzovať programy jednotlivých politických strán v období pred voľbami do NR SR, programové vyhlásenia jednotlivých vlád ako aj prípadné explicitné protikorupčné programy a ďalšie verejne deklarované záväzky. Pri skúmaní protikorupčnej činnosti jednotlivých politikov, politických strán či hnutí slúžia ako podklad pre ich hodnotenie konkrétne rozhodnutia, verejné politiky a vyvodenia politickej zodpovednosti. V rámci toho je možné skúmať aký typ politikov presadili a mieru naplnenia stanovených záväzkov v programových vyhláseniach a explicitných protikorupčných programoch, ako aj mieru a spôsob vyvodzovania politickej zodpovednosti voči tým, ktorí boli podozriví z korupčného správania.

⁴⁵ EUROSTAT. *Total General Government Expenditure – General Government*.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>

2.1. Korupcia a jej obmedzovanie v programových vyhláseniach vlád SR (1989 – 2010)

V tejto časti poskytujeme prehľad o tom, ako sa vyvíjalo deklarovanie protikorupčných záväzkov v programových vyhláseniach doterajších vlád SR (celkovo desať vlád). Analýzu uvedených dokumentov považujeme za dôležitú, lebo odzrkadľujú nazeranie jednotlivých vlád na tento fenomén, jeho pochopenie a samotnú prioritizáciu v nastoľovaných riešeniach. Kapitola tak predkladá profil a typológiu jednotlivých vlád SR podľa toho, ako sa vo svojich programových vyhláseniach (PVV) venovali problematike korupcie a jej obmedzovaniu.⁴⁶

Profil a následná typológia sú robené na základe posudzovania nasledovných kritérií: 1. Uznatie, resp. uvedomovanie si problému korupcie v slovenskej spoločnosti vo všeobecnej rovine (prípadne podobných javov vzhľadom na vývoj pomenovania negatívnych javov v spoločnosti). Opierame sa aj o frekvenčnú analýzu programových vyhlásení vlád SR, kde sledujeme výskyt slov ako *korupcia*, *klientelizmus*, *transparentnosť* a pod. (pozri tabuľku 4). 2. Oblasti, v ktorých daná vláda SR vidí rozšírenosť korupcie a podobných praktík. 3. Typy navrhovaných protikorupčných opatrení.

V nasledujúcom texte sa venujeme popisu jednotlivých vlád na základe vyššie uvedených kritérií, ktoré zhrňujeme v tabuľke 4.

Tabuľka 4
Prehľad výskytu vybraných slov v PV vlád SR

Predseda vlády Zloženie vládnej koalície	Výskyt slova „korupcia“	Výskyt slova „transparentnosť“	Výskyt slova „zverejňovať“	Výskyt slova „protektoria“
Milan Čič	1	0	0	1
Vladimír Mečiar VPN, KDĽ, DS	0	0	1	0
Ján Čarnogurský VPN, KDĽ, DS	0	0	0	0
Vladimír Mečiar HZDS, SNS	1	3	0	0
Jozef Moravčík DEUS, KDĽ, SĽS	0	3	0	0
Vladimír Mečiar HZDS, SNS, ZRS	1	1	0	0
Mikuláš Dzurinda SDK, SĽS, SMK, SOP	12	12	1	0
Mikuláš Dzurinda SDKÚ-DS, SMK, KDĽ, ANO	23	23	1	0
Robert Fico SMER-SD, ĽS-HZDS, SNS	9	13	1	0
Iveta Radičová SDKÚ-DS, SAS, MOST-Híd, KDĽ	20	48	19	0

Zdroj: autori

⁴⁶ Za pomoc pri formovaní metodiky ďakujem M. Beblavému.

Vláda Milana Čiča (12. december 1989 – 26. jún 1990) sa veľmi stručne zmieňuje o probléme korupcie a protekcie a to v oblasti životného prostredia a školstva. Problematika korupcie netvorí samostatnú kapitolu PVV. Slovo *korupcia* sa v danom PVV nachádza len raz, slovo *protekcia* dva krát. Riešenie vidí hlavne v kontrole, v prípade školstva aj verejnej kontrole. Zároveň sa zaväzuje obmedzovať výdavky štátneho rozpočtu na privilégia funkcionárov politických strán.⁴⁷

Prvá vláda V. Mečiara (27. jún 1990 – 22. apríl 1991) sa v PVV ani raz nezmienila o probléme korupcie, protekcie a klientelizmu. Na viacerých miestach hovorí o potrebe komunikovať a o otvorenosti.⁴⁸

Vláda Jána Čarnogurského (23. apríl 1991 – 24. jún 1992) sa v PVV ani raz nezmenila o probléme korupcie, protekcie a klientelizmu, hovorí sa v ňom len o kontrole a reforme súdnictva.⁴⁹

Druhá vláda V. Mečiara (24. jún 1992 – 15. marec 1994) vypracovala PVV, v ktorom sa prvý krát vyskytuje slovo *transparentný* a to v kontexte kritiky podnikateľských aktivít a v súvislosti s privatizáciou. Zároveň sa hovorí o probléme korupcie, a to v časti ochrana a bezpečnosť. Celkovo sa slovo *korupcia* vyskytuje dva krát a slovo *transparentnosť* tri krát. Tomuto fenoménu sa venuje samostatná časť PVV, v ktorom sa spomínajú i opatrenia – primárne represívne (polícia, súdnictvo a kontrola), avšak v iných častiach nájdeme aj opatrenia zamerané na prevenciu korupcie. Patrili medzi ne kritériálne rozhodovanie o verejných zdrojoch, súťažné verejné obstarávanie, transparentná privatizácia, informačný systém s cieľom prirodzených kontrolných mechanizmov a odbornosť štátnej služby na obmedzovanie korupcie v štátnej službe.⁵⁰

Vláda Jozefa Moravčíka (15. marec 1994 – 13. december 1994) vo svojom PVV nehovorí explicitne o probléme korupcie, ale na viacerých miestach pracuje s termínom *ne/transparenťnosť* (tri krát) a jeho synonymom *prehľadnosť* (celkovo päť krát), a to hlavne v súvislosti s privatizáciou. Zaväzuje sa napríklad sprehľadniť získavanie zahraničných úverov, stransparenťniť privatizáciu a zaviesť jej účinnú kontrolu verejnosťou, zaviesť transparentnosť kapitálového trhu, sprehľadniť vynakladanie verejných zdrojov v školstve, zvýšiť transparentnosť štátnej administratívy a dokonca aj samosprávy. Zároveň hovorí o potrebe etiky a profesionality v štátnej správe.⁵¹

Tretia vláda V. Mečiara (13. december 1994 – 30. október 1998) vo svojom PVV poukázala na problém korupcie a to v kapitole *Demokracia, politický systém a právo*, kde sa zaväzuje pripraviť a presadzovať komplexný program *Čisté ruky*, s cieľom presadiť morálku, disciplínu, bezúhonnosť a nepodplateľnosť v štátnej správe. Slovo *korupcia* sa v ňom vyskytuje raz, *transparentnosť* tiež len raz a *sprehľadniť* štyri krát. Medzi ďalšie opatrenia uvedené v tomto

⁴⁷ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1989.

⁴⁸ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1990.

⁴⁹ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1991.

⁵⁰ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1992.

⁵¹ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1994.

PVV patrí sprehľadnenie činnosti investičných fondov a investičných spoločností, súťaž pri privatizácii, informovanosť o podnikateľskom prostredí, novela zákona o verejnom obstarávaní, korektnosť v zdravotníctve a prijatie zákona o strete záujmov.⁵² Priamym návrhom na riešenie korupcie bol program *Čisté ruky*, ktorý bol prvým pokusom o systémové riešenie korupcie zameraným na legislatívnu stránku boja proti korupcii.⁵³

Prvá vláda Mikuláša Dzurindu (30. október 1998 – 15. október 2002) vo svojej agende v porovnaní s predchádzajúcimi vládami venuje problematike korupcie výraznejší priestor. Okrem slova *korupcia* (celkovo 12 krát), pracuje aj s výrazmi *tunelovanie*, *klientelizmus*, *transparentnosť* (celkovo 12 krát) a *zneužívanie postavenia*. Objavuje sa aj termín *zverejňovať* (raz) a *sprehľadniť* (celkovo tri krát). Daná problematika nie je v PVV riešená samostatne, ale pojednáva sa o nej ako o prierezovom probléme vo viacerých kapitolách. Podobný prístup vláda zvolila aj k formovaniu protikorupčných opatrení, ktoré sa vyskytujú vo viacerých kapitolách. Vláda navrhuje napríklad rozšírenie kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ), posilnenie procesnej nezávislosti súdov, morálnu obrodu spoločnosti, transparentnosť verejných tokov, posilnenie verejnej kontroly, transparentnosť transformačných krokov, súťaž pri privatizácii, rekodifikáciu trestného práva, či reformu obchodného registra a pod.⁵⁴

Druhá vláda M. Dzurindu (16. október 2002 – 04. júl 2006) sa vo svojom PVV venuje problematike korupcie a to hneď v prvej kapitole *Demokratický štát*, kde sľubuje efektívny boj s korupciou a deklaruje, že do neho chce zapojiť spoločnosť cez spoluprácu a zodpovednosť. Slovo *korupcia* sa v tomto PVV vyskytuje 23 krát, v tom istom počte sa vyskytuje *transparentnosť* a slovo *sprehľadniť* v ňom nájdeme šesť krát. Opatrenia na obmedzenie korupcie sú rozptýlené vo viacerých kapitolách. Okrem tých, ktoré sú uvádzané v kontexte obmedzovania korupcie, ako sú napríklad zákon o konflikte záujmov, zúženie imunity, zákon o lobingu, o preukazovaní pôvodu majetku, či spoluúčasť pri úhrade určitých služieb v zdravotníctve, PVV poskytuje aj viacero ďalších protikorupčných opatrení ako sú sprehľadnenie finančných tokov v zdravotníctve, stransparentnenie výkonu súdnictva alebo trestnoprávne reformy.⁵⁵

PVV vlády R. Fica (4. júl 2006 – 8. júl 2010) sa tak isto venuje fenoménu korupcie, avšak menej ako druhá Dzurindova vláda. Slovo *korupcia* v ňom nájdeme deväť krát, *transparentnosť* 13 krát a *zverejňovanie* je spomenuté jeden krát. Agenda korupcie a jej obmedzovania sa nachádza vo viacerých kapitolách PVV. Opatrenia sú hlavne represívneho charakteru, nájdeme tam však aj záväzok posilniť postavenie tzv. whistleblowerov, teda tých, ktorí na korupciu upozornia. Menej sa venuje prevencii korupcie prostredníctvom reformy verejnej správy, aj keď nájdeme zmienku o znižovaní byrokracie, skvalitnení legislatívy v oblasti verejnej správy a správneho konania, ktoré malo vytvárať podmienky na obmedzovanie priestoru pre korupciu.⁵⁶

⁵² Programové vyhlásenie, 1994, ref. 51.

⁵³ TENCEROVÁ, Veronika. *Komparácia úspešnosti vládnych protikorupčných programov „Čisté ruky“ a „Národný program boja proti korupcii“ v praxi*. Bratislava : Univerzita Komenského, 2008.

⁵⁴ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 1998.

⁵⁵ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 2002.

⁵⁶ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 2006.

Vláda Ivety Radičovej, ktorá začala svoju činnosť 8. augusta 2010 sa vo svojom PVV zatiaľ najvýraznejšie zaviazala bojovať proti korupcii. Slovo *korupcia* sa tam nachádza 20 krát a slovo *transparentnosť* až 48 krát. Zároveň sa často pracuje s termínmi *zverejňovať* (19 krát) a *sprehladniť* (dva krát), slovo *postih* sa objavuje šesť krát, čo poukazuje aj na hlavnú stratégiu konania v tejto oblasti. Problematika korupcie sa spomína už v úvode PVV a následne dostáva priestor v kapitole *Demokratický štát* a taktiež v kapitole *Spravodlivosť*. PVV konštatuje, že boj proti korupcii bude patriť medzi hlavné priority vlády SR. Čo sa týka navrhovaných opatrení, táto vláda kombinuje prevenciu a represiu. Medzi kľúčové záväzky vlády patrí zverejňovanie zmlúv, faktúr a finančných transakcií týkajúcich sa verejných zdrojov na internete – čo je zároveň stanovené ako podmienka ich účinnosti; zavedenie elektronických aukcií ako povinnej formy obstarávania; prístup verejnej kontroly pri predaji, prenajímaní a verejnom obstarávaní; zverejňovanie všetkých súdnych rozhodnutí na internete a vytváranie podmienok na elektronické nahrávanie všetkých pojednávaní.⁵⁷ S cieľom obmedzenia korupcie vláda chce reformovať aj represívny reťazec – políciu, prokuratúru a sudy ako aj spoluprácu medzi nimi. Ako doteraz jediné PVV sa zaväzuje zvýšiť transparentnosť financovania politických strán a dotýka sa tak aj politickej korupcie. Zároveň ako prvé PVV explicitne poukazuje na korupciu na súdoch a na polícii.⁵⁸ V PVV Radičovej vlády nájdeme viac ako 30 opatrení, ktoré sa týkajú obmedzovania korupcie.

Zhrnutie prístupov jednotlivých vlád poskytuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 5
Typológia PVV SR v rokoch 1989 – 2010

Predseda vlády a zloženie vládnej koalície	Uvedenie si problému korupcie (od 0 – 5: 0 – najhoršie 5 – najlepšie)	Oblasti postihnuté korupciou	Protikorupčné nástroje	Typ prístupu
Milan Čič vláda širokej koalície, tzv. Vláda národného porozumenia (12. 12. 1989 – 26. 6. 1990)	1	životné prostredie, školstvo	kontrola, obmedzovanie privilégií politikov	korupcia je slabá politická téma a riešenia sú skôr represívneho charakteru
Vladimír Mečiar VPN, KDĽ, DS (27. 6. 1990 – 22. 4. 1991)	0	-	-	korupcia nie je politická téma
Ján Čarnogurský VPN, KDĽ, DS (23. 4. 1991 – 24. 6. 1992)	0	-	-	korupcia nie je politická téma

⁵⁷ TIS. *Vláda chce brať boj proti korupcii vážne*. Tlačová správa, 13.8.2010. http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/08/TIS_tlacovasprava_PVV.pdf

⁵⁸ *Občianska zodpovednosť a spolupráca*. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014, 2010.

Vladimír Mečiar HZDS, SNS (24. 6. 1992 – 15. 3. 1994)	2	štátna správa	represia, prevencia	korupcia je slabá politická téma a riešenia kombinujú prevenciu a represiu
Jozef Moravčík DÚ, KDH, SDE (15. 3. 1994 – 13. 12. 1994)	2	štátna správa samospráva školsťvo	prevencia	korupcia je slabá politická téma a riešenia sú skôr preventívneho charakteru
Vladimír Mečiar HZDS, SNS, ZRS (13. 12. 1994 – 30. 10. 1998)	2	štátna správa	hlavne prevencia	korupcia je slabá politická téma a riešenia sú skôr preventívneho charakteru
Mikuláš Dzurinda SDK, SDE, SMK, SOP (30. 10. 1998 – 15. 10. 2002)	3	štátna správa verzus podnikateľské prostredie, privatizácia	prevencia, represia, apelácia na morálku	korupcia je stredne silná politická téma a riešenia kombinujú prevenciu a represiu
Mikuláš Dzurinda SDKÚ-DS, SMK, KDH, ANO (16. 10. 2002 – 04. 07. 2006)	4	štátna správa zdravotníctvo verejné financie, daňová správa, čerpanie fondov EÚ, sociálny systém, poľnohospodárstvo, školstvo, súdnictvo	prevencia, represia, zapojenie spoločnosti	korupcia je silná politická téma a riešenia kombinujú prevenciu a represiu
Robert Fico SMER-SD, LS-HZDS, SNS (4. 7. 2006 – 8. 7. 2010)	3	verejný sektor – nešpecifikuje	hlavne represia	korupcia je stredne silná politická téma a riešenia preferujú skôr represiu
Iveta Radičová SDKÚ-DS, SAS, MOST-Híd, KDH (9. 7. 2010 –)	5	všetky sektory verejnej správy, samospráva, verejné financie, zdravotníctvo, dotácie, verejné obstarávanie, EU fondy, justícia, polícia, prokuratúra, politická korupcia	prevencia a represia	korupcia je silná politická téma a riešenia kombinujú prevenciu a represiu

Zdroj: autori

Dáta uvedené v tabuľke 5 poukazujú na viaceré skutočnosti:

1. V prvom rade badať kontinuálny nárast politického záujmu o problematiku korupcie a jej obmedzovania. Ako ukazujeme v predošlej kapitole venujúcej sa dynamike vývoja vnímania

korupcie na Slovensku (určovanej podľa CPI), politický záujem o danú agendu nie je podmienený intenzitou vnímania tohto fenoménu v spoločnosti a bol ovplyvnený viacerými inými faktormi. Na druhej strane však získané dáta naznačujú, že výraznejšie poklesy vo vnímaní korupcie ako problému danou vládou vyvolávajú reakciu vo forme väčšieho politického záujmu v PVV nasledujúcej vlády (príkladom je reakcia prvej vlády M. Dzurindu na tretiu vládu V. Mečiara, či reakcia vlády I. Radičovej na korupciu počas pôsobenia vlády R. Fica).

2. Prieskum tiež dokazuje premeny chápania konceptu korupcie – od protekcie, cez korupciu v štátnej správe, v procese privatizácie a verejnom obstarávaní, až po korupciu takmer vo všetkých oblastiach pôsobenia verejného sektora. Dáta ukazujú, že niektoré oblasti sú dlhodobo vnímané ako zasiahnuté korupciou (predovšetkým štátna správa), ďalej, že niektoré oblasti sa tam dostali na kratšie obdobie a neskôr vypadli, čoho príkladom je proces privatizácie. Niektoré aktivity verejného sektora sa stali predmetom vnímania politickej elity z hľadiska ich korupčného potenciálu neskôr a sú tam dodnes, čoho príkladom je verejné obstarávanie. Bližšie sme sa tejto problematike venovali v predošlej kapitole.

3. Zároveň sa mení politický diskurz o možných riešeniach zameraných na obmedzenie korupcie. Od mierneho uprednostňovania represívneho prístupu k jej obmedzovaniu sa dostávame ku kombinácii prevencie a represie s tým, že riešenia sa stávajú sofistikovanejšími a naberajú konkrétnejšie podoby. Uvedený posun nastal po nástupe prvej Dzurindovej vlády, pokračoval programovým vyhlásením druhej Dzurindovej vlády. Daný trend nepokračoval počas pôsobenia vlády R. Fica, ktorá sa vágnosťou navrhovaných opatrení týkajúcich sa obmedzovania korupcie obsiahnutých v PVV takmer vrátila na úroveň tretej Mečiarovej vlády. Na trend nastolený druhou Dzurindovou vládou nadviazala vláda I. Radičovej, ktorej PVV predstavuje zatiaľ najpresnejší a najsilnejší verejný záväzok obmedzovať korupciu.

2.2. Iné formálne záväzky politických aktérov obmedzovať korupciu (1994 – 2010)

Programové vyhlásenia vlád nie sú jediným zdrojom politických deklarácií a sľubov. PVV takisto nevyhnutne nepostihujú všetky opatrenia, ktoré vláda vykonala. V tejto podkapitole sa preto zameriavame na formálne záväzky politických aktérov mimo PVV.

Za formálne záväzky mimo PVV považujeme špecializované vládne dokumenty, ktoré bližšie definujú aktivity, opakované verejné vyhlásenia vládných predstaviteľov a predvolebné programy vládných strán v oblasti boja proti korupcii. Analýza týchto záväzkov nám umožní komplexnejší pohľad na premeny korupcie a na spoločenský dopyt po riešeniach ako i na pripravenosť elít a politikov ponúknuť riešenia. Pre časovú náročnosť analýzy relatívne ľahko dostupných zdrojov (tlače)⁵⁹ sa zameriavame na vlády od roku 1993 okrem vlády J. Moravčíka, ktorá podľa našich vedomostí neprijala žiadne protikorupčné opatrenia.

⁵⁹ Neoddeliteľnou časťou hlbšieho spracovania tejto témy by mal byť archívny výskum, predovšetkým analýza diskurzu v médiách, ktorá však bola nad naše kapacity.

1992 – 1994

Druhá vláda V. Mečiara – koalícia Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) a Slovenskej národnej strany (SNS) – neprijala žiadny vládny dokument špecificky venujúci sa boju proti korupcii. Za formálne záväzky preto považujeme predvolebné programy strán.

Samotné slovo *korupcia* sa v programe HZDS objavuje štyri krát. Jedným z opatrení spomenutých v predvolebnom programe HZDS pre parlamentné voľby v roku 1992 bola snaha o obmedzenie korupcie v procese privatizácie. Ako protikorupčný nástroj v privatizácii je uvedený priamy predaj ucelených častí hospodárskych jednotiek. Program sa zameriava aj na korupciu v štátnej správe, kde HZDS navrhuje prípravu zákona o kolízii (konflikte) záujmov.⁶⁰

Vo volebnom programe SNS pre voľby v roku 1992 sa slovo *korupcia* objavilo jeden krát. Hlavným opatrením na zníženie korupcie uvedeným v predvolebnom programe je zjednodušenie a sprehľadnenie štátnej správy. Podobne ako v programe HZDS kontrola procesu privatizácie je významnou oblasťou aj vo volebnom programe SNS.⁶¹

Spoločným znakom oboch programov je presvedčenie o potrebe optimalizácie štátnej správy charakterizovanej slovami SNS ako „*zložitej a korupciou presiaknutej administratívy*“.

1994 – 1998

Tretia vláda V. Mečiara sa k plneniu programu *Čisté ruky* vláda zaviazala vo svojom programovom vyhlásení. Samotný dokument bol schválený v marci 1995 v „*záujme očisty verejného života od korupcie*“.⁶²

Dominantná koaličná strana HZDS ponúkla dokument *Čisté ruky* voličom už pred voľbami. Sústredil sa na represiu (zvýšenie trestov a vytvorenie špeciálneho úradu na boj s korupciou), ale spomenul, hoci vágne, aj prevenciu pri privatizácii či ochranu svedkov korupcie:

„Vytvoríme legislatívne podmienky na zvýšenie trestov za zneužívanie právomoci verejného činiteľa a za prijímanie úplatku. Prijmeme nové ustanovenia, ktoré budú chrániť svedka i poškodeného, aby mohli bez obáv vypovedať proti páchatelovi. Urýchlene prijmeme zákon o verejnej službe, ktorý zvýši podiel osobnej zodpovednosti pracovníka štátnej správy. V oblasti represívnej skvalitníme prácu policajného zboru. [...] Vytvoríme špeciálny útvar na boj s korupciou, zložený z najskúsenejších policajtov. Súčasne vytvoríme osobitný policajný orgán, riadený priamo ministrom vnútra, na boj proti korupcii a inej trestnej činnosti v policajnom zbore. Osobitnú pozornosť budeme venovať čistote privatizačných procesov. Predpokladom úspechu je aj kvalitnejšia spolupráca finančnej polície s daňovými úradmi a bankami. Akcia ‚čisté ruky‘ tak tiež spriehľadní privatizačné procesy pred občanmi.“

⁶⁰ HZDS. *Politický program. Témy volebného programu HZDS*, 1992.

⁶¹ SNS. *Slovensko 1992*, 1992.

⁶² VLÁDA SR. *Program „Čisté ruky“*, 1995.

Program HZDS v oblasti justície tiež obsahoval zmienku o zmene vinníka pri úplatkárstve: „V záujme účinnejšieho odhalovania korupcie popri ďalších opatreniach predložíme do parlamentu návrh, aby nebol trestne zodpovedný ten, kto úplatok dáva, ale ten, kto úplatok prijíma.“

Pri aplikácii boli *Čisté ruky* podľa Veroniky Tencerovej „statickým dokumentom“, ktorého implementácia bola ponechaná na jednotlivé rezorty a neexistovala verejná kontrola jeho plnenia.⁶³ Napriek tomu, že dokument stanovoval 58 protikorupčných opatrení zameraných najmä na represiu a ukladal povinnosť predkladať správy o ich plnení, nepodarilo sa nám získať žiadny verejne dostupný doklad, ktorý by naznačoval, že k takému hodnoteniu dochádzalo.⁶⁴

Aj keď absencia dokumentov o plnení programu nedokazuje neplnenie programu, poukazuje na malú prítomnosť a nízky prisudzovaný význam témy plnenia programu vo verejnom diskurze. V rovnakom duchu Nechala a Sičáková-Beblavá tvrdia, že program bol uplatňovaný minimálne.⁶⁵ Napriek tomu, vybrané opatrenia programu mohli mať podľa odborníkov pozitívny protikorupčný vplyv.⁶⁶ Napríklad, program odporúčal zaviesť Zákon o konflikte záujmov, Zákon o preukazovaní majetku, sprísnenie sankcií za korupčné trestné činy, sprehľadnenie privatizácie, či financovania politických strán.

SNS vo svojom volebnom programe problémy korupcie a netransparentnosti nespomínala. Programu Združenia robotníkov Slovenska (ZRS) dominovala kritika dovtedajšej transformácie, najmä korupcie pri privatizácii. Podľa strany riešením problému mala byť zvýšená represia, no jediným konkrétnejším ustanovením, ktoré uviedli bolo predĺženie premlčacích dôb pri trestných činoch spojených s korupciou pri privatizácii.

1998 – 2002 (Národný program boja proti korupcii)⁶⁷

Národný program boja proti korupcii je rámcový dokument, ktorého cieľom bolo znižovanie korupcie vo verejnej sfére a pri využívaní verejných financií. Tento program schválila vláda M. Dzurindu 21. júna 2000 na základe návrhu Transparency International Slovensko.⁶⁸ Jeho kľúčovými bodmi boli eliminácia možných miest vzniku korupcie, maximalizácia rizík spojených s korupčným správaním, reforma súdnictva a presadzovanie neformálnych pravidiel protikorupčného správania sa a podporovanie celkovej citlivosti verejnosti voči korupcii.

Program bol dovedy najkomplexnejším a najkvalitnejším dokumentom popisujúcim mechanizmy vzniku korupcie a návrhy riešení v porevolučnej histórii Slovenska. Zameral sa

⁶³ TENCEROVÁ, ref. 53.

⁶⁴ Podobná je aj Tencerovej skúsenosť, ktorá tvrdí, že našla len dve čiastkové správy. TENCEROVÁ, ref. 53, s. 31, poznámka 33.

⁶⁵ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – NECHALA, Pavel. *Protikorupčné minimum 2006*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2006.

⁶⁶ TENCEROVÁ, ref. 53.

⁶⁷ *Národný program boja proti korupcii*. <http://www.government.gov.sk/data/files/7197.pdf>

⁶⁸ TENCEROVÁ, ref. 53.

hlavne na prevenciu. Zahŕňal potrebu zákona o slobodnom prístupe k informáciám, nezávislosti súdov, odbúrania byrokracie a monopolov a definovanie základných pravidiel transparentného verejného obstarávania. Oblasťou, ktorou sa dokument nezaoberal bola korupcia v samospráve, ktorá sa práve počas decentralizácie v nasledujúcich rokoch stala obzvlášť vypuklou.

V predvolebných kampaniach neskorších koaličných strán nedominovalo odhodlanie prijať protikorupčné reformy, ale skôr snaha vysporiadať sa s aktérmi a dôsledkami korupcie (napr. potrestanie vinníkov pochybnej privatizácie v rokoch 1994 – 1998). Pokusy novej vlády však väčšinou vyšli naprázdno.

Slovenská demokratická koalícia (SDK) v programe kritizovala korupciu najmä pri privatizácii. Liekom mala byť bližšie nedefinovaná transparentnosť. Represívne orgány mali s korupciou bojovať reorganizáciou a lepšou vzájomnou spoluprácou. Strana demokratickej ľavice (SDL) v programe opakovane kritizovala jestvujúcu korupciu v mnohých oblastiach (privatizácia, obrana, byty, školstvo), len minimálne však konkretizovala opatrenia, ako ju chce potierať. Deklaratívne sa hovorí o transparentnosti predajov a o stanovení jasných pravidiel. Podobne Strana občianskeho porozumenia (SOP) v programe spomenula problém korupcie viackrát. Okrem justície a vnútornej bezpečnosti aj pri hospodárskej politike a dokonca aj športe, išlo však viac menej len o opis jestvujúceho stavu. Konkrétne protiopatrenia strana neponúkla. V boji proti korupcii videl program Strany maďarskej koalície (SMK) riešenie hlavne v lepšej funkčnosti represívnych orgánov, v ich reorganizácii, finančnom posilnení a zavedení niektorých nových trestov a inštitútov, medzi nimi napr. špeciálnych agentov. O korupcii sa strana zmienila aj v kultúre, pri podnikaní, neponúkla však nijaké riešenia.

2002 – 2006 (*Protikorupčný program*)

Protikorupčný program druhej vlády M. Dzurindu sa zameriaval hlavne na prácu súdov. Viedol k vytvoreniu Špeciálneho súdu a prokuratúry a k reforme prideľovania spisov náhodným výberom. Posilnil kontrolné právomoci NKÚ voči samosprávam. Ku koncu volebného obdobia sa začali zverejňovať súdne rozsudky. Zúženie imunity poslancov alebo regulácia lobingu z programu prijaté neboli. Neúspešnou bola aj plánovaná liberalizácia povolání s povinným členstvom v stavovských organizáciách. Zákon o preukazovaní majetku síce parlament prijal, Ústavný súd však pozastavil jeho účinnosť.

Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKÚ) sa vo svojom programe z roku 2002 vymedzila ako strana s najväčším dôrazom na prevenciu korupcie. Jednak prísľubom liberalizácie ekonomiky a minimalizácie zásahov štátu (čo mali byť kroky k zmenšeniu korupčného potenciálu vo verejnom sektore), ale tiež zmienkou o maximálnom možnom využívaní infozákona ako nástroja transparentnosti. Bez bližšej konkretizácie krokov, SDKÚ sľubovala zamerať sa na boj proti korupcii v školstve, zdravotníctve a súdnictve.⁶⁹

⁶⁹ SDKÚ. *Príležitosť pre lepšiu život. Pokračovanie demokratickej vlády. Volebný manifest SDKÚ*

Kresťanskodemokratické hnutie (KDH) tradične kládlo v programe dôraz na zlepšenie fungovania represie, rovnako v oblasti polície ako súdnictva. Sľubovalo zriadenie špeciálneho súdu a prokuratúry, ktoré neskôr v praxi aj presadilo. Program KDH často zmieňoval aj plán transparentného prideľovania dotácií, zjednodušenia pravidiel pre podnikanie, či sprehľadnenie financovania politických strán.⁷⁰

Aliancia nového občana (ANO) venovala boju proti korupcii osobitnú sekciu. V predvolebných prísluboch zostala zväčša na všeobecnej úrovni, no otvorila i niektoré nové, „nerepresívne“ témy ako napr. financovanie politických strán, zverejňovanie mien prijímateľov dotácií, či fungovanie katastra nehnuteľností. Navrhovala prijať zákon, ktorý by účinne vyriešil konflikt záujmov verejných činiteľov, rozšíriť projekt súdneho manažmentu na všetky súdy a prijať opatrenia eliminujúce možnosti vzniku korupcie v polícii, na prokuratúre a súdoch. Ďalším navrhovaným krokom bolo posilnenie kontrolných mechanizmov v samospráve a zdokonalenie kontrolného systému verejnej správy. Tiež sa mali zverejňovať podrobné informácie o čerpaní prostriedkov z predvstupových fondov EÚ, mala sa zefektívniť činnosť katastrov nehnuteľností a zvyšovať transparentnosť financovania politických strán.⁷¹

SMK sa v programe sústredila na posilnenie polície a súdov. Výnimkou je zmienka o dôležitosti vyvedenia osobnej zodpovednosti (odstúpenia) členov vlády pri podozrení s korupcie.⁷²

2006 – 2010

Vláda R. Fica nevytvorila žiaden vlastný protikorupčný dokument a de facto prebrala *Protikorupčný program* predchádzajúcej vlády. Hlavnými predvolebnými sľubmi najväčšej vládnej strany SMER – sociálna demokracia (SMER-SD) však bolo vytvorenie právneho štátu a potrestanie aktérov korupcie z prechádzajúcich vlád. Kým dve menšie koaličné strany sa témam transparentnosti v programoch venovali len okrajovo, dominantná strana SMER-SD voličom sľubovala potrestanie veľkých „korupčných rýb“, zavedenie zákona o preukazovaní majetku, zmenu volebného systému smerom k väčšinovému, či centrálné zverejňovanie príjemcov štátnej pomoci.⁷³

Mimovládna organizácia Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) koncom volebného obdobia hodnotila ako politici plnia svoje sľuby.⁷⁴

Program pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky 2002, 2002.

⁷⁰ KDH. *Volebný program Kresťanskodemokratického hnutia*, 2002.

⁷¹ ANO. *Volebný program Aliancie nového občana*, 2002.

⁷² SMK. *Volebný program Strany maďarskej koalície*, 2002.

⁷³ ŠÍPOŠ – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – JACKO, ref. 20.

⁷⁴ *Sľuby a lamentácie – čo politici sľúbili a čo z toho plnia*. <http://www.ineko.sk/sluby/sluby.php>; k metodike projektu a hodnotenia pozri GOLIÁŠ, Peter (ed.). *Sľuby a realita: Čo politici sľúbili a čo z toho plnia*, Bratislava : INEKO, 2009, s. 8-9 (http://www.ineko.sk/file_download/470).

Tabuľka 6
Hodnotenie plnenia sľubov majúcich dopad na boj proti korupcii

Oblasť	Sľub	Hodnotenie
Právny štát	Zlepšenie vymožitelnosti práva	1 % – 25 %
Právny štát	Boj proti korupcii a veľkej ekonomickej kriminalite	0 %
Právny štát	Odvolanie ministra do 24 hodín v prípade pochybenia	26 % – 50 %
Verejné obstarávanie	Efektívnejšie verejné obstarávanie a správa nehnuteľností	0 %
Transparentnosť	Postih ľudí neschopných preukázať pôvod svojho bohatstva	0 %
Transparentnosť	Centrálne zverejňovanie príjmov štátnej pomoci	0 %

Zdroj: autori

Z porovnania neformálnych záväzkov s reálne implementovanými protikorupčnými záväzkami v období 1992 – 2010 identifikujeme dva trendy.

1. Predvolebné sľuby a neformálne záväzky najčastejšie odrážali populárny dopyt po represii a limitovaní výsad politikov. Strany tak opakovane sľubovali potrestanie aktérov korupcie (privatizéri, vysokí štátni úradníci, ministri) ako zúženie imunity a zvýšenie kontroly majetku politikov. Z dôvodov systémových (formálna nezávislosť vyšetrovania, súdnictva), či praktických (legálne alebo ťažko odhaliteľné formy obohacovania sa a korupcie) však voliči opakovane ostávajú z neplnenia sľubov a záväzkov sklamaní. Výsady politikov zostali doteraz „neosekané“ pre ich vlastnú neochotu, pre nedôveru vo formálne kontrolné inštitúcie ako aj antagonizmus dvoch politických táborov (stredo-pravé versus ľavo-populistické strany).

2. Menej populárne, zato účinnejšie a splniteľnejšie protikorupčné opatrenia sa venovali hlavne prevencii. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, zjednodušenie byrokracie pri podnikaní, demonopolizácia a privatizácia finančných inštitúcií boli spomínané, aj keď menej často ako nástroj boja proti korupcii (s výnimkou elít). Na druhej strane podľa expertov patria k najúčinnjším krokom, ktoré vlády proti korupcii podnikli.⁷⁵

2.3. Klasifikácia prístupov jednotlivých vlád k obmedzovaniu korupcie na Slovensku

V tejto časti sa bližšie venujeme klasifikácii protikorupčnej činnosti jednotlivých vlád od roku 1995, keďže predchádzajúca analýza ukázala, že vlády sa tejto agende dovedy vážnejšie nevenovali. Ide o sekundárnu analýzu na základe dát z viacerých výskumov, ktoré v texte uvádzame. Profil a následná typológia je robená na základe posudzovania nasledovných kritérií.⁷⁶

⁷⁵ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – NECHALA, ref. 65.

⁷⁶ Za pomoc pri formovaní danej metodiky ďakujem M. Beblavému.

1. Typ protikorupčných nástrojov používaných danou vládou, pričom rozlišujeme medzi dôrazom na preventívne protikorupčné opatrenia (teda napr. štrukturálne reformy, obmedzovanie voľnosti v rozhodovaní a posilňovanie transparentnosti) a represívne protikorupčné opatrenia (kam patrí napríklad posilňovanie schopnosti polície, prokuratúry a súdnictva odhaľovať korupčné transakcie).

2. Miera plnenia PVV a protikorupčných programov, ak ich daná vláda mala. Rozlišujeme medzi nízkou, strednou a vysokou mierou ich (na)plnenia.

3. Miera vyvodzovania politickej zodpovednosti, kde takisto rozlišujeme medzi nízkou, strednou a vysokou mierou. Pri hodnotení daného kritéria vychádzame z prípadov, ktoré boli predmetom verejnej diskusie.

Tretia vláda V. Mečiara okrem záväzkov uvedených v PVV pripravila a prijala program *Čisté ruky*. Daný program obsahoval 58 cieľov, z toho 31 v legislatívnej oblasti, 17 v inštitucionálnej a organizačnej a desať v personálnej, výchovno-vzdelávacej a mediálnej oblasti.⁷⁷ Termíny ich naplnenia neboli konkrétne stanovené a úlohy neboli dostatočne konkrétne. Keďže vláda nepozvala do tvorby a monitorovania programu odborné kruhy a verejnosť, kontrola jeho plnenia ostala v rukách tých, ktorých mala kontrolovať.⁷⁸ Program *Čisté ruky* navrhoval viacero zmien, ktoré, ak by boli prijaté a implementované, mohli priniesť zmenu v rozsahu korupcie na Slovensku. Došlo však k jeho minimálnej implementácii, keďže väčšina z navrhovaných cieľov naplnená nebola. Dokonca viaceré prijaté opatrenia išli proti duchu obmedzovania korupcie, čoho je príkladom zrušenie trestného činu podplácania.

Ako pozitívne je hodnotené napríklad prijatie zákona o sťažnostiach⁷⁹, zákona o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti⁸⁰ a zákona o policajnom zbore, ktorými sa posilnili právomoci finančnej polície.⁸¹ Ako výrazné negatívum je treba uviesť spôsob privatizácie v sledovanom období⁸² a nevyvodzovanie žiadnej politickej zodpovednosti za prípady spájané s korupčnými prešľapmi. Tento typ prístupu vlády ku korupcii, kedy na jednej strane je korupcia pomerne citlivo vnímaná doma aj v zahraničí a vláda verejne deklaruje protikorupčné záväzky, ktoré však neplní a nerobí systémové zmeny a na druhej strane premiér chráni členov svojej vlády a nevyvodzuje politickú zodpovednosť ani voči sebe, ani voči podozreniam ministrov, môžeme nazvať *personálnym prístupom*, a v rámci neho tzv. prístupom „krstného otca“. Táto

⁷⁷ TENCEROVÁ, ref. 53.

⁷⁸ IVANTYŠYN, Michal – SIČÁKOVÁ, Emília. Bezpečnostná situácia a korupcia. In MESEŽNIKOV, Grigorij – IVANTYŠYN, Michal (eds.). *Slovensko 1998 – 1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 1999, s. 635-652.

⁷⁹ TENCEROVÁ, ref. 53.

⁸⁰ GALANDA, Milan – VALKO, Ernest. K niektorým problémom stavu práva. In BÚTORA, Martin (ed.). *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 1997, s. 50.

⁸¹ GALANDA – VALKO, ref. 80.

⁸² SIČÁKOVÁ, Emília. Netransparentnosť a korupcia v privatizačnom procese. In NIŽŇANSKÝ, Viktor – REPTOVÁ, Oľga (eds.). *Od spoločného k súkromnému. 10 rokov privatizácie na Slovensku*. M.E.S.A. 10, 1999, s. 105-112.

metafora podľa nás pomerne presne vyjadruje opísanú situáciu silnej klientelistickej siete združenej okolo silnej osoby, ktorá poskytuje „léno“ na spravovanie aj ochranu.

Prvá vláda M. Dzurindu okrem explicitných protikorupčných záväzkov v PVV tiež predložila verejnosti samostatný protikorupčný program pod názvom *Národný program boja proti korupcii* (NPBK), prijatý v roku 2000, na ktorý nadväzoval tzv. akčný plán obsahujúci úlohy a termíny. Vecným základom NPBK bol program vytvorený mimovládnu organizáciou TIS, ktorá bola spolu s ďalšími neštátnymi aktérmi prizvaná do jeho monitorovania v rámci Riadiaceho výboru. Podľa Sičákovej-Beblavej a Zemanovičovej mohol byť užitočnou koordinačnou a diskusnou platformou, no pre neschopnosť doriešiť organizačné otázky, pre nevyjasnenie kompetencii a pod. bolo jeho pôsobenie len formálne, krátke a neprinieslo reálne výsledky.⁸³ Všetky jeho kompetencie prevzala vládna Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii. NPBK bol otvoreným dokumentom, teda pravidelne sa dopĺňal o nové úlohy. Akčný plán obsahoval 1684 cieľov a ich napĺňanie bolo predmetom hodnotenia v roku 2001. Z kvantitatívneho hľadiska bola v danom období splnená približne polovica cieľov.⁸⁴ Ďalší formálny odpočet plnenia sa však už nerealizoval a vláda sa neplnenými cieľmi programu viac nezaoberala.⁸⁵ Vďaka prijatiu zákona o prístupe k informáciám v máji 2000 sa však opozícii a občianskej spoločnosti otvorila možnosť kontrolovať jej činnosť aj v oblasti obmedzovania korupcie.⁸⁶ Ďalej vznikol Úrad pre verejné obstarávanie, ktorý získal aj kompetencie v oblasti dohľadu a riešenia sťažností a umožnil monitoring realizácie nákupov.⁸⁷ Uskutočnil sa napríklad audit štátnej správy a na jeho základe sa začali pripravovať a zverejňovať výročné správy verejných inštitúcií a otvorené pripomienkovacie konania, novelizoval sa zákon o financovaní politických strán, prijal sa nový Sudcovský kódex s majetkovými priznaniami pre sudcov, zákon o štátnej službe, ktorý mal ambíciu vytvoriť profesionálnu štátnu službu aj s príslušným úradom a pod. Prvá vláda M. Dzurindu uskutočnila viaceré systémové zmeny, ktoré obmedzili priestor pre korupciu vo verejnom sektore. Zároveň došlo k prvým prípadom vyvodenia politickej zodpovednosti pri škandáloch spojených s korupciou. Išlo o pomerne veľký zlom vo vnímaní postavenia politikov a ich možnej odvolateľnosti aj v kontexte podzrenia z korupcie. Dzurindova vláda síce boj s korupciou považovala za dôležitý, nazerala však naň cez prizmu systémových zmien, reforiem, a nie cez výraznejšie zdôrazňovanie osobnej integrity lídrov.⁸⁸ Preto tento prístup nazývame *proreformným prístupom*.

⁸³ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – ZEMANOVIČOVÁ, Daniela. Transparentnosť a korupcia. In KOLLÁR, Miroslav – MESEŽNIKOV, Grigorij (eds.). *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti II*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 721-739.

⁸⁴ TENCEROVÁ, ref. 53.

⁸⁵ ZEMANOVIČOVÁ, Daniela – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília. Transparentnosť a korupcia. In KOLLÁR, Miroslav – MESEŽNIKOV, Grigorij (eds.). *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2002, s. 349-376.

⁸⁶ ZEMANOVIČOVÁ – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, ref. 85.

⁸⁷ ZEMANOVIČOVÁ – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, ref. 85.

⁸⁸ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – ŠÍPOŠ, Gabriel. Transparentnosť a korupcia. In IVO. *Slovensko 2009. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2010, s. 587-606.

Druhá Dzurindová vláda pokračovala v uskutočňovaní systémových zmien zameraných na obmedzovanie korupcie. Okrem PVV mala definované explicitné protikorupčné záväzky aj v samostatnom Protikorupčnom programe z roku 2003 a plnenie programu aj formálne hodnotila. Pri formálnom odpočte je možné konštatovať, že viaceré úlohy stanovené v Protikorupčnom programe boli splnené. Patrí medzi ne reforma obchodného registra, vytvorenie Špeciálneho súdu a Špeciálnej prokuratúry. Aj uskutočňovanie rozsiahlych systémových reforiem, napr. v oblasti verejných financií, súdnictva, sociálneho systému a zdravotníctva malo vplyv na obmedzovanie korupcie, aj keď ten bol očakávaný skôr v strednodobom horizonte. Na strane druhej sa nepodarilo prijať napríklad zúženie imunity poslancov.⁸⁹ Zároveň vláda čiastočne pokračovala vo vyvodzovaní politickej zodpovednosti pri škandáloch spojených s korupciou, aj keď nie dostatočne. V porovnaní s predchádzajúcou vládou mal tento Dzurindov kabinet krehkejšiu väčšinu v parlamente, čo mohlo mať vplyv na vyvodzovanie tohto typu zodpovednosti pri prešľapoch. V porovnaní s predchádzajúcou vládou stratil premiér dominantnú pozíciu pri presadzovaní protikorupčnej agendy. V prvej vláde M. Dzurindu túto agendu viedol jeho blízky stranícky kolega a podpredseda vlády Ivan Mikloš, v druhej vláde ňou bol poverený predstaviteľ pomerne slabej koalícnej strany KDĽ – Daniel Lipšic. Ten sa z hľadiska explicitných protikorupčných politík venoval skôr problematike právneho štátu a poriadku a menej štrukturálnym reformám (tým sa naopak viac venoval Miklošov tím). Podobne ako pri prvom Dzurindovom kabinete, aj pri jeho druhej vláde je možné skonštatovať, že boj s korupciou považovala za dôležitý, realizovala však primárne systémové zmeny, reformy, menej zdôrazňovala potrebu osobnej integrity lídrov.⁹⁰ Preto aj tento prístup druhej Dzurindovej vlády nazývame proreformným prístupom.

Ficova vláda nemala explicitný protikorupčný program, viaceré protikorupčné záväzky však uvádzala vo svojom PVV. Podľa G. Šípoša z troch hlavných sľubov – posilniť nezávislosť súdov, stíhať veľké „korupčné ryby“ a transparentne rozdeľovať dotácie a eurofondy – koalícia nespĺnila ani jeden.⁹¹ Dôvera v spravodlivosť súdov ostala nízka aj po štyroch rokoch. Viacerí sudcovia boli selektívne postihovaní formou disciplinárnych konaní, údajne pre ich pomalé napredovanie v práci. Hoci za vlády R. Fica došlo opakovane k veľkým podozreniam z korupčnej činnosti, najmä pri verejnom obstarávaní, vyšetrenia ani raz nepokročili k obžalobe vysokopostavených politikov či úradníkov.⁹²

Šípoš však poukazuje i na pozitívne opatrenia prijaté Ficovou vládou, ktoré môžu mať dopad na obmedzovanie korupcie. Uvádza napríklad referencovanie cien liekov, bezodplatné sprístupnenie informácií z katastra nehnuteľnosti, mierne sa tiež sprísnilo vykazovanie darov pre politické strany, či posilnenie súťažných metód pri predaji majetku obcí. Ďalším

⁸⁹ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – NECHALA, ref. 65.

⁹⁰ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – ŠÍPOŠ, ref. 88.

⁹¹ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – ŠÍPOŠ, ref. 88.

⁹² ŠÍPOŠ – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ – JACKO, ref. 20.

pozitívom bolo podľa neho odvolávanie ministrov za klientelistické prešľapy a podozrenia. Verbálny tlak predsedu vlády R. Fica vysielal signál, že korupcia a klientelizmus sú vo vláde neakceptovateľné. Na tvrdé vyhlásenia však nenadväzovalo presadzovanie systémových protikorupčných opatrení, akými by boli vyššia transparentnosť rozhodovania vo verejnom sektore, znižovanie subjektívneho konania úradníkov, či otvorenosť voči kritike zo strany médií a tretieho sektora.⁹³ Prístup k protikorupčnej problematike, ktorý zvolil R. Fico, tak možno nazvať *personálnym* a v rámci neho „cárskym“ prístupom. Nerobil totiž vážnejšie systémové, štrukturálne zmeny a nevyvodzoval politickú zodpovednosť voči sebe, ale takmer výhradne hlavne voči ministrom iných koalíčných strán jeho vlády. Zvolená taktika vyvodzovania zodpovednosti voči členom svojej vlády naznačuje isté dištancovanie sa od nich. Metafora, ktorá poukazuje na štylizáciu na dobrého cára a zlých radcov podľa nás dobre vystihuje daný stav.

Zhrnutie prístupov jednotlivých vlád poskytuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 7

Typológia prístupov slovenských vlád k obmedzovaniu korupcie v SR

Vláda	Typ presadzovaných protikorupčných politik	Miera naplnenia PVV a protikorupčných programov	Miera vyvodzovania politickej zodpovednosti	Typológia
Vlády do roku 1994	-	-	-	Neutrálny prístup
Vladimír Mečiar HZDS, SNS, ZRS (13. 12. 1994 – 30. 10. 1998)	Skôr detekčné a represívne	Nízka	Žiadna	Personálny prístup/ prístupkrstného otca
Mikuláš Dzurinda SDK, SDE, SMK, SOP (30. 10. 1998 – 15. 10. 2002)	Skôr preventívne opatrenia	Vysoká	Vysoká	Proreformný prístup
Mikuláš Dzurinda SDKÚ-DS, SMK, KDH, ANO (16. 10. 2002 – 4. 7. 2006)	Kombinácia opatrení, väčší dôraz na represívne opatrenia	Vysoká	Stredná	Proreformný prístup
Robert Fico SMER-SD, ĽS-HZDS, SNS (4. 7. 2006 – 8. 7. 2010)	Menej systémových opatrení, aj v oblasti prevencie aj postihovania korupcie	Nízka	Vysoká	Personálny/ Cársky prístup

Zdroj: autori

2.4. Vyvodzovanie politickej zodpovednosti na Slovensku od roku 1994 do roku 2010

Nasledujúca podkapitola analyzuje odchod politikov z verejných funkcií v dôsledku odhalenia korupcie a poskytuje prvotné postrehy k téme vyvodzovania politickej zodpovednosti na Slovensku. Snaží sa odpovedať na tri základné otázky: v ktorých obdobiach, v ktorých pozíciách

⁹³ ŠÍPOŠ, Trpká oslava, ref. 18.

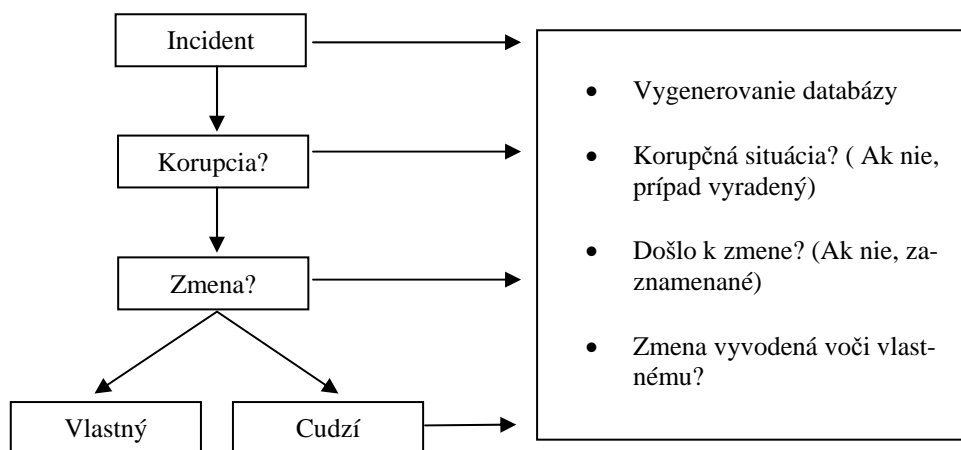
a v ktorých stranách bola najčastejšie vyvodzovaná zodpovednosť? Sledovanie politického prežitia elít v situáciách s korupčným podozrením je podľa nášho názoru dobrým indikátorom vyspelosti politickej kultúry ako aj citlivosti verejnosti na korupčné aféry.

Podľa našich vedomostí neexistuje žiadna práca systematicky analyzujúca odstupovanie v slovenskej politike, na ktorú by sa pri hľadaní odpovedí na naše otázky dalo nadviazať. Predpokladáme, že jedným z dôvodov je absencia databázy, ktorá by sledovala kariéry a zmeny⁹⁴ vo významných politických funkciách. Pre účely tohto článku sme vytvorili databázu zmien, ktorú sme transformovali na databázu politických incidentov (tabuľky 8 a 9).⁹⁵

Súčasná databáza incidentov pokrývajúca štyri volebné obdobia od roku 1992 po rok 2010 obsahuje približne 250 záznamov, ktoré mohli viesť alebo viedli k odchodu konkrétneho politika z jeho pozície. Z toho zhruba tretina, konkrétne 88 incidentov sa týkalo možného korupčného správania politikov.

Pod kategóriu politikov sme zahrnuli: predsedu vlády, podpredsedu vlády, splnomocencov vlády, ministrov, štátnych tajomníkov, predsedu NR SR, podpredsedu NR SR, poslancov NR SR a vrcholných predstaviteľov štátnej moci ako riaditeľa SIS, riaditeľa Fondu národného majetku a generálneho prokurátora. Každý incident sa mohol skončiť buď zotrvaním na poste alebo odchodom z pozície.⁹⁶ Logiku nášho skúmania vyjadruje Diagram 1.

Diagram 1
Logika modelu



Zdroj: autori

⁹⁴ Zmeny vo verejných postoch nemusia súvisieť s korupciou, naopak časť odchodov je banálna a súvisí s presunom na inú pozíciu, alebo je len čisto administratívnym úkonom. V prípade vyvodzovania zodpovednosti je však kľúčové sledovať aj *ne-zmeny*, t.j. situácie, kedy zmena mala nastať, ale nenastala.

⁹⁵ Databáza zmien sleduje zmeny v texte vymenovaných politických pozíciách. Databáza incidentov je čiastočne odvodená z databázy zmien (napr. keď došlo k zmene na základe odvolávania) a je doplnená o incidenty identifikované na základe sekundárnych zdrojov (prehľady tlače, súhrnné správy, vlastná znalosť).

Databáza s popisom kódovacích kritérií je dostupná na stránke www.transparency.sk/odstupovanie. (Autori uvítajú ďalších spolupracovníkov pri jej tvorbe, aktualizácií a vylepšovaní.)

⁹⁶ Pri odchode z pozície by bolo želateľné rozlišovať dobrovoľné opustenie postu (*demisiu*) a nedobrovoľné opustenie postu (*odvolanie*). V tomto článku medzi týmito módmi nerozlišujeme.

Ako isté obmedzenie použitej konceptualizácie môžeme hodnotiť problém identifikácie incidentu a subjektívne meranie dôležitosti incidentu. Za incident bolo vybraných 88 udalostí, v ktorých sa o odstúpení hlasovalo v parlamente (v prípade členov vlády, resp. poslancov v imunitnom výbore, väčšinou na popud opozície), resp. k odstúpeniu dochádzalo pod tlakom koalície strany, príp. premiéra, alebo z dôvodu, že vo veci začala konať polícia. Posledným spôsobom zaradenia do databázy bolo zaradenie autormi, v prípade, že dôležitá korupčná situácia nebola riešená ani jedným z predošlých spôsobov. Meranie dôležitosti incidentu je založené na subjektívnom posúdení autorov, ktorí berú do úvahy celospoločenský dopad možného previnenia a osobný podiel účastníkov na incidente.⁹⁷ Z uvedeného vyplýva, že výber incidentov je závislý od prevládajúcich konvencií týkajúcich sa etického správania politikov a istej miery subjektivity výskumníkov. Takisto je možné, že neformálne pravidlá konania politikov sa postupom času sprísňovali, čo by zvyšovalo počet incidentov, hoci nie nutne aj ich závažnosť.

Napriek všetkým zmieneným metodickým výhradám a obmedzeniam sme presvedčení, že model pri opatrnej interpretácii dovoľuje vyhodnotiť a porovnať množstvo a dôležitosť uskutočnených zmien. Veríme, že poukazuje na vývoj vnímania eticky pochybných skutkov politikmi a odvodnene aj médiami a verejnosťou.

Kedy politici voči sebe vyvodzovali politickú zodpovednosť

Za ostatné štyri volebné obdobia najčastejšie voči sebe vyvodzovala zodpovednosť druhá a prvá vláda M. Dzurindu a vláda R. Fica. Najmenej vyvodzovala zodpovednosť vláda V. Mečiara, ktorá mala zároveň aj najväčšie incidenty.

Tabuľka prehľadu zmien naznačuje dva zaujímavé trendy. Po prvé, s postupom času klesala závažnosť korupčných incidentov, za ktoré sa žiadalo vyvodenie zodpovednosti. Klesalo aj priemerné skóre incidentov, po ktorom bola vyvodená zodpovednosť. Znamenalo by to sprísnenie štandardov na etické správanie, čo je podľa autorov povzbudzujúcou spoločenskou zmenou. Tento trend bol narušený vládou R. Fica, pričom obzvlášť závažné je to, že v priemere sa za Ficovej vlády neodstupovalo za ťažšie prešľapy, za aké sa za druhej Dzurindovej vlády podávali demisie a odvolávali ministri a vysokí štátni úradníci.

Druhým trendom je kvalitatívny rozdiel medzi činmi, za ktoré sa odstupovalo a za ktoré sa zodpovednosť nevyvodila. V každom nami skúmanom období mali ťažšie etické prečiny vyššiu mieru odstupovania ako ľahšie, aspoň z pohľadu výšky straty verejných peňazí alebo výšky osobnej zaangažovanosti. Navodzuje to dojem istej základnej spravodlivosti.

⁹⁷ Vážnosť dôvodov pre odvolanie (autori): 3 veľké úplatkárstvo, tendre nad 3 mil. eur, závažné zneužitie moci; 2 tendre do 3 mil. eur, vyššia osobná zodpovednosť a podiel viny; 1 konflikty záujmov, malé rodinkárstvo, netransparentnosť, verejné obstarávanie do tisíc eur. Hodnotenie vyjadruje celospoločenskú závažnosť ako aj osobný podiel zainteresovanosti v prípade.

Tabuľka 8
Vyvodzovanie korupčnej zodpovednosti podľa vlád 1994 – 2010

Vládne obdobie	Počet incidentov	Priemer vážnosti káúz	Vážnosť káúz pri zmene	Vážnosť káúz pri ne-zmene	Podiel zmien
Mečiar III	20	2,45	2,50 (4 krát)	2,44 (16 krát)	25 %
Dzurinda I	19	1,89	2,09 (11 krát)	1,63 (8 krát)	58 %
Dzurinda II	13	1,46	1,50 (8 krát)	1,40 (5 krát)	62 %
Fico	26	2,00	2,17 (12 krát)	1,86 (14 krát)	46 %
1994 – 2010	78	2,00	2,03 (35 krát)	1,93 (43 krát)	45 %

Zdroj: autori

Kde bola najčastejšie vyvodzovaná zodpovednosť

Najväčšie kauzy majú za sebou silové zložky – ministerstvo vnútra a Slovenská informačná služba. Zaujímavé je, že rezorty nielenže boli zapojené do najväčších káúz, ale historicky sa v nich zle vyvodzuje politická zodpovednosť.

Najčastejšie sa v korupčných situáciách ocitli vysokí predstavitelia pôdohospodárstva (deväť krát), dopravy (osem krát) a hospodárstva (sedem krát) a poslanci NR SR (15 krát).⁹⁸ V zmienených rezortoch bola aj nadpriemerná šanca (viac ako 50 %), že v prípade kauzy predstaviteľ odstúpi – 56 % na ministerstve pôdohospodárstva, 71 % na ministerstve hospodárstva a 63 % na ministerstve dopravy. Aj keď sa na ministerstve dopravy odstupuje často, je to jediný rezort kde kauzy, po ktorých nebola vyvedená zodpovednosť, sú závažnejšie ako tie, po ktorých zodpovednosť vyvedená bola.

Ak by si ministri viedli rebríček rezortov, kde sa odstupuje najčastejšie po korupčných incidentoch, na čele by boli ministerstvá životného prostredia a kultúry (100 %). Často sa odstupovalo aj na ministerstve obrany (67 %). Naopak, vôbec sa neodstupovalo z ministerstiev financií, vnútra, školstva, výstavby a regionálneho rozvoja a zdravotníctva.

Tabuľka 9
Rezorty a inštitúcie podľa korupčných incidentov (1994 – 2010)

Oblasť	Počet káúz ⁹⁹	Priemerná hodnota incidentu	Počet zmien	Hodnota pri odstúpení	Počet zotrvaní	Hodnota pri zotrvaní	Podiel zmien
Vnútra	3	3,00	1	3,00	2	3,00	33 %
SIS	3	3,00	0		3	3,00	0 %
Výstavby a reg. rozvoja	5	2,80	2	3,00	3	2,67	40 %
FNM	4	2,50	4	2,50	0		100 %
Obrany	3	2,33	2	2,50	1	2,00	67 %
Dopravy	8	2,25	5	2,22	3	2,33	63 %

⁹⁸ Tento fakt je daný pravdepodobne početnosťou poslancov. Pri poslancoch je za ekvivalent odstúpenia považované zbavenie poslaneckej imunity a vzdanie sa mandátu, ekvivalentom zotrvania je nezbavenie poslaneckej imunity a nevzdanie sa mandátu.

⁹⁹ Nasledujúci prehľad berie do úvahy aj vyvodzovanie zodpovednosti voči iným ako vlastným predstaviteľom, ich počet je tak vyšší ako v tabuľke 8.

Životné prostredie	4	2,00	4	2,00			100 %
Školstva	2	2,00	0		2	2,00	0 %
NRSR	15	1,87	10	1,90	5	1,80	67 %
Hospodárstva	7	1,86	5	2,00	2	1,50	71 %
Pôdohospodárstva	9	1,78	5	1,80	4	1,75	56 %
Financií	4	1,75	0		4		0 %
Ostatní	13	1,69	5	1,84	8	1,63	47 %
Zdravotníctva	3	1,67	0		3	1,67	0 %
Práce	4	1,25	1	2,00	3	1,00	25 %
Kultúry	1	1,00	1	1,00			100 %
Spolu	88	2,00	45	2,07	43	1,93	51 %

Zdroj: autori

Voči ktorým straníkom bola najčastejšie vyvodzovaná zodpovednosť

Analýza z hľadiska príslušnosti k politickým stranám dopĺňa analýzu podľa vládnych období a ukazuje, nakoľko boli vládne strany ochotné vyvodzovať zodpovednosť voči svojim členom a voči koalíčným predstaviteľom. Porovnanie SDKÚ¹⁰⁰ a SMER-SD v období 1994 – 2010 ukazuje, že obidve strany mali približne rovnaký počet rovnako vážnych incidentov (SDKÚ – 13; 1,92; SMER – 11; 1,73).¹⁰¹ Napriek tomu len voči 18 % (dva z 11) predstaviteľov SMER-SD bola vyvodená zodpovednosť, pričom pri SDKÚ-DS to bolo 62 % (osem z 13). Ako možné vysvetlenia tohto faktu sa nám javia rozdielne mocenské pozície strán v jednotlivých vládoch. Druhým vysvetlením je rozdielny prístup k vyvodzovaniu zodpovednosti, keďže vo väčšine prípadov išlo o vyvodzovanie zodpovednosti voči vlastným nominantom. Najprísnejšie bola vyvodzovaná zodpovednosť voči nominantom KDĽ (100 %) a menším koalíčným partnerom, ktorí zanikli (SOP, ANO). Často bola vyvodzovaná zodpovednosť aj voči nominantom HZDS a SNS. Tieto výsledky je ale potrebné vnímať v kontexte vládnutia, keďže voči významnej časti vzorky HZDS boli vyvodzované dôsledky po roku 1998 (zbavenie imunit) a počas vlády R. Fica.¹⁰²

V prípade SNS sa jedná o externé vyvodzovanie zodpovednosti – päť z deviatich prípadov spadá do obdobia vlády R. Fica, ktorá odvolala ministrov SNS. Tento spôsob vyvodzovania zodpovednosti odôvodňuje priradenie vlády R. Fica k „cárskemu štýlu“ (pozri podkapitolu 2.3).

V prípade HZDS a SNS nemožno hovoriť o kultúre vyvodzovania zodpovednosti. Ich predstavitelia ostávali na svojich pozíciách aj v situáciách, ktoré prekročovali nielen priemerné hodnoty v danom období, ale v prípade HZDS dokonca ostávali na svojich pozíciách po závažnejších prípadoch, než v ktorých politickú zodpovednosť vyvodili.

¹⁰⁰ Za členov SDKÚ považujeme členov SDK a členov strán, ktoré sa neskôr stali súčasťou SDKÚ-DS. Bližšie informácie o kódovaní sú dostupné vo vyššie zmienenom popise databázy.

¹⁰¹ Detailnejšia analýza by zohľadňovala podiel strán na mocenských pozíciách za celé časové obdobie a mohla by tak vyčíslit' relatívny podiel jednotlivých strán na zmenách podľa ich politickej váhy.

¹⁰² Predstavitelia HZDS sa ocitli v rokoch 1994 – 1998 v 15 kauzách z 31 zaznamenaných, z nich len v štyroch prípadoch (33 %) bola vyvodená politická zodpovednosť.

Tabuľka 10
Politické strany podľa korupčných incidentov (1994 – 2010)

	Kauzy celkovo ¹⁰³	Priemerná hodnota kauzy	Počet zmien	Priemerná hodnota pri zmenách	Počet zotrvaní	Priemerná hodnota pri zotrvaní
HZDS	31	2,23	16	2,13	15	2,33
SDKÚ	13	1,92	8	2,00	5	1,80
SMER – SD	11	1,73	2	2,00	9	1,67
SNS	9	2,56	5	2,60	4	2,50
ANO	7	1,57	4	1,50	3	1,67
SDE	5	1,60	2	2,00	3	1,33
SOP	4	1,75	3	2,00	1	1,00
ZRS	3	2,33			3	2,33
KDH	2	1,50	2	1,50		
SMK MKP	1	1,00			1,00	1,00
Celkovo	86	2,01	44	2,05	42	1,98

Zdroj: autori

3. Vplyv zahraničných aktérov na obmedzovanie korupcie na Slovensku v sledovanom období

Na tvorbu verejnej politiky majú vplyv aj zahraniční aktéri. Pod zahraničnými, resp. externými aktérmi rozumieme Európsku úniu (EÚ), medzinárodné organizácie a jednotlivé krajiny.

3.1 Vplyv Európskej únie na obmedzovanie korupcie na Slovensku

K výraznejšiemu zníženiu korupcie na Slovensku došlo viac menej simultánne so vstupom Slovenska do EÚ. Opierame sa o výskumnú prácu Beblavý – Sičáková-Beblavá¹⁰⁴, ktorá sa zamerala na skúmanie piatich foriem vplyvu EÚ na korupciu a protikorupčné politiky na Slovensku:

- politická kondicionalita: vplyv EÚ na zloženie vlády na Slovensku,
- politická kondicionalita: vplyv EÚ na protikorupčné politiky na Slovensku,
- vplyv cez poskytovanie protikorupčnej technickej pomoci,
- vplyv cez štrukturálne fondy a iné verejné zdroje z EÚ,
- vplyv EÚ v oblasti štátnej pomoci, verejného obstarávania a politiky súťaže na Slovensku (tzv. EÚ „hardpower“ mechanizmy)

Pre každú z potenciálnych foriem vplyvu bola uskutočnená analýza v štyroch fázach slovenského vývoja z pohľadu prístupového kalendára: pred-predvstupové obdobie (pred 1999), predvstupové obdobie (1999 – 2004), povstupové obdobie (2004 – 2006) a po-povstupové obdobie (po 2006). Základné závery z výskumu sú uvedené v nasledujúcej tabuľke, ktorá spája

¹⁰³ Počet káuz sa líši od tabuľky 9 o dvoch nestraničských nominantov.

¹⁰⁴ BEBLAVÝ, Miroslav – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília. *Boj proti korupcii na Slovensku a Európska únia: porovnanie politík a situácie pred a po vstupe Slovenska do EÚ*. Text prezentovaný na konferencii *Structures and Futures of Europe*, 17. mája 2011 na Central European University v Budapešti.

všetkých päť prostriedkov a hodnotí ich ako pozitívne (od + do +++), negatívne (od - do ---) alebo neutrálne/nepodstatné (0) prínosy ku korupcií a protikorupčnej politiky na Slovensku.

Tabuľka 11
Nástroje EÚ vplývajúce na korupciu a protikorupčné politiky

	Pred-predvstupové obdobie (pred 1999)	Predvstupové obdobie (1999 – 2004)	Povstupové obdobie (2004 – 2006)	Po-povstupové obdobie (2006 –)
Politická podmienenosť: zloženie vlády	0	++	0	0
Politická podmienenosť: protikorupčná politika	0	+	0	0
Protikorupčná technická pomoc	0	+	0	0
Prísun štrukturálnych fondov a iných EÚ zdrojov	0	-	--	---
EÚ „hardpower“ – súťaž, štátna pomoc, pravidlá obstarávania	0	+	++	++
SPOLU	0	+++++ / -	++ / --	++ / ---

Zdroj: Beblavý – Sičáková-Beblavá (2011) – ref. 104

Autori v analýze ukázali, že vplyv EÚ na rozsah korupcie pred rokom 1999 bol v podstate nulový, pretože pôsobenie EÚ na Slovensku a možnosť ovplyvniť vládu bola obmedzená. To sa výrazne zmenilo v predvstupovom období počas rokov 1999 – 2004, kedy bola EÚ schopná využiť viacero nástrojov svojho vplyvu. Politická kondicionalita vstupu SR do EÚ priniesla vylúčenie politických strán najviac naklonených ku korupcii z vlády a taktiež predstavovala tlak na vytváranie a implementáciu protikorupčných politík na Slovensku. Prípravu protikorupčných politík podporovala EÚ aj prostredníctvom technickej pomoci, resp. finančnej podpory ich prípravy. Zároveň v rámci predvstupového procesu muselo Slovensko zladíť pravidlá v oblasti verejného obstarávania, poskytovania štátnej pomoci a súťažnej legislatívy s pravidlami EÚ. Zároveň však prísun predvstupovej pomoci a jej postupná decentralizácia na úroveň štátov uchádzajúcich sa o vstup priniesla riziko korupcie. Celkovo však možno konštatovať, že v období pred integráciou Slovenska mala EÚ silný a pozitívny vplyv na obmedzovanie korupcie a protikorupčné politiky na Slovensku.

Vstup do EÚ túto situáciu zmenil. Politická kondicionalita zmizla, čo sa prejavilo jednak v akceptácii V. Mečiara a J. Slotu ako koalíčných partnerov vo vláde R. Fica v roku 2006, ako aj v menšom dôraze koalíčných strán na presadzovanie protikorupčných politík v porovnaní s obdobím pred vstupom do EÚ. Protikorupčná technická pomoc, ktorá bola súčasťou predvstupových dotácií, bola postupne znižovaná. Výrazne narastajúca suma európskych verejných zdrojov dominovala vplyvu EU na korupciu na Slovensku, pričom ide o vplyv negatívny, ktorým sa vytváral priestor pre korupčné aktivity. Na strane druhej, po vstupe do EÚ získala Európska komisia a Európsky súdny dvor možnosť priamo zasiahnuť v takých oblastiach ako je súťažná politika, štátna pomoc a verejné obstarávanie, čím sa zvýšil vplyv

európskych pravidiel na Slovensko. Preto Beblavý a Sičáková-Beblavá uvádzajú, že kým pred prijatím za právoplatného člena mala EÚ pozitívny vplyv v oblasti korupcie na Slovensku, jej vplyv po vstupe je nejednoznačný, či dokonca mierne negatívny, a to najmä vzhľadom k štrukturálnym fondom.¹⁰⁵

3.2. Vplyv vybraných medzinárodných organizácií na obmedzovanie korupcie na Slovensku

V monografii Sičákovskej-Beblavej a kol. sa autori zamerali na skúmanie vplyvu medzinárodných organizácií na obmedzovanie korupcie na Slovensku.¹⁰⁶ Predmetom skúmania boli Rada Európy, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) a Organizácia Spojených národov (OSN), ktorých zmluvné nástroje tvoria základ medzinárodného protikorupčného rámca, ku ktorému Slovensko pristúpilo. Prehľad hlavných protikorupčných dohôd, stav ich implementácie v SR a príklady ich vplyvu na konkrétne verejné politiky ukazuje tabuľka 12. Vplyv na protikorupčnú legislatívu na Slovensku bol meraný aj počtom odkazov na predmetné protikorupčné dohovory v predkladacích a dôvodových správach, ktoré sú súčasťou novelizácii zákonov na Slovensku a prijímania nových právnych úprav.

Tabuľka 12
Hlavné protikorupčné dohovory a Slovensko

Protikorupčný dohovor	Dátum vstupu do platnosti	Stav k novembru 2010	Počet referencií vo formálnych vládných dokumentoch	Príklady ovplyvnených právnych noriem
Trestnoprávny dohovor Rady Európy o korupcii	1. júla 2002	Čiastočne právne transponovaný	7	Občiansky súdny poriadok, Trestný zákon, Zákon o bankách
Dodatkový protokol k Trestnoprávnemu dohovoru Rady Európy	1. augusta 2005	Čiastočne právne transponovaný	2	
Občianskoprávny dohovor Rady Európy	1. novembra 2003	Čiastočne právne transponovaný	3	Občiansky zákoník
Protikorupčný dohovor OECD	1. novembra 1999	Čiastočne právne implementovaný	9	Trestný zákon, Zákon o bankách
Protikorupčný dohovor OSN	1. júla 2006	Čiastočne právne transponovaný	1	Občiansky zákoník
Dohovor OSN o nadnárodnom organizovanom zločine	2. januára 2004			

Zdroj: Sičáková-Beblavá – Beblavý a kol. (2011) – ref. 106

¹⁰⁵ BEBLAVÝ – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, ref. 104.

¹⁰⁶ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília et al. *Slamené či ocelové putá? Medzinárodné dohovory a protikorupčné opatrenia na Slovensku*. Bratislava : UK, 2011 (v tlači).

Dáta uvedené v tabuľke naznačujú, že Slovensko síce pristúpilo k medzinárodným zmluvným protikorupčným štandardom, do právneho rámca ich však transponuje postupne. Medzinárodné organizácie nemajú výraznejší vplyv ani na verejný diskurz (najviac OECD) v tejto oblasti, ako to naznačujú dáta uvedené v nasledujúcej tabuľke. Ide o analýzu mediálneho diskurzu v rokoch 2004 – 2010 k uvedenej problematike vo vybraných médiách – v denníku SME, Pravda a Hospodárske noviny.

Tabuľka 13

Vybrané medzinárodné organizácie v médiách v kontexte protikorupčných opatrení v rokoch 2004 – 2010

	Rada Európy	OECD	OSN
SME	3	12	1
PRAVDA	0	0	0
Hospodárske noviny	2	8	2
Spolu (2004 – 2010)	5	20	3

Zdroj: Sičáková-Beblavá – Beblavý a kol. (2011) – ref. 106

Autori zároveň na základe modelov dôvodov prijímania daných pravidiel krajinami (tak ako ich načrtli Schimmelfennig a Sedelmeier)¹⁰⁷ prišli k záveru, že prijímanie medzinárodných štandardov sa líšilo v období pred vstupom do EÚ a OECD a po vstupe do týchto organizácií. V období pred vstupom do EÚ a OECD možno na vysvetlenie prijímania pravidiel Rady Európy a OECD použiť *logiku dôsledkov* a z nej vyplývajúci *model externých motivácií*, ktorý predpokladá, že štáty prijímajú a implementujú normy a pravidlá medzinárodných organizácií kvôli získaniu istých výhod poskytovaných danými organizáciami (napr. získanie členstva), resp. zabráneniu možných sankcií zo strany týchto organizácií.¹⁰⁸ Rada Európy a jej dohovory slúžili ako nástroj EÚ na zabezpečenie prijímania protikorupčných pravidiel kandidátskymi štátmi a to jednak z dôvodu neexistencie protikorupčného *acquis* (teda formalizovaných pravidiel vyžadovaných v predvstupovom procese zo strany EU) a jednak z dôvodu obmedzenej kapacity európskych inštitúcií definovať v danom období vlastné pravidlá. Pri OECD bol podpis *Dohovoru OECD* o zákaze uplácania zahraničných verejných činiteľov jedným z krokov, ktorým sa Slovenská republika snažila dosiahnuť členstvo v OECD. Netreba zabúdať, že v roku 2000 bol vstup do OECD pre Slovenskú republiku prvým potvrdením jej medzinárodnej akceptácie po odchode vlády V. Mečiara a stal sa tak prvým hmatateľným dôkazom, že novo nastúpená cesta integrácie do západných bezpečnostných, ekonomických a politických štruktúr môže priniesť ovocie. Externé motivácie boli prítomné a fungovali z hľadiska formálneho prijímania pravidiel, ktoré sa udialo primárne cez transpozíciu medzinárodných právnych noriem do slovenskej legislatívy.

¹⁰⁷ SCHIMMELFENNING, Frank – SEDELMEIER, Ulrich. *Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY : Cornell University Press, 2005.

¹⁰⁸ SCHIMMELFENNING – SEDELMEIER, ref. 107.

Aj v období po prijatí za člena OECD a EÚ sme boli svedkami pokračovania v procesoch prijímania a implementácie pravidiel a to napriek tomu, že neexistovali účinné nástroje, ktorými mohla byť krajina trestaná či odmeňovaná v súlade s logikou externej motivácie. Medzinárodné organizácie majú síce k dispozícii určité nástroje na ovplyvňovanie konania štátnych aktérov, ale tieto nástroje sú pre jednotlivé štáty skôr nízkonákladové. Ide najmä o dva nasledovné mechanizmy – o externú motiváciu a ovplyvňovanie domáceho diskurzu.

Autori uvádzajú, že ak by sme interpretáciu týchto mechanizmov poňali úzko a mechanicky, bolo by možné prvý klasifikovať ako mechanizmus *logiky dôsledkov* a druhý ako mechanizmus *logiky vhodnosti*. Autori ich však nepovažovali za koncepčne správne. Náklady/odmeny sú pomerne nízke a sila externých motivácií je rádovo nižšia ako pri vstupe do EÚ. Motivácia je okrem toho primárne v snahe „vyzerat’ dobre“ v danej oblasti pred partnermi a nemá ďalšie výhody či nevýhody. Zároveň je dôležité aj spolupôsobenie a interakcia externých a domácich mechanizmov. Preto autori postulovali koncept novej logiky, ktorý pracovne nazvali *logikou percepcie*. Podľa nej je konanie (alebo nekonanie) aktérov určitým spôsobom ovplyvnené vnímaním (percepciou) ich krokov ostatnými – zahraničnými aj domácimi – aktérmi. Aktéri sa snažia maximalizovať pozitívny rozmer svojej reputácie, respektíve minimalizovať škody na tejto reputácii. Logika percepcie zároveň hovorí, že náklady aj výnosy tejto logiky sú relatívne nízke z pohľadu zainteresovaných aktérov a preto táto logika je relevantná vtedy, ak súčasťou rozhodovania o danej oblasti nie sú iné, výraznejšie náklady či výnosy pochádzajúce z iných *logík*.¹⁰⁹

3.3. Vplyv ďalších zahraničných aktérov

Na obmedzovanie korupcie mali vplyv aj ďalší zahraniční aktéri, medzi ktorých patria medzinárodné mimovládne organizácie, donorské organizácie konkrétnych krajín poskytujúce rozvojovú pomoc a medzinárodné finančné inštitúcie ako sú Svetová banka a MMF. Zároveň sem patria zahraničné vlády pôsobiace prostredníctvom svojich zastupiteľských úradov na Slovensku ako aj zahraničné obchodné komory.

Beblavý tvrdí, že tento typ zahraničných/externých aktérov mal vplyv hlavne v podobe transferu vybraných protikorupčných politík a technickej pomoci pri ich príprave. Uvádza viaceré príklady. V roku 2001 bol prijatý zákon o prístupe k informáciám, kedy s jeho formovaním a následnou implementáciou pomáhali napríklad USAID (United States Agency for International Development), Open Society Institute a holandská MATRA. S prípravou ďalšieho dôležitého preventívneho protikorupčného nástroja, s otvoreným pripomienkovým konaním, pomohli hlavne britská DFID (Department for International Development) a UNDP (United Nations Development Programme). Prípravu a zavedenie náhodného manažmentu súdnych

¹⁰⁹ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ et al., ref. 106.

prípadoch zas podporila švajčiarska vláda a ABA CEELI (American Bar Association's Central European and Eurasian Law Initiative). Aktívna bola aj Svetová banka a to pri reforme zdravotníctva, pri technickej príprave privatizácie bánk a jej správy boli podkladom aj pre prípravu reformy obchodného registra. V rámci reformy vysokého školstva boli v danej oblasti pre Slovensko vzormi riešenia prijaté českou a portugalskou vládou.¹¹⁰

Čo sa týka aktivít zahraničných veľvyslanectiev a komôr pôsobiacich na Slovensku, niektoré z nich boli, resp. i naďalej sú aktívne aj v oblasti obmedzovania korupcie. Príkladom sú americké, holandské a britské veľvyslanectvá, ktoré nielen zabezpečovali transfer protikorupčného *know-how* cez grantové programy, tak ako je to naznačené vyššie, ale zároveň ich predstavitelia priamo pôsobia na verejnú mienku na Slovensku, diskutujú o danej agende cez mediálne články¹¹¹, vystúpenia na seminároch¹¹² a zúčastňujú sa na disciplinárnych konaniach voči vybraným slovenským sudcom.¹¹³ Zároveň sa k regulácii, ktorá má vplyv na korupciu, vyjadrujú aj zahraničné obchodné komory. Príkladom je komentovanie a diskusia týkajúca sa zákona o verejnom obstarávaní Americkou obchodnou komorou.¹¹⁴

Výskumy sledujúce vplyv zahraničných aktérov na obmedzovanie korupcie na Slovensku dospeli k záveru, že okrem existencie domácich protikorupčných snáh môžu práve externí aktéri vo významnej miere slúžiť ako zdroj inšpirácie, legitimacy, *know-how* a financovania návrhov reforiem a ich implementácie. Na Slovensku boli a do istej miery stále sú takýmito aktérmi Európska komisia, OECD, Rada Európy, Svetová banka a niekoľko ďalších bilaterálnych donorských agentúr. Vplyv jednotlivých typov externých aktérov sa však líši v tom, či mali vplyv len na tvorbu danej politiky alebo aj na jej presadenie.

Pomerne výrazný vplyv na obmedzovanie korupcie na Slovensku mala Európska únia a to nielen pri návrhu a dizajne protikorupčných politík, ale aj pri ich presadzovaní a to hlavne v dôsledku záujmu Slovenska vstúpiť do EÚ. Pomerne silný vplyv na obmedzovanie korupcie na Slovensku má EÚ aj po vstupe do jej štruktúr, a to prostredníctvom Európskeho súdneho dvora pri takých politikách ako sú verejné obstarávanie, štátna pomoc a konkurenčná politika. Zároveň je však potrebné uviesť, že vplyv EÚ na obmedzovanie korupcie na Slovensku po vstupe SR do EÚ je nejednoznačný či dokonca mierne negatívny, najmä v oblasti štrukturálnych fondov.

Medzinárodné organizácie, ako je Rada Európy, OECD a OSN majú tiež vplyv na protikorupčnú politiku na Slovensku, a to hlavne v podobe transferu protikorupčných politík.

¹¹⁰ BEBLAVÝ, ref. 10, s. 180-192.

¹¹¹ Pozri napríklad <http://www.sme.sk/c/5692408/na-uplatky-ide-20-percent-z-kazdeho-tendra.html>

¹¹² Ako príklad uvádzame <http://europeandcis.undp.org/anticorruption/show/E53F2114-F203-1EE9-B30B8E8931E76CF1>

¹¹³ Ako príklad pozri http://spravy.pravda.sk/harabinovo-tazenie-dalej-strazia-diplomati-fk9-/sk_domace.asp?c=A100318_094520_sk_domace_p12

¹¹⁴ Pozri napríklad <http://hnonline.sk/c1-44374070-slegers-pre-hn-rychlo-zruste-ficove-zakony>

Ich vplyv na presadenie svojich pravidiel na Slovensku po vstupe SR do EÚ klesá. Kým pred vstupom SR do EÚ a OECD môžeme pri prijímaní protikorupčných pravidiel daných organizácií hovoriť o aplikácii modelu dôsledkov a v rámci nich modelu externých motivácií, kedy SR primárne malo záujem o členstvo v daných organizáciách, po vstupe SR do EÚ prístup k protikorupčným pravidlám vysvetľuje skôr logika percepcie, kde ide hlavne o snahu maximalizovať svoju pozitívnu reputáciu, respektíve minimalizovať škody na tejto reputácii.

Ďalší zahraniční aktéri, ako sú Svetová banka, USAID, DFID a pod. mali na obmedzovanie korupcie vplyv hlavne v podobe transferu vybraných protikorupčných politík a technickej pomoci pri ich príprave. Nemali však vplyv na ich presadzovanie.

Vybrané zahraničné ambasády a obchodné komory tak isto bývajú aktívne v danej oblasti a to hlavne cez ich donorskú aktivitu a teda transfer protikorupčných politík ako aj cez ďalšie mäkké nástroje ako je ovplyvňovanie verejnej mienky v tejto oblasti.

4. Mimovládne organizácie a obmedzovanie korupcie na Slovensku v sledovanom období

V oblasti obmedzovania korupcie na Slovensku pôsobia aj mimovládne organizácie (MVO). Celkovo ich v tejto oblasti pôsobí viac ako desať, pričom nejde o vecne homogénnu skupinu. MVO v tejto oblasti na Slovensku vznikli v rôznych obdobiach, majú odlišné vecné zameranie a obmedzovanie korupcie nie je vždy ich hlavnou misiou.

Prvé MVO venujúce sa zodpovednosti verejného sektora, jeho otvorenosti a aj skúmaniu a obmedzovaniu korupcie začali vznikať po roku 1995. To do istej miery súvisí s pôsobením tretej vlády V. Mečiara a teda podozreniami z nekalých praktík vo verejnom sektore a realokáciou ľudského kapitálu, ktorý sa začal združovať aj v mimovládnom sektore. Jednu z prvých verejne dostupných štúdií mapujúcich korupciu vo verejnom sektore vytvoril tím v rámci Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR) v roku 1998, pričom na danej agende intenzívnejšie pracoval od roku 1997.¹¹⁵ Na základe analytickej práce tohto tímu v roku 1998 vznikla slovenská pobočka Transparency International, ktorá na žiadosť M. Dzurindu pripravila návrh *Národného programu boja proti korupcii*.¹¹⁶ Prvou výraznejšou konkrétnou systémovou zmenou, ktorú presadili MVO v oblasti obmedzovania korupcie, bolo presadenie zákona o prístupe k informáciám. Skupina mimovládnych organizácií vytvorila občiansku iniciatívu za dobrý zákon o prístupe k informáciám, pričom jej hlavným princípom a zároveň mottom kampane bolo: „Čo nie je tajné, je verejné!“ Iniciatíva pripravila občiansky návrh zákona o prístupe k informáciám, pre ktorý získala podporu poslancov a v roku 2000 bol

¹¹⁵ SIČÁKOVÁ, Emília – JURZYCA, Eugen – ŠVEC, Peter. *Transparentosť v ekonomike SR*. Bratislava : CPHR, 1998.

¹¹⁶ SIČÁKOVÁ, Emília et al. *Protikorupčné minimum. Sľuby a realita boja proti korupcii v SR a odporúčania pre novú vládu*. Bratislava : CPHR – Transparency International Slovensko, 2002. http://backup.transparency.sk/studie/021206_proti.pdf.

spomínaný zákon schválený.¹¹⁷ MVO pokračovali v aktivitách zameraných na podporu prístupu k informáciám. Príkladom sú monitoringy implementácie daného zákona, ktoré uskutočňovala organizácia Občan a demokracia (OaD). Zároveň sa MVO zasadili za prijatie tzv. zákona o konflikte záujmov. V roku 2002 bolo vytvorené voľné združenie 240 slovenských mimovládnych organizácií pod názvom Aliancia – stop konfliktu záujmov. Táto aliancia podporovala iniciatívy pri tvorbe spomínaného zákona a jej zástupcovia sa aktívne spolupodieľali na jeho príprave prostredníctvom členstva v zmiešanej odbornej komisii.¹¹⁸ Aliancia taktiež monitorovala a následne aj zverejňovala postoje politických strán a poslancov k otázke konfliktu záujmov a navrhovala prijať prísnejšiu legislatívu.¹¹⁹ Postupne sa MVO začali venovať aj ďalším témam spojeným s obmedzovaním korupcie ako je zdravotníctvo, súdnictvo alebo eurofondy.

Okrem analýz stavu, prípravy a presadzovania systémových opatrení sa MVO venujú aj odhaľovaniu prípadov spojených s korupciou. K uvedenému posunu došlo po vzniku Aliancie Fair-play (AFP) v roku 2002, ktorá sa začala venovať financovaniu politických strán. AFP dodnes časť svojej kapacity venuje odhaľovaniu korupčných káuz na Slovensku. Tým sa typ aktivít vykonávaných slovenskými MVO v oblasti obmedzovania korupcie rozšíril aj o aktivity *watchdogového* typu.¹²⁰ Tieto typy aktivít pokračujú aj v súčasnosti a vykonávajú sa aj cez aktívne poskytovanie databáz informácií o vybranej verejnej problematike. Príkladom je web stránka TIS k verejnému obstarávaniu (pozri otvorený vestník verejného obstarávania – <http://vestnik.transparency.sk/>) alebo web portál k majetkovým priznaniam politikov AFP (<http://www.politikaopen.sk/>).

Z hľadiska obsahového zamerania tak možno konštatovať, že na Slovensku v tejto oblasti pôsobia nasledovné MVO:

- *Think-tanky*, teda MVO, ktoré sa primárne venujú analytickej činnosti a príprave systémových opatrení v tejto oblasti. Sem patria napr. INEKO a Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI).
- *Watchdogové* MVO, ktoré sa primárne venujú odhaľovaniu prípadov korupcie a pracujú s verejnou mienkou. Do tejto skupiny patrí napríklad AFP.
- Kombinácia oboch prístupov, kde možno zaradiť napr. TIS.

¹¹⁷ CHANGENET.SK. Krátka história vzniku zákona o prístupe k informáciám. In *Changenet.sk/Občiansky denník*, 1. januára 2001, <http://www.changenet.sk/?section=spr&x=80722>

¹¹⁸ PIROŠÍK, Vladimír. ASKZ oceňuje prvý krok vlády ku komplexnej úprave konfliktu záujmov. In *Changenet.sk/Občiansky denník*, 12. marca 2003, <http://www.changenet.sk/?section=spr&x=69769>

¹¹⁹ STREČANSKÝ, Boris. Občianska advokácia a mimovládne organizácie. In *Ked' ľahostajnosť nie je odpoveď. Príbeh občianskeho združovania na Slovensku po páde komunizmu*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2004, s. 183-216, <http://www.cpf.sk/files/File/Majchrak-Butora-Strecansky.pdf>

¹²⁰ Tzv. *watchdogové* MVO vykonávajú hlavne monitoring správania sa predstaviteľov verejného sektora a v rámci toho napríklad sledujú konkrétne prípady, ktoré predkladajú na verejnú diskusiu. Tým sa jednak snažia o zvyšovanie citlivosti verejnosti na dané témy ako aj vyvodenie zodpovednosti v konkrétnych prípadoch.

Z hľadiska oblasti protikorupčnej agendy sa na Slovensku stretáme so:

- *Sektorovými* MVO, teda MVO, ktoré sa obmedzovaniu korupcie venujú vo vybraných sektoroch. Sem patrí napr. SGI, ktoré sa venuje agende školstva a eurofondom a v rámci nich okrajovo aj problematike korupcie, Health Policy Institute, ktorý sa primárne venuje zdravotníctvu a v rámci neho aj obmedzovaniu korupcie a ViaJuris, ktorá sa venuje obmedzovaniu korupcie v oblasti súdnictva.
- *Všeobecnými* MVO, teda MVO, ktoré sa skúmaniu a obmedzovaniu korupcie venujú vo viacerých oblastiach verejného sektora. Medzi tieto organizácie patrí TIS a AFP.

MVO pokrývajú agendu korupcie v rôznych oblastiach aktivít verejného sektora – vláda a politické strany, verejná správa, súdnictvo, zdravotníctvo, školstvo, eurofondy. MVO sa agende obmedzovania korupcie venujú na úrovni centrálnej moci ako aj územnej samosprávy. TIS od roku 2003 uskutočňovala samosprávny program zameraný na zavádzanie protikorupčných opatrení na miestnej úrovni správy vecí verejných. Aj na základe tejto aktivity vznikla v roku 2004 sieť Antikor, ktorá združuje niekoľko desiatok aktivistov, novinárov a miestnych politikov, ktorí formou mailovej konferencie zdieľajú svoje skúsenosti a preberajú rôzne témy spojené s bojom proti korupcii. Ako príklad výsledku práce siete Antikor možno uviesť myšlienku zverejňovania zmlúv na internetových stránkach miest.¹²¹ MVO zatiaľ menšiu pozornosť venujú takým oblastiam ako je činnosť polície a prokuratúry, poskytovanie rôznych typov sociálnych služieb a pod.

Záver

Na predchádzajúcich stranách sme sa pokúsili z viacerých hľadísk zhodnotiť vývoj v problematike za posledných 20 rokov. Z hľadiska dynamiky rozsahu korupcie, z hľadiska vývoja politických záväzkov a realizovaných systémových protikorupčných opatrení a vyvodzovania politickej zodpovednosti. Okrem vlády ako protikorupčného aktéra sme analyzovali aj vplyv a role ďalších dvoch aktérov: zahraničných vlád a organizácií a domácich mimovládnych organizácií. Čo sú naše hlavné zistenia? Po prvé sme ukázali, že korupcia na Slovensku na makro úrovni klesá. Na rozdiel od obdobia socializmu v súčasnosti existuje časť statkov zabezpečená inak ako verejným sektorom, s čím do istej miery súvisí aj obmedzenie korupčných príležitostí v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Značná časť statkov je však stále zabezpečená prostredníctvom verejného sektora, avšak nemožno hovoriť o jednom modeli korupčného správania sa vo verejnom sektore a jednom rozsahu korupčných praktík. Rozsah korupcie sa v jednotlivých oblastiach verejného sektora za posledných desať rokov zmenil a to rôznym smerom. Vo väčšine oblastí verejného sektora došlo k poklesu rozsahu vnímanej korupcie, aj keď v rôznej miere. Tam, kde sa vyrovnáva dopyt a ponuka cez

¹²¹ RONČÁK, Ivan. Bojovníci proti kríze – v samospráve. Skutkami a nie marketingovými rečami, 6. augusta 2009.

<http://blog.etrend.sk/transparencymblog/2009/08/06/ivan-roncak-bojovnici-proti-krize-%E2%80%93-v-samosprave/>

ekonomické nástroje a posilňuje sa kapacita inštitúcií, ako je kataster nehnuteľnosti alebo obchodný register, korupcia postupne prestala byť vnímaná ako problém. V mnohých oblastiach korupcia poklesla mierne, príkladom je školstvo a polícia. Korupcia naďalej ostáva veľmi rozšírená v takých oblastiach ako je zdravotníctvo a justícia.

Ďalším zistením tohto výskumu je, že vlády SR sa nestavali k obmedzovaniu korupcie na Slovensku rovnako, a to ani v jednom zo sledovaných kritérií (protikorupčné záväzky a reálne protikorupčné opatrenia). Poukázali sme na kontinuálny nárast politického záujmu o problematiku korupcie a jej obmedzovania a to od nástupu prvej Dzurindovej vlády. Od uvedeného obdobia sa verejnosti ponúkali pomerne ucelené predstavy o prístupe obmedzovať korupciu, od mierneho preferovania represívneho prístupu k jej obmedzovaniu sa dostávame ku kombinácii prevencie a represie s tým, že riešenia sú sofistikovanejšie a naberajú konkrétnejšiu podobu. Daný trend nepokračoval počas pôsobenia vlády R. Fica, ktorá sa takmer vrátila na úroveň tretej Mečiarovej vlády. Na trend nastolený druhou Dzurindovou vládou nadviazala vláda I. Radičovej, ktorej PVV predstavuje zatiaľ najpresnejší a najsilnejší verejný záväzok obmedzovať korupciu.

Okrem PVV, od roku 1995 vlády vyjadrovali svojej záväzky aj v inej podobe. Ich analýza ukázala, že tieto typy záväzkov najčastejšie odrážali populárny dopyt po represii a limitovaní výsad politikov, pričom menej populárne, zato účinnejšie a splniteľnejšie protikorupčné opatrenia sa venovali hlavne prevencii.

Ďalšie naše zistenia sa týkajú reálnych protikorupčných krokov realizovaných jednotlivými vládami SR, ktoré sa tejto agende pokúšali aspoň deklaratívne venovať. Tu vidíme dva hlavné prístupy. Proreformný prístup dvoch Dzurindových vlád (hlavný akcent je na realizácii systémových zmien) a personálne prístupy pri tretej vláde V. Mečiara a pri vláde R. Fica. Personálne prístupy V. Mečiara a R. Fica sa líšili v miere vyvodzovania politickej zodpovednosti voči členom svojej vlády. R. Fico politickú zodpovednosť tohto druhu vyvodzoval a tak nanačoval isté dištancovanie sa od členov svojej vlády, preto sme jeho prístup nazvali „cárskym“. V. Mečiar nevyvodzoval politickú zodpovednosť a správval sa ako „krstný otec“, chrániaci svoju klientelu. Čo je však v tomto kontexte potrebné doplniť je skutočnosť, že hoci sa za vlády R. Fica odstupovalo viacej ako za vlády V. Mečiara, v priemere sa za Ficovej vlády neodstupovalo za ťažšie kauzy, za aké sa za druhej Dzurindovej vlády podávali demisie a odvolania.

Štvrté zistenie hovorí o postupnom sprísnení štandardov na etické správanie politikov, čo sme ukázali poklesom závažnosti korupčných prípadov, za ktoré sa žiadalo vyhovenie zodpovednosti a nárastom prípadov vyhovenia zodpovednosti.

Čo sa týka pôsobenia zahraničných aktérov na obmedzovanie korupcie na Slovensku, naše zistenia poukazujú na to, že okrem existencie domácich protikorupčných snáh môžu externí aktéri vo významnej miere slúžiť ako zdroj inšpirácie, legitimacy, *know-how* a financovania

návrhov reforiem a ich implementácie. Na Slovensku takýmito aktérmi boli a do istej miery stále sú Európska komisia, OECD, Rada Európy, Svetová banka a niekoľko ďalších bilaterálnych donorských agentúr. Vplyv jednotlivých typov externých aktérov sa však líši v tom, či mali vplyv len na tvorbu danej politiky alebo aj na jej presadenie do praxe. Pomerne výrazný vplyv na obmedzovanie korupcie na Slovensku mala Európska únia a to nielen pri návrhu a dizajne protikorupčných politík, ale aj pri ich presadzovaní, cez nástroj záujmu Slovenska vstúpiť do EÚ. Vplyv EÚ sa zachoval aj po vstupe SR do jej štruktúr a to cez činnosť Európskeho súdneho dvora pri takých politikách ako sú verejné obstarávanie, štátna pomoc a konkurenčná politika. Zároveň je však potrebné uviesť, že vplyv EÚ na obmedzovanie korupcie na Slovensku po vstupe SR do EÚ je nejednoznačný, ba dokonca mierne negatívny, a to najmä kvôli štrukturálnym fondom.

Posledné zistenie sa týka vplyvu mimovládnych organizácií na danú agendu na Slovensku za sledované obdobie. Postupne sa na Slovensku vytvorili MVO, ktoré sa danej agende aktívne venujú, či už ako MVO výhradne špecializované na protikorupčnú agendu alebo sektorové MVO. Ich role sa vyvíjali od výskumu a definovania protikorupčných verejných politík, kedy formovali a dnes dopĺňajú kapacitu vlády v tejto oblasti až po *watchdogové* aktivity rôzneho typu.

Cituj:

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília – ŠÍPOŠ, Gabriel – KURIAN, Matej. Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010. In *Forum Historiae*, 2011, roč. 5, č. 2. ISSN 1337-6861.
http://www.forumhistoriae.sk/FH2_2011/texty_2_2011/tis.pdf

...

Doc. Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. je programovou riaditeľkou Transparency International Slovensko a zároveň pôsobí na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK v Bratislave. Medzi jej výskumné témy patria korupcia, politicko-administratívne vzťahy, verejné obstarávanie a verejný sektor. Je spoluautorkou monografických prác E. Sičáková-Beblavá – M. Beblavý. Faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb vo veľkých slovenských mestách. *Praha 2007*; E. Sičáková-Beblavá – M. Beblavý: Záujmy, ich presadzovanie a korupcia vo verejnej politike. *Bratislava 2010* a autorkou viacerých odborných štúdií.
Kontakt: ema@transparency.sk; www.transparency.sk; www.fses.uniba.sk

Gabriel Šípoš, M. Phil. je riaditeľom Transparency International Slovensko. Jeho výskumnými témami sú protikorupčné reformy a verejné obstarávanie. V spoluautorstve publikoval G. Šípoš, E. Sičáková-Beblavá, T. Jacko. Protikorupčné minimum 2010. *Bratislava 2010* a G. Šípoš, I. Rončák, T. Jacko. Protikorupčné minimum 2010 pre samosprávy. *Bratislava 2010*.
Kontakt: sipos@transparency.sk; www.transparency.sk

Matej Kurian, M. A. je programovým koordinátorom Transparency International Slovensko. Zaoberá sa skúmaním nedemokratických režimov, politickou a verejnou kontrolou. Medzi jeho doterajšie výstupy patria *How to Steal the Vote: Typology of Elections in Non-democracies. MA Thesis CEU, Budapest, 2009* a štúdia *Turkménsky sultanizmus podľa Nijazova: analýza režimu 1991 – 2006. In Středoevropské politické studie, 2007, roč. 9, č. 2-3*.
Kontakt: kurian@transparency.sk; www.transparency.sk