

Komparácia úspešnosti vládnych protikorupčných programov
„Čisté ruky“ a „Národný program boja proti korupcii“ v praxi

BAKALÁRSKA PRÁCA

Veronika Tencerová

**UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE
FAKULTA SOCIÁLNYCH A EKONOMICKÝCH VIED**

ÚSTAV EURÓPSKYCH ŠTÚDIÍ A MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOV

Názov a číslo študijného programu
Európske štúdiá 6703704

Vedúci/školiťel' záverečnej práce
Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.

BRATISLAVA 2008

Čestné vyhlásenie

Vyhlasujem, že záverečnú prácu som vypracovala samostatne s použitím uvedenej literatúry.

V Bratislave 17. 04. 2008

.....

Abstrakt

Cieľom mojej bakalárskej práce je porovnať úspešnosť dvoch slovenských vládnych protikorupčných programov (Čisté ruky a Národný program boja proti korupcii) v praxi podľa kvality ich spracovania, inštitucionálneho zabezpečenia koordinácie a kontroly plnenia programových cieľov a podľa dosiahnutých výsledkov (metodológia je špecifikovaná v Úvode). V prvej kapitole po vysvetlení termínov vzťahujúcich sa k problematike korupcie a k tejto práci nasleduje teoretické zdôvodnenie významnosti vplyvu politického usporiadania a miery integrovanosti krajiny do medzinárodných štruktúr na rozšírenie korupcie. V druhej kapitole objasňujem obsah protikorupčných programov a pre vytvorenie ucelenej predstavy o snahách dvoch rôznych vlád bojovať proti korupcii porovnávam vnútropolitickú situáciu i mieru medzinárodnej integrovanosti Slovenskej republiky v oboch sledovaných obdobiach, teda podmienky, v ktorých boli (mali byť) programy implementované. Komparácii úspešnosti protikorupčných programov Čisté ruky a Národný program boja proti korupcii v praxi podľa zvolených kritérií je venovaná tretia kapitola. V Závere sumarizujem svoje zistenia.

Abstract

The aim of my bachelor thesis is to compare successfulness of the two Slovak governmental anticorruption programmes (Čisté ruky a Národný program boja proti korupcii) in praxis, according to the quality in which they were elaborated, institutional assurance of coordination and control of programme goals fulfilment and according to the results achieved (methodology is specified in the Introduction). In the first chapter explanation of the terms related to the corruption question and to this thesis is followed by theoretical reasoning why political system and degree of integration of a country to international structures has significant influence on the spread of corruption. In the second chapter I clarify content of the anticorruption programmes and for the purpose of creating a compact image of the two different governments' efforts to fight against corruption I compare domestic political situation as well as degree of international integration of the Slovak Republic in both observed periods, ergo conditions in which the programmes were (were supposed to be) implemented. The third chapter is devoted to the comparison of successfulness of the anticorruption programmes Čisté ruky and Národný program boja proti korupcii in praxis according to the chosen criteria. I summarize my findings in the Conclusion.

Predhovor

Téma boja proti korupcii ma prirodzene zaujíma ako občana, ktorý chce žiť v právnom štáte, kde má rovnakú šancu ako ktokoľvek iný zúročiť svoju šikovnosť či vzdelanie, kde o poskytovaní a prerozdelení verejných statkov/ služieb nerozhodujú úplatky, klientelistické siete či rodinkárstvo. Ešte väčší záujem o túto problematiku vo mne vzbudili prednášky Emílie Sičákovej-Beblavej, prezidentky Transparency International Slovensko, ako aj semináre, na ktorých som stretla ďalších ľudí aktívne sa zasadzujúcich za transparentnejšie spravovanie verejného sektora (riaditeľku Aliancie Fair-play Zuzanu Wienk, aktivistu z Centra komunitného organizovania Ivana Rončáka a iných). I vďaka nim som dospela k poznaniu, že snaha znížiť príležitosti na korupčné správanie, odhaľovať ho a trestať nie je vopred prehratým bojom.

Vo svojej práci sa sústredím na porovnanie úspešnosti dvoch slovenských vládnych protikorupčných programov v praxi (Čisté ruky a Národný program boja proti korupcii). Táto práca by mohla poslúžiť aktivistom či politikom v iných mladých demokraciách ako ukážka skúseností so zavádzaním protikorupčných opatrení alebo pre budúce generácie ako spätný pohľad na niektoré kroky, ktoré prispeli (mohli prispieť) k prevencii, odhaľovaniu, trestaniu korupčných excesov vo verejnom sektore a k transparentnejšej správe vecí verejných. Podľa rozsiahlych prieskumov organizovaných Transparency International, v európskom ani celosvetovom meradle Slovenská republika síce nepatrí k najskorumpovanejším krajinám, no v tejto oblasti má stále čo zlepšovať (hoci prešla pozitívnym vývojom). Príkladom pre nás by mali byť škandinávске krajiny, v ktorých je miera rozšírenia korupcie dlhodobo najnižšia.

Vyhlasujem, že text Bakalárskej práce je identický s textom v elektronickej forme.

Ďakujem Ing. Emílii Sičákovej-Beblavej, PhD.

*za odborné vedenie pri písaní bakalárskej práce a za poskytnutie
cenných rád a poznatkov.*

Obsah

ÚVOD	7 - 8
1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ	9 - 17
1.1 Čo je a čo nie je korupcia	9 - 12
1.2 Vplyv politického usporiadania na rozšírenie korupcie	13 - 15
1.3 Vplyv miery integrovanosti krajiny do medzinárodných štruktúr na rozšírenie korupcie	15 - 17
2 PROTIKORUPČNÉ PROGRAMY A PODMIENKY NA ICH IMPLEMENTÁCIU V KONKRÉTNEJ POLITICKEJ SITUÁCII	18 - 26
2.1 Čisté ruky	18 - 22
2.2 Národný program boja proti korupcii	23 - 26
3 KOMPARÁCIA ÚSPEŠNOSTI ČISTÝCH RÚK A NÁRODNÉHO PROGRAMU BOJA PROTI KORUPCII V PRAXI	27 - 41
3.1 Kvalita programov	27 - 30
3.2 Inštitucionálne zabezpečenie koordinácie a kontroly plnenia programových cieľov	30 - 32
3.3 Dosiahnuté výsledky	32 - 41
4 ZÁVER	42 - 44
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV	45 - 47
PRÍLOHY	48

Úvod

Korupcia bude existovať dovtedy, kým sa ľudia budú usilovať o moc a bohatstvo (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 34). Z uvedeného vyplýva, že korupcia¹ sa vo väčšom či menšom rozsahu vyskytuje a bude vyskytovať stále. Tento fakt i skutočnosť, že s celospoločenským problémom korupcie sa človek má možnosť stretnúť v bežných životných situáciách a dozvedá sa o ňom i prostredníctvom médií, kde často vidí, že odhaliť neznamena automaticky aj potrestať, vyvoláva v mnohých beznádej a skepsu, ktorú je potrebné vyvracať. Boj proti korupcii je komplexný nikdy nekončiaci proces. Neexistujú žiadne rýchle ani jednoduché riešenia. Hoci tento škodlivý jav sa nikdy nepodarí odstrániť úplne, spoločnosť sa musí neustále snažiť obmedzovať jeho zhubné šírenie tým, že ho nebude tolerovať. Je dôležité, aby protikorupčné úsilie a jeho výsledky boli verejnosťou vnímané nie ako zbytočné, ale ako stále aktuálne a zmysluplné témy. Ešte dôležitejšou je však vôľa vládnych špičiek, ktoré by okrem deklarovania krokov proti korupcii mali tieto kroky i reálne uskutočňovať. Pretože „pokiaľ sa korupcia uplatňuje medzi politickou elitou a vyššími štátnymi úradníkmi, občania vidia iba málo dôvodov, prečo by ju tiež nepoužívali“ (Pope, J. 2000, str. 24).

Mojím cieľom v tejto práci je odpovedať na otázku: Protikorupčný program ktorej vlády bol v praxi úspešnejší? (Mečiarove „Čisté ruky“ verzus Dzurindov „Národný program boja proti korupcii“).² Pre komparáciu som zvolila nasledovné kritériá:

1. kvalita programov

- participácia ďalších zložiek spoločnosti na tvorbe (resp. pripomienkovaní) protikorupčných programov (hoci iniciatíva a úsilie bojovať proti korupcii na úrovni vládnucich elít je najlepším základom, bez účasti širokej verejnosti je úspech tohto úsilia veľmi limitovaný)
- identifikácia príčin a problémových oblastí

¹ Z lat. „corruptus“, znamená následok morálneho zlomu alebo ten, kto mu podľahol, kto je zvrhlý, skazený.

² Nemalo by veľký zmysel, keby som ku komparácii pristúpila štatisticky a úspešnosť protikorupčného úsilia Mečiarovej a Dzurindovej vlády deklarovaného v protikorupčných programoch by som zhodnotila na základe počtu zrealizovaných zámerov. V každom z programov bol stanovený iný počet úloh, ktoré sa od seba líšia obťažnosťou ich realizácie a v prípade naplnenia svojím dopadom. Tieto rozdiely, napokon ani samotná korupcia, sa nedajú kvantifikovať.

- počet a konkrétnosť vytýčených cieľov (či programy neboli len veľmi všeobecným a stručným konštatovaním zámeru bojovať proti korupcii)
- 2. inštitucionálne zabezpečenie koordinácie a kontroly plnenia programových cieľov** (či existovali inštitúcie vykonávajúce dohľad a kontrolu realizácie zámerov v praxi, a či boli do týchto procesov zapojené aj ďalšie (neštátne) zložky spoločnosti - mimovládne organizácie, médiá a pod.)
- 3. dosiahnuté výsledky**
- vnímanie zmeny u občanov SR
 - príklady konkrétnych významných zmien, ktoré priniesla realizácia programov

Ako informačné zdroje mi okrem samotných vládnych protikorupčných programov poslúžili najmä publikácie a príspevky zamestnancov a spolupracovníkov Transparency International Slovensko, ktorí sa problematike boja proti korupcii venujú intenzívne a dlhodobo. Odpovede na mnohé otázky, potrebné legislatívne zdroje a zaujímavé teoretické texty a štúdie som našla na internete (virtuálna knižnica JSTOR a rôzne web-stránky slovenských štátnych inštitúcií) a vďaka zákonu 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Pre lepšie ozrejmienie spoločensko-politickej situácie na Slovensku v období 1994 – 2002 som využila Súhrnné správy o stave spoločnosti.

1 Teoretické východiská

Laická verejnosť si pod korupciou často predstavuje iba dávanie a prijímanie obálok alebo kufríkov s peniazmi. Mnohí sa tiež mylne nazdávajú, že korupcia je novodobým problémom, či dokonca charakteristickou črtou demokracie. Na úvodných stranách prvej kapitoly by som chcela vyvrátiť tieto omyly, poskytnúť terminologický prehľad a ozrejmiť typológiu korupcie. V druhej a tretej podkapitole vysvetlím, ako dva dôležité faktory, ktorých forma a fungovanie do veľkej miery závisia od vládnych špičiek, ovplyvňujú rozšírenie korupcie v krajine. Jedným z nich je typ politického usporiadania. Mnoho autorov sa zhoduje, že demokracia ako druh politického systému, uplatňovanie jej zákonov³ a rešpektovanie demokratických hodnôt v praxi vytvára priaznivé podmienky pre boj proti korupcii. Naopak, korupcia demokraciu podrýva a naštrbuje rôznymi spôsobmi (ničí dôveru občanov vo vládu, zvýhodňuje jednotlivcov alebo isté skupiny na úkor iných, čo môže vyústiť až k skeptickému či negatívnemu postojom občanov k demokratickému režimu). Za druhý významný faktor považujem mieru integrovanosti krajiny do medzinárodných štruktúr, nakoľko ma presvedčili výsledky štúdie amerických profesorov (W. Sandholtz a M. M. Gray). Podľa nich stupeň korupčného správania v určitej krajine nezávisí len od lokálnych činiteľov, ale aj od toho, do akej miery je daná krajina integrovaná v medzinárodných politických, ekonomických a sociokultúrnych štruktúrach.

1.1 Čo je a čo nie je korupcia

V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom, že korupcia je jednou z charakteristík modernej demokracie, ktorá ale základné demokratické princípy (napr. tzv. accountability – skladanie účtov, rovnosť, otvorenosť a pod.) podrýva (Anderson, Ch. J. & Tverdova, Y. V. 2003, str. 91). No korupcia nie je ani prirodzeným následkom, ani umelým výtvorom novodobých demokracií. Tento fenomén sa v spoločnosti vyskytuje už stáročia. Prvé nájdené záznamy o úradníkoch akceptujúcich úplatky pochádzajú zo Sýrie, z 13. storočia pred našim letopočtom (Beblavá, E. a

³ napríklad zákon o slobodnom prístupe k informáciám, o združovaní občanov, o verejnom obstarávaní, state o nediskriminačnom prístupe k voleným štátnym funkciám, k sociálnemu zabezpečeniu, ústavne zakotvená sloboda prejavu...

Zemanovičová, D. 2003, str. 31). Vnímanie a odsudzovanie podobných morálnych zlyhaní sa nemení len postupom času, je rôzne aj v priestore. To, čo sa v jednej krajine považuje za neetické či dokonca trestné, čo sa identifikuje ako korupčné správanie, môže byť inde základným prejavom slušnosti. Korupcia je teda v rôznych kultúrach z dôvodu vlastných formálnych a neformálnych spoločenských pravidiel správania sa⁴ vnímaná rozlične. Ani v odborných kruhoch nemožno hovoriť o konsenze. Inak ju charakterizujú ekonómovia, politológovia a inak sociológovia⁵, pričom i v rámci jedného vedného odboru sa vyskytujú rôzne názorové prúdy. Vlastné definície používa napríklad aj Svetová banka a Organizácia spojených národov.

Hoci neexistuje jednotná ustálená a vyčerpávajúca definícia korupcie, existuje niekoľko základných prístupov k definovaniu tohto komplexného javu. Jedným z nich je rozlíšenie pohľadov na korupciu zo zorného uhla práva a z uhla verejnej mienky – tzv. úzky a širší pohľad (Sičáková-Beblavá, E. a Beblavý, M. 2007, str. 317). Samotné právne predpisy nepostihujú všetky formy korupčného správania. Napríklad trestný zákon je v tejto oblasti dôležitým nástrojom, ale bez ďalších legislatívnych mechanizmov (správne, pracovné, obchodné či občianske právo) a neformálnych pravidiel (vzdelanie, morálka a pod.) málo efektívnym, pretože sa sústreďuje viac na vynucovanie práva ako na prevenciu (Pope, J. 2000, str. 63), neobsahuje návrhy na zlepšenie stavu v oblasti korupčnej zločinnosti, nezaobrá sa korupciou, klientelizmom a nepotizmom v etickej rovine. Určuje len, ktoré aktivity sú trestné. Je skôr pasívnym nástrojom, ktorý sa použije v prípade potreby po tom, ako sa korupcia či konflikt záujmov odhalí a dokáže, k čomu nedochádza ľahko ani často. Preto sa definovanie korupcie iba ako správania, ktoré sa odlišuje od právnych noriem, nazýva „úzkym pohľadom“ či pozitívnym vymedzením. Širší pohľad (normatívne vymedzenie) v sebe zahŕňa spôsob vnímania korupcie verejnosťou, ktorá ju považuje za činnosť poškodzujúcu verejný záujem, za odklonenie sa od etických noriem (Sičáková-Beblavá, E. a Beblavý, M. 2007, str. 317).

⁴ Formálne pravidlá sú oficiálne, kodifikované, napr. zákony, normy a pod. a inštitúcie zodpovedné za ich uplatňovanie. Medzi neformálne pravidlá patria tradície, morálka, hodnoty spoločnosti.

⁵ Pre prehľad všeobecných definícií korupcie bližšie pozri Sičáková-Beblavá, E. a Beblavý, M. 2007, *Prístupy k definovaniu korupcie*, Sociológia (Slovak Sociological Review), roč. 39, číslo 4, str. 316-321

Ďalší v odbornej literatúre častý spôsob ozrejmenia podstaty korupcie (nielen vo verejnom sektore) poskytuje teória „principal-agent“⁶, ktorá korupciu charakterizuje ako zneužitie moci nad cudzím, zvereným majetkom alebo právami za účelom získania rôznych osobných výhod⁷. Uvedená definícia, avšak zúžená a zameraná na verejný sektor (zahŕňa všetky oblasti spojené s verejnými financiami a všetkých, ktorí participujú na ich prerozdelení - politici na centrálnej i komunálnej úrovni, štátni zamestnanci ako úradníci, policajti, učitelia, sudcovia, lekári a iní), teda chápanie korupcie ako zneužitia verejnej moci nad zvereným majetkom či právami za účelom získania rôznych osobných výhod, poslúži i pre účely tejto práce. Osobnými výhodami sa nerozumejú len finančné zisky a nadobudnutie individuálnych práv, môžu nimi byť aj rôzne neoprávnené výhody pre príbuzných a známych. Preto táto definícia predpokladá, že konflikt záujmov v podobe klientelizmu a nepotizmu je tiež istým druhom korupcie, nie samostatným, nezávisle sa vyskytujúcim javom. Konflikt záujmov nastáva v situácii, keď sa predstaviteľ verejnej moci, nositeľ verejného záujmu, dostane pri rozhodovacom procese do konfliktu so záujmami osobnými [Beblavý, M. (ed.) 2002, str. 228]. V prípade klientelizmu a nepotizmu ide tiež o konflikt záujmov, kedy k prerozdeleniu tovarov, služieb a práv dochádza na základe osobných vzťahov, konexií (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 17-21). Tieto pojmy sa líšia len v prijímateľovi neoprávnenej výhody. V prípade klientelizmu⁸ je ním priateľ, známy, v prípade nepotizmu⁹ rodinný príslušník.

Korupcia má mnoho podôb, preto existujú i viaceré typológie podľa zvoleného kritéria či uhla pohľadu. Jednotlivé typy korupcie možno rozlíšiť napríklad podľa oblastí, do ktorých zasahuje (administratívna a politická), podľa vzťahu korumpovaného a korumpujúceho (interná a externá), podľa vzťahu elity a masy (súkromná korupcia medzi neelitami, neelity korumpujúce elity, elity korumpujúce sa navzájom, elity korumpujúce neelity) a pod.¹⁰. Opäť však existuje zaužívané delenie korupcie, a to

⁶ Na základe teórie „principal-agent“ je tiež jednoduché odlíšiť dar od úplatku. Zatiaľ čo za poskytnutý úplatok sa očakáva konkrétna protihodnota, dar sa dáva nezištne a darca zaň žiadnu protihodnotu neočakáva. Druhý rozdiel spočíva v príjemcovi. V prípade úplatku je ním agent, ktorého si najíma principal, aby konal v jeho, nie vo vlastný prospech. Dar sa naopak dáva principalovi.

⁷ Vid' napr. Sičáková-Beblavá, E. a Beblavý, M. 2007, *Prístupy k definovaniu korupcie*, Sociológia (Slovak Sociological Review), roč. 39, číslo 4, str. 318-319

⁸ vo Veľkej Británii sa označuje aj výrazmi ako „old boys club“, „old school“

⁹ v slovenčine sa častejšie používa výraz rodinkárstvo

¹⁰ Pre komplexný prehľad typológie korupcie bližšie pozri Sičáková-Beblavá, E. a Beblavý, M. 2007, *Prístupy k definovaniu korupcie*, Sociológia (Slovak Sociological Review), roč. 39, číslo 4, str. 321-334

podľa toho, či jej následky doliehajú na občana priamo - malá/ drobná (petty corruption) alebo nepriamo - veľká (grand corruption). S malou korupciou sa môže človek stretnúť priamo v každodenných situáciách, ak na úplatok vynaloží časť vlastného príjmu. Veľká korupcia sa ho dotýka nepriamo, kedy neposkytuje časť svojho príjmu, ale v dôsledku poškodenia verejného záujmu je aj on ako jednotlivec o niečo ukrátený, napríklad, ak sa za peniaze z mestského rozpočtu nakúpi predražené verejné osvetlenie, nezostanú prostriedky na opravu chodníkov v meste a pod. (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 14-17).

Do „rodiny“ pojmov korupcia, klientelizmus, rodinkárstvo a pod. niektorí mylne zaraďujú výraz lobing. Na Slovensku dlho prevládal názor, že prijatím zákona o lobingu by sa legalizovala korupcia. Tu treba upozorniť na elementárny rozdiel medzi korupciou a lobingom: transparentnosť. Zatiaľ čo lobing sa uskutočňuje verejne a umožňuje transparentné presadzovanie požiadaviek rôznych záujmových skupín, ktoré by sa inak v snahe ovplyvniť rozhodovanie o veciach verejných možno uchýlili ku korupčným praktikám, korupcia znemožňuje uplatnenie princípov rovnosti šancí a zdravej súťaže ekonomických, sociálnych a politických záujmov v spoločnosti. Lobing možno charakterizovať ako „priame pôsobenie jednotlivca či záujmovej skupiny na voleného predstaviteľa alebo zamestnanca verejného sektora, ktoré má za cieľ ovplyvniť výsledok legislatívneho alebo regulačného procesu¹¹, a nepredstavuje konflikt záujmov ani korupciu“ (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 21). Je prirodzenou súčasťou každej demokracie. No ak sa v spoločnosti naplno neuplatňuje rovnosť šancí (rovnaký prístup k informáciám, každý má právo lobiť atď.), a ak takýto proces presadzovania záujmov neprebíha transparentne a otvorene, nemožno ho nazvať lobingom, ale korupciou.

Napriek problematike definovania korupcie je minimálne v prostredí súčasných demokratických spoločností možné rozlíšiť, čo korupcia je, a čo korupcia nie je. Terminologický výklad, ktorý som poskytla, je dôležitý pre jednotné chápanie pojmov a súvislostí, s ktorými narábam v tejto práci.

¹¹ v súdnych procesoch je lobing neprípustný (Lysý, J. a kol. 2002, str. 19)

1.2 Vplyv politického usporiadania na rozšírenie korupcie

Korupcia môže byť v ojedinelých prípadoch pre danú spoločnosť aj prospešná, v istom smere ju možno chápať ako „nutné zlo“ (Huntington, in Seligson, M. A. 2002, str. 411) stabilného politického vývoja (najmä v rozvojových krajinách a štátoch s autoritárskou tradíciou), no vo všeobecnosti jej vplyvy paralyzujú ekonomiku, morálku, politiku i celú spoločnosť bez ohľadu na druh politického systému, v ktorom sú rozšírené. Trápia nielen autoritárske režimy a krajiny v procese demokratickej tranzície, ale aj vyspelé demokracie.

Podľa amerických ekonómov však „štruktúra vládnych inštitúcií a politického procesu významne determinujú úroveň korupcie, pričom najmä slabé vlády, ktoré nemajú pod kontrolou svoju agendu, sa stretávajú s vysokým stupňom korupcie“ (Schleifer, A. & Vishny, R. W. 1993, str. 599). Nárast úplatkárstva sa podľa nich ľahšie odkrýva v policajných štátoch, malých oligarchiách a homogénnych spoločnostiach ako v štátoch, ktorým vládnu širšie elity, a kde sú spoločnosti otvorenejšie a heterogénnejšie (Schleifer, A. & Vishny, R. W. 1993, str. 609). Na druhej strane, v autoritárskych režimoch je obrovský priestor pre korupčné praktiky na najvyššej úrovni – na úrovni vládnych predstaviteľov. „Všemohúca“ vláda cíti len malú zodpovednosť voči verejnému tlaku proti korupcii, nakoľko absentuje výraznejšia opozičná aktivita. V štátoch, kde ekonomika podlieha prísnej štátnej kontrole, a kde represívne zložky okrem zabezpečovania poriadku a bezpečnosti občanov vykonávajú špiónážnu a donášačskú činnosť, sa síce možno ľahšie odhaľujú pokusy a aktivity spojené so spreneverením štátneho majetku radovými občanmi, no takéto politické zriadenia poskytujú najvyšším štátnym úradníkom ešte väčšiu možnosť zneužívať verejný úrad na osobný prospech ako demokracie [netreba zabúdať, že „kde je potrebný revízor, tam je potrebný aj revízor revízora“ (citát T. Kotarbinski)]. Okrem toho, nedemokratické režimy a ich represívna povaha sú spojené s ďalším veľkým negatívom – výrazným porušovaním ľudských práv.

Ktoré prostredie je pre rozmach korupcie menej priaznivé – parlamentná demokracia, kde sú ľuďom garantované ich slobody a práva, kde existuje sloboda podnikania, no zároveň pri väčšej slobode i väčší priestor pre čiernu ekonomiku, alebo policajný štát, kde je riziko odhalenia a postihu pre potenciálnych „okrádačov štátu“ omnoho vyššie,

no kde zároveň neexistuje zdravá politická ani ekonomická konkurencia, kde každý nepríslušník štátostrany, neochotný prísľuhovať a donášať, je podozrivý, a preto ostro sledovaný štátnymi zločkami?

Vychádzajúc zo základných ekonomických zákonitostí, korupcia sa ľahšie rozmáha v štátom kontrolovanej ekonomike (Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 774), kde sú isté typy tovarov a služieb nedostatkovým artiklom a dopyt po nich výrazne prevyšuje ponuku. Ľudia na strane dopytu sa potom snažia ovplyvniť ich prerozdelenie vo svoj prospech, sú ochotní zaplatiť viac – dať úplatok. Nielen trhovú ekonomiku, ale tiež demokratické inštitúcie a princípy ako pluralizmus¹², legislatívne zakotvený slobodný prístup k informáciám, sloboda prejavu, nezávislé médiá a súdnictvo, slobodné voľby a politická súťaž¹³ sa v praxi ukázali ako účinné prekážky korupčného správania (Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 774-775). Umožňujú efektívnejšie spravovanie spoločnosti a kontrolovateľnosť verejných činiteľov. Okrem toho, mnohé odhalené prípady v podmienkach demokracie deklarujú, že korupcia môže byť odhalená a do istej miery potlačená aj v prostredí pluralizmu a rešpektovania ľudských práv, nielen v štáte, ktorý disponuje diskriminačnými kontrolnými a represívnymi aparátmi. Pravdepodobnosť ochrany a znovunastolenia práva môže byť dokonca v krajinách, kde existujú slobodné médiá, schopné pranierovať skorumpovaných politikov (i predstaviteľov súkromného sektora) a spochybníť ich kompetentnosť, vyššia (Sanchez, O. A., in Pope, J. 2000, str. 9). Preto ak by som sa mala na základe objektívnych príčin prikloniť k určitému typu režimu, ktorý vytvára pre šírenie korupcie najmenej priaznivé podmienky, bola by to konsolidovaná demokracia.

Ako som už spomenula, samotné právne predpisy v snahe znížiť výskyt korupčného správania majú svoj význam, no nie sú postačujúce. Navyše, „disponovanie právami a príležitosťami neznamená automaticky, že sa využívajú“ (Dahl, R. A. 2000, str. 38). V boji proti korupcii sa preto okrem formálneho rámca treba sústrediť i na stav

¹² Pluralizmus je akýsi systém voľného trhu viacerých navzájom si konkurujúcich sociálnych a ekonomických záujmových skupín a politických ideí, ktoré sa podieľajú na rozhodovacích procesoch verejnej politiky konštruktívnym (nenásilným) konfliktom, pluralistami považovanom za hlavný nástroj reforiem, rastu a inovácií (Staroňová, K. a Malíková, L. 2007, str. 288).

¹³ Súperenie politických strán/ kandidátov pred voľbami síce môže (v snahe získať prostriedky na kampaň) vytvárať stimuly pre korupciu, no jednotliví účastníci politickej súťaže sa v tomto procese navzájom sami kontrolujú, je v ich vlastnom záujme pozorne sledovať a zverejniť prešľapy svojich súperov (Treisman, D. 2000, str. 404).

sociálneho kapitálu¹⁴ a ďalšie neformálne pravidlá. Sociálny kapitál do veľkej miery závisí od úrovne vzdelávacieho systému a výchovy. Spoločnosť by mala dbať o rozvoj protikorupčného myslenia prostredníctvom vzdelávacích aktivít (kurzy, semináre, diskusie...) na školách a pracoviskách. Na Slovensku sa v tejto oblasti výrazne angažujú najmä mimovládne organizácie ako Transparency International Slovensko (TIS), Aliancia Fair-play či Nadácia otvorenej spoločnosti. Vo všeobecnosti, mimovládne organizácie (ďalej MVO) ako inštitucionalizovaný prejav sociálneho kapitálu „učia spoločnosť tolerancii, kompromisu, stimulujú politickú participáciu a vychovávajú lídrov“ (Paxton, P. 2002, str. 257). Ich vznik, aktivita a možnosť ovplyvňovať správu verejného sektora by preto mala byť rešpektovaná a podporovaná každým štátom, ktorý sa snaží o marginalizáciu korupcie, o jej vytlačenie na perifériu života spoločnosti. V treťom tisícročí sú v procese vzdelávania, výchovy a presadzovania princípov transparentnosti a zodpovednosti vo verejnej sfére dôležitým sprostredkovateľom i médiá, ktoré, ak informácie spracúvajú a prezentujú nezávisle a objektívne, navyše uľahčujú verejný dohľad nad dobrým spravovaním spoločnosti.

Rôzne typy politického usporiadania teda vytvárajú rôzne podmienky pre rozmach korupcie. Čím dôslednejšie demokratické spoločnosti dodržiavajú svoje formálne i neformálne pravidlá, tým viac obmedzujú možnosti jej vzniku a výskyt. Na proces kreovania týchto pravidiel vplyva viacero faktorov - historický vývoj, kultúrne zvyky, existujúca sústava formálnych inštitúcií či svetové trendy (Sičáková, E. a Slimáková, Ľ. 2001), ktorých vplyv ale záleží od toho, či a nakoľko je krajina otvorená smerom k zahraničiu a integrovaná v rôznych medzinárodných štruktúrach.

1.3 Vplyv miery integrovanosti krajiny do medzinárodných štruktúr na rozšírenie korupcie

Wayne Sandholtz (University of California) a Mark M. Gray (Georgetown University) na základe analýzy dát zo zhruba 150 štátov sveta (napr. údaje o objeme zahraničných investícií, o počte členstiev krajiny v medzinárodných organizáciách, o dĺžke členstva

¹⁴ Pojem sociálny kapitál vyjadruje „normy podporujúce spoluprácu medzi dvoma alebo viacerými jednotlivcami“ (Fukuyama, F., in Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 139). Jednoducho povedané, ide o vzťahy medzi ľuďmi, ich vzájomnú dôveru a to, ako je spoločnosť organizovaná.

krajiny vo Svetovej obchodnej organizácii či v Medzinárodnom menovom fonde a pod.¹⁵⁾ tvrdia, že stupeň korupčného správania v určitej krajine nezávisí len od lokálnych sociálnych a kultúrnych faktorov, ale aj od toho, do akej miery je daná krajina integrovaná v medzinárodných politických, ekonomických a sociokultúrnych štruktúrach, pretože „spoločnosti, ktoré sú otvorené zvyšku sveta, importujú nielen tovar a kapitál, ale tiež myslenie, informácie a normy“ (Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 761). Vyšší stupeň medzinárodnej integrácie podľa nich vedie k nižšej úrovni korupcie v danej integrovanej krajine. „Cezhraničné ekonomické väzby môžu obmedziť korupciu zvýšením jej nákladnosti“ (Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 765) a medzinárodné organizácie „socializáciou a difúziou protikorupčných noriem“ (Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 787).

Prejavom toho, že integrovanosť krajín v medzinárodných štruktúrach má veľký význam aj pri obmedzovaní korupcie, je na úrovni OECD napríklad prijatie Dohovoru o zákaze podplácania zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (1997), ktorému predchádzalo prijatie podobného zákona v Spojených štátoch amerických koncom 70. rokov (po afére Watergate). Na úrovni Rady Európy medzi dôležité kroky patrí prijatie Trestnoprávneho dohovoru o korupcii (január 1999), zriadenie Skupiny štátov proti korupcii – GRECO (1999), ktorá dohliada na implementáciu tohto dohovoru v jednotlivých krajinách, a prijatie Občianskoprávneho dohovoru o korupcii (november 1999). V rámci príprav Slovenskej republiky na podpísanie Trestnoprávneho dohovoru o korupcii bola prijatá novela Trestného zákona¹⁶⁾ (Hrubala, J. a Ivanová, D. 2001, str. 15), ktorou sa články medzinárodného dohovoru implementovali do slovenskej právnej úpravy korupčnej zločinnosti, čo u nás prispelo k väčšej účinnosti odhaľovania a trestania korupcie.

Okrem zmeny právnych predpisov sa užitočnosť medzinárodnej spolupráce prejavuje i prostredníctvom think-tankov¹⁷⁾ a MVO. Najaktívnejšou medzinárodnou organizáciou, ktorá si za svoj primárny cieľ stanovila „budovanie rozsiahlych koalícií proti korupcii“ (Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 772), a ktorá od svojho založenia bývalými úradníkmi Svetovej banky na začiatku deväťdesiatych rokov v Berlíne rozšírila svoje

¹⁵⁾ Vid' Príloha č. 1

¹⁶⁾ zákon č. 183/1999 Z. z.

¹⁷⁾ Ide o vládu alebo inou organizáciou založenú skupinu ľudí, ktorá má za úlohu poskytovať rady a navrhovať riešenia jednotlivých záležitostí (Cambridge Dictionaries Online).

zastúpenie do viac ako 70 krajín sveta, je Transparency International (ďalej TI). TI sa za kritériálne rozhodovanie, obmedzovanie monopolov a transparentnosť ekonomického i politického prostredia zasadzuje nielen na medzinárodnej úrovni, ale prostredníctvom národných pobočiek (u nás TIS) aj na úrovni jednotlivých krajín. Dialógom so zástupcami súkromného i verejného sektora a občianskej spoločnosti podporuje prijímanie a implementáciu protikorupčných programov (www.transparency.sk). Od roku 1995 zverejňuje Index vnímania korupcie, Corruption Perception Index (CPI), ktorý si získal kredit doteraz najspoľahlivejšieho indikátora miery rozšírenia korupcie po celom svete, a od roku 1999 Index vnímania poskytovania úplatkov, Bribe Payers Index (BPI), ktorý je zas zameraný na „zodpovednosť exportujúcich krajín a ich vplyv na medzinárodnú korupciu“ (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 96).

O integráciu krajiny do medzinárodných štruktúr by sa mala usilovať každá vláda, ktorej záleží na všestrannom rozvoji tejto krajiny. Účasť na medzinárodnej spolupráci, výmene skúseností a kontaktov môže okrem ekonomickej prosperity, politickej prestíže či zvyšovania kultúrnej a vzdelanostnej úrovne prispieť aj k obmedzeniu korupcie v danej integrovanej krajine.

2 Protikorupčné programy a podmienky na ich implementáciu v konkrétnej politickej situácii

Prístup vládnucich elít k riešeniu problémov v spoločnosti je potrebné vnímať v širších súvislostiach, pretože niekedy sa stáva, že ich činy odporujú slovným vyjadreniam. Občan by sa v otázke potláčania korupcie nemal uspokojiť v momente, keď vláda prijme určitý protikorupčný program a dokonca ani po tom, ako začne realizovať niektoré kroky vedúce k jeho naplneniu. Dôležité je všímať si, či zároveň inými aktivitami nevytvára nepriaznivé prostredie pre boj proti korupcii. V druhej kapitole preto okrem priblíženia obsahu protikorupčných programov porovnáam podmienky na ich implementovanie vzhľadom na vtedajšiu politickú situáciu – charakter vnútropolitického usporiadania a mieru integrovanosti Slovenskej republiky (SR) vo významných medzinárodných zoskupeniach. Považujem za dôležité uvedomovať si pri komparácii úspešnosti programov vplyv oboch týchto faktorov, pretože ich formovaním vlády zároveň ovplyvňovali mieru rozšírenia korupcie v krajine, a v predmetných dvoch medzivolebných obdobiach, hoci po sebe nasledujúcich, boli výrazne odlišné.

2.1 Čisté ruky

Protikorupčný program Čisté ruky autorsky prislúcha vláde, ktorá vzišla z predčasných slovenských parlamentných volieb na jeseň 1994. Tvorili ju členovia troch koalíčných politických subjektov – bezkonkurenčného víťaza volieb so ziskom takmer 35% hlasov od oprávnených voličov Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS), Združenia robotníkov Slovenska (ZRS) a Slovenskej národnej strany (SNS). ZRS a SNS patrili naopak k stranám, ktoré vo voľbách '94 získali najmenej hlasov. Premiérom sa po tretíkrát stal predseda HZDS Vladimír Mečiar.

Program Čisté ruky schválila slovenská vláda 21. marca 1995 za účelom očisty verejného života od korupcie (program však tento pojem nedefinuje). Kládie dôraz na právnu rovinnosť riešenia problémov korupcie. Hoci navrhuje niektoré opatrenia napr. i v masmediálnej oblasti a v oblasti vzdelávania, za hlavný protikorupčný nástroj, preventívny i represívny, považuje dôsledné uplatňovanie právnych prostriedkov. K

zníženiu korupcie môže dôjsť i vďaka medzinárodnej spolupráci, no v Čistých rukách vláda v tejto súvislosti uviedla len zámer harmonizovať niektoré protikorupčné aktivity s aktivitami Rady Európy. Na ostatné medzinárodné organizácie, ktoré sa výmenou skúseností medzi krajinami snažia zefektívňovať boj proti korupcii, ktorá sa nedeje len vnútri štátov, ale prekračuje aj ich hranice, akoby sa zabudlo. Stanovená protikorupčná stratégia plánovala s uskutočnením krokov:

- v legislatívnej oblasti (prijatie „zákona o konflikte záujmov“, posúdenie zvýšenia trestných sadzieb za trestné činy úplatkárstva, sprehľadnenie systému financovania politických strán a hnutí, vypracovanie návrhu zákona o preukazovaní pôvodu majetku, spresnenie kompetencií orgánov štátnej kontroly, posílenie právomocí finančnej polície pri odhaľovaní daňových únikov a podozrivých bankových operácií, odstránenie nejasností rozhodovacieho procesu v privatizácii, zavedenie povinnosti zbaviť poslanca imunity v prípadoch obzvlášť závažných trestných činov súvisiacich s korupciou atď.)
- v inštitucionálnej a organizačnej oblasti (vytvorenie špecializovaného útvaru na odhaľovanie a prešetrovanie korupcie a iného protiprávneho konania príslušníkov Policajného zboru a Colnej správy, sprísnenie kritérií na výber odborníkov do komisií rozhodujúcich o pridelovaní prostriedkov zo štátnych fondov, dobudovanie a prepojenie daňového a colného informačného systému, zúženie možnosti správnej úvahy pri ukladaní pokút za jednotlivé priestupky riešené kontrolnými orgánmi štátnej správy atď.)
- v personálnej, výchovno-vzdelávacej a masmediálnej oblasti (rozpracovanie personálnej politiky pri výbere uchádzačov na vedúce posty v štátnej správe, presadzovanie princípov morálnej bezúhonnosti a etiky na pracoviskách i vo výchovno-vzdelávacom procese, získavanie skúseností od orgánov činných v trestnom konaní vyspelých európskych krajín prostredníctvom študijných pobytov/ odborných stáží/ medzinárodných konferencií, vypracovanie metodiky odhaľovania korupcie a úniku daní vedecko-výskumnými pracovníkmi, informovanie širokej verejnosti o výsledkoch boja proti korupcii atď.)¹⁸

¹⁸ Podrobnejšie pozri Čisté ruky. vláda SR 1995

Vláda HZDS-ZRS-SNS mala z hľadiska transparentnosti spravovania verejného sektora a stavu dodržiavania demokratických princípov ťažkú východiskovú situáciu, pretože od zvrhnutia komunistického režimu uplynulo len päť rokov. Slovensko sa nachádzalo v počiatočnom období demokratizácie, poznačenom „nedostatočným legislatívnym a inštitucionálnym rámcom v dôsledku nedostatočne rozvinutých administratívnych a politických štruktúr“ (Pope, J. 2000, str. 35). No hoci si Mečiarova vláda v programovom vyhlásení v januári 1995 za hlavný cieľ vytýčila „demokratický právny štát založený na politickej a ekonomickej pluralite...“, zaviazala sa akceptovať „názory opozície prospešné pre spoločnosť“ a vytvoriť priestor „pre menšinové názory záujmových skupín“ [Bútorá, M., in Bútorá, M. a Hunčík, P. (ed.) 1995, str. 7], podľa hľadiska možnosti využiť vzniknutý legislatívny a inštitucionálny chaos v riadení štátu na posilňovanie svojich kompetencií a koncentrovanie politickej i ekonomickej moci (otázkou zostáva, či by neprehľadnosť a akúsi nemotornosť nového politického systému rovnako nevyužili aj iní aktéri, keby mali príležitosť...).

Politológovia, sociológovia a ekonómovia monitorujúci spoločensko-politické dianie počas celého funkčného obdobia upozorňovali na zásadné problémy vo vnútropolitickom vývoji SR spôsobené štýlom vládnej politiky. Spočiatku priaznivý vývoj domácej ekonomiky¹⁹ zastrelí deficit v demokracii. V období 1995-1997 Slovensko dosiahlo v porovnaní s ďalšími jedenástimi postkomunistickými krajinami najvyššie zhoršenie Indexu ekonomickej slobody (The Index of Economic Freedom)²⁰. Privatizácia prebiehala netransparentne a často protiústavne (zmena privatizačnej metódy bola výhodná pre relatívne úzku skupinu tzv. privatizérov, podniky sa často dostali priamym predajom do rúk vopred určeným majiteľom za podhodnotené ceny s dlhodobou splatnosťou). Absentoval dialóg s opozíciou a občianskou spoločnosťou²¹, napr. pri príprave návrhov zákonov koalícia neakceptovala väčšinu pozmeňovacích návrhov a pripomienok odbornej verejnosti (právnych expertov, zástupcov MVO,

¹⁹ Slovensko malo v prvej polovici funkčného obdobia Mečiarovej vlády jedny z najlepších makroekonomických výsledkov v strednej Európe, no postupne dochádzalo k čoraz väčšej zahraničnej zadlženosti štátu a k prehľbovaniu schodku verejných financií.

²⁰ Štúdiu „The Index of Economic Freedom“ hodnotiacu mieru ekonomickej slobody v desiatich ekonomických oblastiach vo väčšine krajín sveta publikujú každoročne The Heritage Foundation a The Wall Street Journal. Ďalšími jedenástimi postkomunistickými krajinami mám okrem Slovenska na mysli Rusko, Ukrajinu, Bielorusko, Bulharsko, Rumunsko, Litvu, Lotyšsko, Estónsko, Česko, Poľsko, Maďarsko. (http://www.heritage.org/research/features/index/searchresults_past.cfm)

²¹ Občiansku spoločnosť možno definovať napr. ako spoločenstvo plnoprávných suverénnych občanov, ktorí sa môžu podieľať na vytváraní a kontrole štátnej politiky, príp. ako sféru slobodného združovania občanov (Adamová, K. a kol. 2001).

miestnych samospráv a pod.). Najmä dominantný člen vládnej trojky sa usiloval úplne ovládnuť politický priestor (obmedzovaním prezidentských právomocí²², obsadzovaním takmer všetkých kľúčových postov v štátnej správe prívržencami koaličných strán vrátane kontrolných orgánov, čím bola opozícia prakticky vylúčená z účasti na vedení a kontrole najvyšších štátnych inštitúcií). Okrem „pestovania“ stranického klientelizmu vláda bránila udomácneniu pluralizmu aj ekonomickým znevýhodňovaním nezávislých médií (zvýšená DPH) a obsadením priestoru v oblasti verejnoprávnych médií, ktoré zneužívala na vlastnú propagáciu, za súčasného obmedzovania mediálneho priestoru opozičných strán a názorov. Ako piliere ústavnosti a demokracie v tomto období pôsobili len prezident SR a Ústavný súd SR, ktoré sa snažili v mnohých prípadoch nedemokratický postup vlády zvrátiť. Dôležitý bol aj silnejúci tlak verejnosti v podobe demokratických aliancií občianskych aktivistov. [Súhrnné správy o stave spoločnosti: Bútora, M. a Hunčík, P. (ed.) 1995, Bútora, M. a Hunčík, P. (ed.) 1996, Bútora, M. (ed.) 1997, Bútora, M. a Ivantyšyn, M. (ed.) 1998, Ivantyšyn, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999]

Čo sa týka miery integrovanosti SR do medzinárodných sietí (dôležitej z hľadiska podpory demokratizácie a tým aj obmedzovania klientelizmu a korupcie), Slovenská republika bola členom napr. Rady Európy, Organizácie spojených národov či Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe. V období 1994-1998 aktívne vystupovala v rámci Dohody o stredoeurópskej zóne voľného obchodu (CEFTA), ako asociovaný člen sa podieľala na práci Západoeurópskej únie, participovala na príprave Dohovoru OECD o zákaze podplácania zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (v roku 1997 získala členstvo v Pracovnej skupine OECD pre úplatkárstvo v medzinárodných obchodných transakciách) a v decembri 1997 sa stala jedným zo signatárskych štátov tohto Dohovoru. V oblasti vzťahov s EÚ, v júni 1995 premiér odovzdal oficiálnu žiadosť SR o členstvo v Európskej únii (EÚ) a memorandum vlády k tejto žiadosti, v lete 1998 Slovensko ratifikovalo Európsku sociálnu chartu. No hlbšie integračné ciele sa tejto vláde nepodarilo dosiahnuť. Za Mečiarovej vlády sa Slovensko postupne dostalo do čiastočnej medzinárodnej izolácie.

²² napr. právo menovať riaditeľa Slovenskej informačnej služby, zabránenie mediálnemu vystúpeniu prezidenta SR vo verejno-právnej televízii a pod.

Prvú zásadnú prekážku predstavovala neistá vnútropolitická situácia, na ktorú západné demokratické štáty reagovali vyslovením znepokojenia nad spôsobom vykonávania moci a okliešťovaním demokracie na Slovensku v dvoch demaršoch Európskej únie (december 1994, október 1995) a v demarši Spojených štátov amerických (október 1995). Zahraničné médiá už na jeseň 1995 o trendoch v SR písali pod titulkami ako „Likvidácia deľby moci“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung), „Polodiktátorov Európa nepotrebuje“ (Die Weltwoche), „Lotroviny na Slovensku“ (Economist) a pod. Ďalší problém spočíval vo vyjadreniach koaličných strán ZRS a SNS, ktoré bez racionálnej argumentácie presadzovali akúsi bližšie nedefinovanú neutralitu Slovenska, nechť k integrácii do EÚ či Severoatlantickej aliancie (NATO). Predstavitelia najvplyvnejšej strany HZDS síce deklarovali záujem o vstup Slovenska do týchto strategicky významných štruktúr, uskutočnili viacero oficiálnych návštev a rokovaní so zahraničnými politikmi a vyslancami, no v skutočnosti nevyvíjali výrazné úsilie splniť ich podmienky na udelenie plnoprávneho členstva SR. Na varovania západných partnerov vláda reagovala urazene (demarše EÚ okomentovala ako neopodstatnené), príp. ich odignorovala, neusilovala sa o zlepšenie stavu v dodržiavaní európskych štandardov demokracie a plurality. [Súhrnné správy o stave spoločnosti: Bútorá, M. a Hunčík, P. (ed.) 1995, Bútorá, M. a Hunčík, P. (ed.) 1996, Bútorá, M. (ed.) 1997, Bútorá, M. a Ivantyšyn, M. (ed.) 1998, Ivantyšyn, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999]

Z roka na rok čoraz väčšie percento občanov SR prejavovalo nesúhlas s politikou HZDS-ZRS-SNS a nedôveru jej reprezentantom prostredníctvom prieskumov verejnej mienky²³. Svoju nespokojnosť a túžbu po zmene mocenských pomerov na Slovensku napokon vyjadrili v parlamentných voľbách v septembri 1998, v ktorých HZDS získalo 27% hlasov (oproti takmer 35% vo voľbách '94) a druhej najúspešnejšej strane, Slovenskej demokratickej koalícii²⁴, vyjadrilo podporu až 26,3% oprávnených voličov.

²³ Vid' napr. Bútorová, Z., in Bútorá, M. a Ivantyšyn, M. (ed.) 1998, str. 205 (tabuľka 5), 220-221, a Bútorová, Z., Gyarfášová, O., Velšic, M., in Mesežnikov, G. a Ivantyšyn, M. (ed.) 1999, str. 243-245

²⁴ Slovenská demokratická koalícia vznikla v júli 1997 zjednotením Kresťanskodemokratického hnutia (KDH), Demokratickej únie (DÚ), Demokratickej strany (DS), Strany zelených na Slovensku (SZS) a Sociálnodemokratickej strany na Slovensku (SDSS).

2.2 Národný program boja proti korupcii

Na jeseň 1998 zostavili novú slovenskú vládu predstavitelia štyroch subjektov: Slovenskej demokratickej koalície (SDK), Slovenskej demokratickej ľavice (SDL), Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany občianskeho porozumenia (SOP), a jej predsedom sa stal Mikuláš Dzurinda (SDK). Rovnomernejšie rozloženie síl v kabinete (kde už nemala výsostné postavenie jedna strana) sľubovalo na jednej strane demokratickejší, na strane druhej ťažší a zdĺhavejší proces rozhodovania²⁵.

Predošlá vláda HZDS-ZRS-SNS mala ťažkú východiskovú situáciu, no počas štyroch rokov pri moci ju neuľahčila ani svojim nástupcom. Demokracia na Slovensku bola stále nestabilná. Základné demokratické inštitúcie, hoci fragilné a narážajúce na veľké prekážky, síce pretrvávali, ale zápas o pevné pravidlá hry pokračoval a zmena režimu nebola ani zďaleka ukončená (Szomolányi, S., in Velšic, M. 2002). Dobrým signálom hneď na začiatku funkčného obdobia prvej Dzurindovej vlády bolo, že koalícia, na rozdiel od svojich predchodcov, uplatňovala princíp primeranej účasti opozície na vedení parlamentu, jeho výborov a ostatných orgánov štátnej správy (vrátane kontrolných).

Napriek pretrvávajúcej nehospodárnosti v oblasti verejných financií a stále nedostatočne transparentnej privatizácii²⁶ sa na Slovensku podarilo vybudovať fungujúcu a otvorenú trhovú ekonomiku. Vláda svojou snahou o zavedenie rovnakých podmienok a pravidiel pre všetky podnikateľské subjekty vylepšila imidž domáceho ekonomického prostredia, ktorý v minulých rokoch odrádzal zahraničných investorov od vstupu na slovenský trh. Dokončenie privatizácie, reštrukturalizácia finančného sektora a vstup strategických investorov do energetiky zúžili priestor pre nežiaduce zásahy štátu do ekonomického života. V období 1999-2001 Slovensko v porovnaní s desiatimi európskymi postkomunistickými krajinami a Ruskom dosiahlo štvrté najvýraznejšie zlepšenie

²⁵ Z pôvodnej štvorkoalície sa uprostred funkčného obdobia stala dokonca päťkoalícia, keď sa z SDK v novembri 2000 vyčlenilo KDĽ. SDK sa pretransformovala na Slovenskú demokratickú a kresťanskú úniu (SDKÚ).

²⁶ Stranícke nominácie do vedenia veľkých podnikov s majoritnou účasťou štátu uľahčovali prelínanie politickej moci s ekonomickou podobne, ako tomu bolo v rokoch 1994-1998. Avšak v prípade nevyvrátených podozrení zo zapletenia politických aktérov do korupčných káuz sa za vlády SDK(Ú)-SDL-SMK-SOP(-KDĽ) čoraz častejšie pristupovalo k vyvodzovaniu osobnej (i politickej) zodpovednosti.

Indexu ekonomickej slobody (The Index of Economic Freedom)²⁷. No v mediálnej sfére k takémuto pozitívnemu posunu nedošlo. Vo vysielaní niektorých elektronických médií sa aj v období 1998-2002 naplnili obavy z ich zneužívania v prospech konkrétneho politického subjektu. Verejnoprávna Slovenská televízia (STV) naďalej čelila zásahom politickej moci. V máji 2002 Medzinárodný tlačový inštitút vo svojej Správe o stave slobody médií vo svete kritizoval slovenských politikov za neschopnosť tolerovať kritiku zo strany médií. Zlepšilo sa však informovanie verejnosti po rokovaní vlády SR a došlo k skvalitneniu personálnej štruktúry vedenia mediálnych rád zriadených štátom (Rada STV, Rozhlasová rada, Rada vlády SR pre masmédiá), ktoré už neboli tvorené len členmi koalíčných strán, ale aj nezávislými mediálnymi odborníkmi. Ďalšou pozitívnou zmenou bolo, že vláda akceptovala mimovládne organizácie ako partnera (radcu) pri spravovaní verejného sektora. [Súhrnné správy o stave spoločnosti: Ivantyšin, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999, Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2000, Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002]

Prvému Dzurindovmu kabinetu sa podarilo zvrátiť nepriaznivé trendy slovenského politického vývoja, čo ocenili aj zahraniční pozorovatelia. Postupné vyrovňovanie sa s prešľapmi predchádzajúcej vlády voči demokratickým princípom a zintenzívnené integračné úsilie, na dôležitosti ktorého sa tento krát zhodli všetky koalíčné subjekty, viedli k pozvaniu SR na rokovania o úplnom členstve v Európskej únii v decembri 1999, k vstupu Slovenska do Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) v septembri 2000, k pozvaniu SR na vstup do NATO v novembri 2002 a napokon v októbri 2002 k zaradeniu SR do skupiny krajín, ktoré mali vstúpiť do EÚ v roku 2004. Slovensko ratifikovalo Dohovor OECD o boji proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov, Trestnoprávny dohovor Rady Európy o korupcii a podpísalo Občianskoprávny dohovor Rady Európy o korupcii. Sekcia kontroly Úradu vlády SR uzavrela dohodu o spolupráci s Európskym úradom boja proti podvodom, ktorý sa zaoberá prevenciou voči korupcii v rámci európskych štruktúr a ochranou finančných záujmov Európskej únie²⁸ [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D. (ed.) 2004, str. 53]. V období 1998-2002 sa SR naďalej aktívne zapájala do spolupráce na úrovni CEFTA, Rady Európy, Organizácie spojených národov a Organizácie pre bezpečnosť

²⁷ Výraznejšie ako na Slovensku sa v rokoch 1999-2001 stav ekonomickej slobody spomedzi sledovaných dvanástich postkomunistických krajín zlepšil len v Maďarsku, Bulharsku a na Ukrajine.

(http://www.heritage.org/research/features/index/searchresults_past.cfm)

²⁸ Zmluva nadobudla platnosť v septembri 2002.

a spoluprácu v Európe. Vládna reprezentácia sa viac ako predošlá aktivizovala v rámci Visegrádskej štvorky (V4) a nepoľavovala ani v snahách o integráciu SR do Západoeurópskej únie. Po parlamentných voľbách v septembri 2002 v nastúpenom zahraničnopolitickom smerovaní pokračovala nová koalícia, opäť na čele s Mikulášom Dzurindom, zložená prevažne z tých istých strán ako v období 1998-2002 (SDKÚ, KDH, SMK) a z jedného úplne nového subjektu, Aliancie nového občana (ANO). [Súhrnné správy o stave spoločnosti: Ivantyšin, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999, Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2000, Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002]

Národný program boja proti korupcii (NPBPK), ktorého základným cieľom je znižovanie korupcie na Slovensku, najmä vo verejnom živote a pri využívaní verejných zdrojov a prostriedkov, prvá Dzurindova vláda schválila 21. júna 2000. Používa definíciu korupcie Organizácie spojených národov. V programe sú uvedené i medzinárodné aktivity, dokumenty a odporúčania OSN, OECD, Rady Európy a Európskej únie zamerané na boj proti korupcii. Mnohé z nich sa rozhodli autori nasledovať a premietli ich do cieľov NPBPK.

Na základe identifikácie hlavných príčin korupcie bol vytvorený koncept obmedzenia korupcie v spoločnosti, postavený na nasledovných riešeniach:

- eliminácia miest možného vzniku korupcie (zaručenie prístupu k informáciám, zlepšenie transparentnosti verejnej správy, finančných transakcií a politického života, eliminácia administratívnych bariér pre podnikanie a subjektivismu v rozhodovaní štátnych zamestnancov, posilnenie kontroly štátnych podnikov a podnikov s účasťou štátu a obcí a zavedenie osobnej zodpovednosti členov vedenia týchto spoločností, zabezpečenie nedostatkových a nadštandardných služieb, rozšírenie právomocí Najvyššieho kontrolného úradu atď.)
- maximalizácia rizika spojeného s korupčným správaním (zavedenie povinnosti preukazovania príjmov verejných činiteľov a ich priamych príbuzných, zriadenie nezávislého apolitického inštitútu ombudsmana, sprísnenie trestov v prípade preukázania korupcie, zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb atď.)
- reforma súdництва (prijatie etického kódexu sudcov, reforma financovania atď.)

- skvalitnenie neformálnych pravidiel a vytváranie celkovej citlivosti verejnosti voči korupcii (šírenie informácií o negatívnych dôsledkoch korupcie, zvyšovanie právneho vedomia občanov, zapracovanie problematiky boja proti korupcii do výučby na všetkých školách atď.)²⁹

Účinnosť navrhovaných riešení podľa autorov predpokladala existenciu politickej vôle (ako zo strany koalície, tak zo strany opozície), aktívnu účasť mimovládnych organizácií, nezávislých združení a médií (monitorovanie priebežného plnenia programu a dodržiavania termínov, informovanie verejnosti o výsledkoch monitoringu, podávanie nových námetov, spolupráca na organizovaní vzdelávacích aktivít...), inštitucionálne zabezpečenie NPBPk (vytvorenie expertných skupín, zriadenie centrálnej koordinačnej jednotky na vládnej úrovni plánujúcej a vyhodnocujúcej implementáciu, ktorá by sa zodpovedala Riadiacemu výboru na boj proti korupcii, zloženého zo zástupcov verejnej správy, súdov, MVO a medzinárodných organizácií, zabezpečenie kontroly vytvorením širokej celospoločenskej aliancie), postupnosť krokov (od prevencie k represii, za súčasného zvyšovania citlivosti občanov na prejavy korupčného správania) a do 13. októbra 2000 na základe verejnej diskusie dopracovanie Akčného plánu boja proti korupcii, ktorý by už obsahoval zoznam konkrétnych úloh, zodpovednosť jednotlivých inštitúcií a termíny.

²⁹ Podrobnejšie pozri Národný program boja proti korupcii. vláda SR 2000

3 Komparácia úspešnosti Čistých rúk a Národného programu boja proti korupcii v praxi

Na nasledujúcich stranách porovnam úspešnosť Čistých rúk a Národného programu boja proti korupcii najskôr podľa kvality ich spracovania, od ktorej do veľkej miery záviseli šance na úspešnú realizáciu programov. Druhým kritériom je inštitucionálne zabezpečenie koordinácie a kontroly plnenia vytýčených cieľov, ktorú by nemali vykonávať len členovia a prívrženci vládnuccich strán. V tretej podkapitole porovnam vnímanie korupcie na Slovensku jeho občanmi v oboch medzivolebných obdobiach na základe výsledkov domácich prieskumov verejnej mienky i podľa indikátora miery rozšírenia korupcie CPI, a uvediem niektoré významné zrealizované ciele oboch programov, ktorých pozitívny prínos mala možnosť pocítiť široká verejnosť a v rôznych publikáciách boli a sú odborníkmi³⁰ označované za veľmi dôležité nástroje boja proti korupcii. V Závère zosumarizujem svoje zistenia.

3.1 Kvalita programov

Na vypracovaní programov by sa mala priamo či nepriamo³¹ podieľať čo najširšia verejnosť, ktorá môže či už na základe vlastných skúseností alebo odborných poznatkov pomôcť pri identifikácii príčin, miest vzniku korupcie i pri navrhovaní protikorupčných opatrení. Navyše, ak je spoločnosť oboznámená s plánovanými krokmi najvyšších politických predstaviteľov, môže kontrolovať, či ich naozaj uskutočňujú.

Prípravou Čistých rúk bolo poverené Ministerstvo vnútra SR, ktoré od 7. do 17. februára 1995 predložilo pracovnú verziu návrhu na medzirezortné pripomienkové konanie [všetkým ministerstvám, Najvyššiemu kontrolnému úradu SR (NKÚ), Generálnej prokuratúre SR, Najvyššiemu súdu SR, Národnej banke Slovenska (NBS), Fondu národného majetku SR (FNM), Rade SR pre rozhlasové a televízne vysielanie,

³⁰ ekonómovia, právnici, politológovia, sociológovia, zástupcovia MVO atď.

³¹ Priamo sa môže zapojiť napr. opozícia, podnikatelia či odborníci predložením pripomienok, návrhov, diskusií s politickými aktérmi, a médiá informovaním verejnosti. Nepriamym zapojením mám na mysli zohľadnenie prieskumov verejnej mienky pri tvorbe programu. V prieskumoch sa respondenti ukrytí v anonymite neváhajú priznať, kde sa s korupciou, klientelizmom či nepotizmom stretávajú, a prečo niekedy sami využijú tieto praktiky odporujúce morálke na dosiahnutie svojich cieľov.

Slovenskému rozhlasu, STV, Združeniu miest a obcí Slovenska (ZMOS), Konfederácii odborových zväzov a Asociácii zamestnávateľských zväzov a združení SR]. Väčšina pripomienok bola do finálnej podoby programu zapracovaná, no absentoval nezávislý názor ďalších zložiek spoločnosti, čo koniec koncov korešpondovalo so štýlom vládnej politiky kabinetu HZDS-ZRS-SNS, ktorý sa z obavy o obmedzenie svojej moci diskusiami s opozíciou a občianskou spoločnosťou systematicky vyhýbal.

Na rozdiel od Čistých rúk, NPBPK bol otvoreným dokumentom, čo znamenalo dve veci. Po prvé, nebol statickým dokumentom - vláda si predsavzala pravidelne ho dopĺňať o nové oblasti, priebežne vyhodnocovať stav realizácie jednotlivých úloh a o výsledkoch informovať verejnosť. Po druhé, neobsahoval len myšlienky a zámery úzkej skupiny vládnucich elít, bol otvorený názorom a pripomienkam širokej verejnosti. Prvá Dzurindova vláda si pri jeho koncipovaní nechala poradiť od odborníkov na oblasť protikorupčných stratégií. Návrh pripravila a prezentovala Transparency International Slovensko, ktorá ho pred finalizáciou predložila na verejnú diskusiu občanom, médiám, iným MVO, podnikateľom a zástupcom štátnej správy (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 155), vďaka čomu každý, kto chcel, mohol prispieť k jeho vylepšeniu. Na základe pripomienok, z ktorých väčšina bola zapracovaná do finálnej verzie, bol vypracovaný a 22. novembra 2000 vládou schválený Akčný plán boja proti korupcii, ktorý jednotlivým ústredným orgánom štátnej správy a mimovládneho sektoru vytýčil konkrétne úlohy a termíny ich splnenia.

Okrem priameho zapojenia rôznych zložiek spoločnosti do diskusie o návrhu programu môžu k identifikovaniu príčin a oblastí spoločenského života, ktoré sú najviac postihnuté korupciou, prispieť výsledky prieskumov verejnej mienky. Nájdenie príčin a ložísk problémov je dôležité pre následné navrhnutie vhodných a účinných riešení.

Stanoveniu protikorupčnej stratégie tretej Mečiarovej vlády nepredchádzala žiadna analýza príčin rozšírenosti korupcie na Slovensku, ani zodpovednejšie určenie najproblémovjších oblastí z hľadiska výskytu korupcie. V programe sa konštatujú len nedostatky kontrolných mechanizmov a slabá ústretovosť zo strany občanov. Identifikovanie východiskovej situácie sa obmedzilo len na využitie poznatkov policajných orgánov, ktoré vykazovali nárast úplatkárskejších a klientelistických praktík v procese privatizácie (napr. priame predaje štátneho majetku), v bankovníctve

(poskytovanie výhodnejších podmienok v úverových obchodoch niektorým klientom), pri podnikateľských aktivitách a v prostredí daňových a colných úradov (zneužívanie funkcie pri dovoze a vývoze tovaru a pod.). Korupcia však bola a je prítomná i v ďalších sférach spoločenského života, ktoré neboli obsiahnuté vo výsledkoch policajného vyšetrovania a odhaľovania. Preto, a zároveň paradoxne, hoci sa autori o tieto informácie opierali, sami skonštatovali, že neodrážajú skutočný stav.

Návrhu riešení Národného programu boja proti korupcii, pravdepodobne vďaka zapojeniu odbornej verejnosti do jeho prípravy (analýzy, konferencie a diskusie organizované TIS, Svetovou bankou a Centrom pre hospodársky rozvoj), predchádzala identifikácia hlavných príčin značného výskytu korupcie na Slovensku: 1. zlyhanie trhu a regulačné zásahy verejnej správy (prevaha dopytu nad ponukou, voľnosť v rozhodovaní štátnych zamestnancov najmä v súvislosti s vydávaním rôznych licencií, povolení a pod.), 2. nedokonalosť formálnych pravidiel (ich nejasnosť, nepredvídateľnosť a nestálosť), 3. nedostatočná implementácia a vynucovanie plnenia pravidiel a nedokonalosť kontrolných mechanizmov (nedodržiavanie existujúcich formálnych pravidiel, ich nevymáhateľnosť a neurčenie sankcií), 4. úroveň neformálnych pravidiel (vysoká tolerancia občanov voči korupcii). Charakteristika východiskovej situácie sa opierala o výsledky sociologických prieskumov, ktoré poukazovali na rastúcu tendenciu korupčného správania a vysokú mieru vnímania korupcie slovenskou verejnosťou - najmä v zdravotníctve, súdnictve, na colniciach, ministerstvách a v štátnych orgánoch verejnej správy. Autori tiež videli problém v nedostatočnej legislatívnej úprave v oblasti korupčnej zločinnosti. Zistenie hlavných príčin a problémových oblastí im pomohlo nasmerovať protikorupčné opatrenia tak, aby v prípade dôslednej realizácie neminuli svoj cieľ.

Protikorupčné programy sa výrazne odlišujú i v počte a konkrétnosti vytýčených cieľov. Čisté ruky obsahujú 58 cieľov (31 v legislatívnej, 17 v inštitucionálnej a organizačnej a 10 v personálnej, výchovno-vzdelávacej a masmediálnej oblasti). Program zadefinoval úlohy ministrom, podpredsedníčke vlády pre legislatívu, vedúcej Úradu vlády, vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy a prednostom okresných úradov. Práve od týchto inštitúcií sa očakávalo, že v priebehu realizácie skonkrétizujú opatrenia, prostriedky a nástroje na dosiahnutie vytýčených cieľov, ako aj hodnotiace a kontrolné

mechanizmy, a určia časový harmonogram plnenia jednotlivých úloh³². Preto sú spôsoby i termíny uskutočnenia cieľov Čistých rúk veľmi nekonkrétne. Nie je jasné, čo a hlavne ako vláda nimi chcela dosiahnuť. Za všetky uvediem len jeden príklad – zámer novelizovať zákon č. 418/1991 Zb. z. o štátnej kontrole, resp. vypracovať nový zákon o štátnej kontrole, je ďalej „špecifikovaný“: „Právnu úpravou docieľiť vyššiu efektívnosť kontroly pri zisťovaní a odhaľovaní rôznych nedostatkov a negatívnych javov...“ (Čisté ruky. vláda SR 1995, str. 6).

Akčný plán boja proti korupcii (súčasť NPBPk) vytýčil podpredsedovi vlády pre ekonomiku, ministrom, ostatným ústredným orgánom štátnej správy a mimovládny organizáciám 1684 cieľov. Určil zodpovednosť jednotlivých inštitúcií a termíny na splnenie úloh (presne stanovené i všeobecné), ktoré boli týmto inštitúciám zverené. Niektoré ciele boli dostatočne konkretizované, napr. do 1.10.2000 spracovať študijný program s učebnými osnovami pre inovačné kurzy príslušníkov Policajného zboru (PZ) zaoberajúcich sa odhaľovaním a vyšetrovaním korupcie, za čo niesli zodpovednosť rektor Akadémie PZ a riaditeľ Inštitútu ďalšieho vzdelávania Akadémie PZ, no aj v tomto programe sa našli formálne, obsahovo či časovo nevyhranené záväzky, bez bližšieho určenia spôsobu, ako sa majú realizovať [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 663], napr. priebežne skvalitňovať spoluprácu na rezortnej úrovni v boji proti korupcii so zameraním na korupciu v konaní verejných činiteľov. Vcelku však boli ciele Akčného plánu NPBPk nepochybne viac premyslené, konkrétnejšie, a preto realizovateľnejšie, ako ciele Čistých rúk.

3.2 Inštitucionálne zabezpečenie koordinácie a kontroly plnenia programových cieľov

Koordinácia a kontrola plnenia programových cieľov by sa mala vykonávať zodpovedne, čo znamená zabezpečiť účasť nezávislých subjektov (od koalíčných strán) na kontrole a poskytovaní pravdivých informácií o priebehu realizácie programu verejnosti a určiť zodpovednosť jednotlivých inštitúcií za dohľad nad splnením vytýčených úloh v presne určených termínoch.

³² Vid' Predkladáciu správy k návrhu protikorupčného programu Čisté ruky. vláda SR 1995

V prípade Čistých rúk išlo z hľadiska inštitucionálneho zabezpečenia koordinácie a kontroly o uzavretý kruh. Minister vnútra, ktorý bol zároveň aj predsedom Rady vlády SR pre boj s protispoločenskou činnosťou, mal koordinovať postup pri realizácii Čistých rúk prostredníctvom tejto Rady a pravidelne (program bližšie neurčuje ako často) hodnotiť plnenie programových cieľov na jej zasadnutiach. Informácie o realizácii programu mali každoročne predkladať vláde a predsedovi vlády ministri (ktorí vládu tvorili). Prostredníctvom tlačových konferencií mali ministri jedenkrát ročne o plnení úloh informovať aj verejnosť³³, no o rozsahu poskytovaných informácií mali právo rozhodovať sami³⁴. Program Čisté ruky tak „bol pod kontrolou tých, ktorých mal kontrolovať“ [Ivantyšin, M. a Sičáková, E., in Ivantyšin, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999, str. 650].

Prvá Dzurindova vláda v prípravnej fáze Národného programu boja proti korupcii a Akčného plánu intenzívne spolupracovala s odborníkmi z mimovládneho sektora a zdôrazňovala potrebu ich aktívneho zapojenia (v súčinnosti s médiami, podnikateľmi a pod.) aj do realizácie programu, aby bola úspešná. No vo fáze implementácie sa najvyšší politickí predstavitelia akoby rozhodli spoliehať sami na seba, resp. boj proti korupcii prestal byť pre nich prioritou, pretože na diskusie s tvorcami programu si viac nenašli čas (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 155). Táto zmena úrovne spolupráce sa odrazila aj v inštitucionálnej rovine. V júli 2000 bol za účelom dohľadu nad implementáciou programu na Úrade vlády založený Riadiaci výbor boja proti korupcii tvorený zástupcami štátnej správy, zahraničných organizácií a MVO. Mohol byť užitočnou koordinačnou a diskusnou platformou, no pre neschopnosť doriešiť organizačné otázky, pre nevyjasnenie kompetencií a z toho vyplývajúcich možností reálne koordinovať a vyžadovať plnenie úloh zo strany ministerstiev, bolo jeho fungovanie len formálne, krátke (poslednýkrát tento výbor zasadol v marci 2001) a neprinieslo výraznejšie výsledky (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 155). Od

³³ Čo sa týka priebežných odpočtov či záverečného súhrnného odpočtu plnenia programu, podarilo sa mi nájsť len dve stručné správy na portáli www.mesto.sk, v ktorých sa uvádza, že 19.2.1996 predstavitelia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a 11.3.1996 predstavitelia Ministerstva pôdohospodárstva SR vystúpili na tlačových besedách so správami o stave plnenia niektorých úloh programu Čisté ruky, ktoré boli zverené ich rezortom. Je možné, že informácie o uskutočňovaní zverených úloh v oblasti boja proti korupcii zverejnili aj ďalšie rezorty, a mne sa ich nepodarilo nájsť. No vzhľadom na neúčasť nezávislých subjektov (od vládnych politických strán a hnutí) na kontrole plnenia programových cieľov a na zabezpečení objektívnosti poskytovaných informácií o stave realizácie programu by bol význam týchto výstupov malý.

³⁴ Vid' Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania k návrhu protikorupčného programu Čisté ruky. vláda SR 1995

decembra 2000 bola prípravou a koordináciou implementácie programu a prijímaním sťažností a návrhov od občanov formálne poverená Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii (CKJBPK). Avšak podobne ako Riadiaci výbor, mala nejasné postavenie a úlohy (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 156), čo v praxi paralyzovalo jej činnosť³⁵. V rámci koordinácie a kontroly bola v lete 2001 vypracovaná aspoň analýza stavu implementácie NPBPk, resp. jeho Akčného plánu. K 15. augustu bola z kvantitatívneho hľadiska splnená približne polovica úloh. No vzhľadom na formálny³⁶ a nekonkrétny charakter niektorých cieľov tento údaj neodrážal reálne plnenie programu [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 663]. Ďalší odpočet plnenia sa nerealizoval a vláda sa zvyšnými nesplnenými úlohami viac nezaoberala [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 363]. Opozícii a občianskej spoločnosti sa však otvorila možnosť kontrolovať jej činnosť, aj v oblasti boja proti korupcii, vďaka prijatiu zákona o slobodnom prístupe k informáciám v máji 2000.

3.3 Dosiahnuté výsledky

Korupcia sa nedá presne odmerať. Štatistiky polície, súdov a prokuratúry o počte odhalených, objasnených a potrestaných prípadoch korupcie neodrážajú skutočný stav, nemožno ich považovať za ukazovateľ rozšírenosti korupcie, skôr za ukazovateľ schopnosti uvedených orgánov činných v trestnom konaní bojovať v rámci svojich možností proti tomuto škodlivému fenoménu. Všeobecne uznávaným indikátorom miery rozšírenia korupcie v danej krajine sú výsledky prieskumov verejnej mienky a objektívne medzinárodné porovnania umožňuje Corruption Perception Index³⁷, ktorý je tiež založený na prieskumoch mienky podnikateľov a analytikov jednotlivých krajín, domácich i cudzincov.

³⁵ Po sformovaní novej vlády v roku 2002 bola CKJBPK zrušená a nahradená Odborom boja proti korupcii.

³⁶ Podľa posudkov a expertíz nezávislých expertov, 67,5% programových úloh predstavovalo posun k zlepšeniu činnosti štátnej správy a 32,5% zabezpečovalo (len) jej štandardné fungovanie [Mikloš, I., in Nagyová, I. a Žitňanský, E. (ed.) 2001, str. 14].

³⁷ Existuje mnoho iných prístupov k meraniu korupcie, avšak možno u nich nájsť viac nedostatkov a skresľujúcich či subjektívnych faktorov, ktoré spôsobujú väčšiu nespoľahlivosť výsledku, ako by sme namerali pomocou CPI.

Prečo by mali byť zistenia pocitov a vnímania občanov považované za dôveryhodný ukazovateľ miery rozšírenia korupcie? Po prvé, tieto zistenia sú odrazom reálnych skúseností ľudí s korupciou. Po druhé, neexistujú exaktné a nespochybniteľné údaje vypovedajúce o presnom rozsahu korupcie. Po tretie, výstupy meraní a prieskumov Transparency International, z ktorých je zložené CPI, vykazujú vysokú koreláciu, ktorú možno pozorovať aj s postupom času, s meniacimi sa zdrojmi dát a metodológiami použitými pri ich spracovaní (Treisman, D. 2000, str. 410). Tretím kritériom komparácie úspešnosti Čistých rúk a Národného programu boja proti korupcii je preto vnímanie problému korupcie a jeho riešenia laickou i odbornou verejnosťou.

CPI je v súčasnosti najpoužívanejším medzinárodným meradlom korupcie (Seligson, M. A. 2002, str. 415). Index môže nadobudnúť hodnoty od 0 po 10. Čím je hodnota CPI v danej krajine vyššia, tým je tu verejný sektor viac vnímaný ako „čistý“ (www.transparency.sk). Krajiny prechádzajúce demokratickou transformáciou majú tendenciu k zhoršeniu indexu [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 355]. V roku 1998 bolo Slovensko do zoznamu krajín CPI zaradené po prvýkrát. Rovnako ako u ostatných členov V4, počas nasledujúcich štyroch rokov (do konca funkčného obdobia prvej Dzurindovej vlády) došlo k miernemu zníženiu hodnoty CPI. Slovensko v porovnaní s Českom, Maďarskom a Poľskom dosahovalo najhoršie skóre³⁸. Corruption Perception Index tak naznačoval potrebu neustáleho zintenzívňovania protikorupčného úsilia a uskutočnenia ďalších zmien formálnych a neformálnych pravidiel v slovenskej spoločnosti.

V prieskumoch mienky obyvateľov SR ani jeden z programov nedosiahol výrazne pozitívne hodnotenie. Po skončení funkčného obdobia vlády HZDS-ZRS-SNS na jeseň 1998 sa väčšina opýtaných vyjadrila, že program Čisté ruky podľa nich neprispel k zvýšeniu bezúhonnosti a nepodplatiteľnosti zamestnancov štátnych orgánov³⁹. V optike komparácie bol na tom Národný program boja proti korupcii podobne, avšak predsa o čosi lepšie. Výsledky diagnostického prieskumu Svetovej banky z roku 2000 ukázali, že domácnosti vnímali obdobie tretej Mečiarovej vlády a obdobie od nástupu prvej Dzurindovej vlády do roku 2000 z hľadiska rozšírenosti korupcie na Slovensku

³⁸ Vid' Príloha č. 2

³⁹ Vid' Príloha č. 3

približne rovnako, no podľa úradníkov a podnikateľov korupcia dosahovala v rokoch 1994-1998 väčšie rozmery ako v rokoch 1998-2000⁴⁰.

V septembri 2001 (rok pred skončením funkčného obdobia Dzurindovej vlády) vnímali občania SR v porovnaní s októbrom 1997 (rok pred skončením funkčného obdobia Mečiarovej vlády) väčšiu spravodlivosť a poriadok v spoločnosti, zlepšenie medzinárodného postavenia Slovenska a stavu demokracie⁴¹. Zmenil sa i výskyt korupcie v jednotlivých oblastiach verejného života⁴². V prostredí colných úradov, regionálnej štátnej správy, na úradoch práce, daňových a živnostenských úradoch občania vnímali v roku 2001 korupciu zhruba rovnako rozšírenú ako v roku 1997. Výrazný nárast korupcie nastal v oblastiach s už aj tak vysokým výskytom korupcie: súdy, zdravotníctvo, školstvo a polícia. K značnému poklesu vo vnímaní korupcie došlo v oblasti privatizácie, v bankovom sektore a v podnikaní, čo „súvisí so zlepšením podnikateľského prostredia a zvýšením transparentnosti ekonomických procesov“ [Mikloš, I., in Nagyová, I. a Žitňanský, E. (ed.) 2001, str. 19].

V marci 2002 až 39% občanov považovalo protikorupčné snahy oboch vlád za približne rovnako intenzívne, no bolo viac takých, ktorí väčšie úsilie v oblasti boja proti korupcii pocítovali zo strany vlády Mikuláša Dzurindu (1998-2002) ako zo strany vlády Vladimíra Mečiara (1994-1998)⁴³.

Predstavitelia štátnej moci a politickej elity by mali ponúkať vzory spávania natoľko presvedčivé, že nimi ovplyvnia občianske a právne vedomie spoločnosti [Jablonka, B. a kol., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 157]. To sa Mečiarovej ani Dzurindovej vláde, čo sa týka vzorcov čestnosti a bezúhonnosti, nepodarilo. V oboch sledovaných medzivolebných obdobiach sa objavili podozrenia zo zapletenia vysokých štátnych predstaviteľov do korupčných a klientelistických káuz. Navyše, napriek deklarovanému záujmu bojovať proti korupcii a nakladať s verejnými zdrojmi hospodárne a efektívne, niektoré kroky oboch garnitúr pôsobili priam pro-korupčne. Za kabinet HZDS-ZRS-SNS uvediem napr. vypustenie trestného činu podplácania (dávanie

⁴⁰ Vid' Príloha č. 4

⁴¹ Vid' Veľšic, M. 2002, *Spoločensko-politická klíma na sklonku Mečiarovej a Dzurindovej vlády*, Středoevropské politické studie, roč. IV, číslo 1 (http://www.ivo.sk/buxus/docs/vyskum/subor/produkt_4114.pdf)

⁴² Vid' Príloha č. 5

⁴³ Vid' Príloha č. 6

úplatku) z Trestného zákona SR v roku 1995⁴⁴, čo okrem iného spôsobilo „zníženie morálnej latky v spoločnosti. Inými slovami, dávanie úplatku sa stalo morálne akceptovateľným z hľadiska trestného kódexu SR“ [Ivantišyn, M. a Sičáková, E., in Ivantišyn, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999, str. 646]. Za prvej Dzurindovej vlády si zas poslanci NR SR schválením novely zákona o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov SR⁴⁵ odsúhlasili právo na úhradu prevádzkových nákladov vlastnej poslaneckej kancelárie až do výšky 27 000 Sk mesačne a právo na svojho poslaneckého asistenta pre odborné a administratívne práce spojené s činnosťou poslaneckej kancelárie, ktorému prináležala mesačná odmena vo výške 80% platu poslanca NR SR [Hrubala, J. a kol., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 131]. Vďaka týmto a podobným kontroverzným prípadom správania sa vládnucich elít odporujúcim ich oficiálnemu vystupovaniu sa u občanov nedarilo vyvracať skeptický postoj k problematike riešenia problému korupcie, hoci v tejto oblasti došlo, aj vďaka realizácii vládnych protikorupčných programov, k pozitívnym posunom.

Program Čisté ruky navrhoval niekoľko zmien s protikorupčným efektom, ale v praxi bol aplikovaný minimálne (Nechala, P. a Sičáková-Beblavá, E. 2006, str. 16). Navyše, i niektoré zo zrealizovaných cieľov minuli svoj účinok v oblasti boja proti korupcii. Napr. novela zákona o správe daní a poplatkov⁴⁶ znížila hranicu daňových nedoplatkov, spresnila jednotlivé pojmy a zjednodušila postup vymáhania daňových nedoplatkov [Valko, E., in Bútor, M. a Hunčík, P. (ed.) 1996, str. 66], no na druhej strane umožnila Ministerstvu financií SR určiť orgány, ktoré môžu udeľovať výnimky/ úľavy z pokút, úrokov atď., čím sa kompetencia presunula na nižšie úrady a rozšíril sa počet štátnych úradníkov, ktorí mohli v tejto veci rozhodovať, teda narástol aj počet potenciálnych možností vzniku korupcie [Valko, E., in Bútor, M. a Hunčík, P. (ed.) 1995, str. 34]. Ďalším príkladom je novela zákona o kontrole v štátnej správe⁴⁷, ktorá neupravovala postup orgánu kontroly ani vyodenie zodpovednosti a uloženie sankcie vedúcemu kontrolovaného subjektu v prípade, že nesplní dané povinnosti [Beblavý, M. a Butašová, A. (ed.) 2000, str. 24]. „Tento právny predpis síce vytvoril štruktúru orgánov

⁴⁴ zákon č. 102/1995 Z. z.

Hoci v dôvodovej správe k návrhu programu Čisté ruky sa uvádza, že existujúce trestnoprávne vymedzenie činov korupčného charakteru „treba uplatňovať, rešpektovať...“ a „funkčnosť týchto predpisov treba prehodnotiť a podľa výsledku pripraviť ich novelizáciu, prípadne ich zrušiť a pripraviť nové predpisy“, v tomto prípade došlo len k zrušeniu...

⁴⁵ zákon č. 447/2000 Z. z.

⁴⁶ zákon č. 146/1995 Z. z.

⁴⁷ zákon č. 10/1996 Z. z.

kontroly v štátnej správe, ale jasne nevymedzil hranice kompetencií jednotlivých orgánov a Úradu vlády SR dal také kompetencie, ktoré mu v nijakom prípade nepatria“ [Galanda, M. a Valko, E., in Bútorá, M. (ed.) 1997, str. 42]. V roku 1995 bol prijatý tzv. zákon o konflikte záujmov⁴⁸. Vytvoril Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov, ustanovený na základe princípu pomerného zastúpenia politických subjektov v NR SR [Valko, E., in Bútorá, M. a Hunčík, P. (ed.) 1996, str. 65]. No ani tento zákon neprispel k obmedzeniu korupcie a bol nefunkčný, pretože na jeho základe sa nezačalo žiadne konanie proti verejnému činiteľovi (systém oznamovania konfliktu záujmov nebol prepracovaný a zákonom stanovené sankcie boli nízke) [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 368].

Medzi významné zrealizované ciele Čistých rúk pozitívne ohodnotené odborníkmi možno zaradiť najmä prijatie Zákona o sťažnostiach⁴⁹, vďaka ktorému sa rozšírila možnosť verejnosti vplývať na úroveň etiky a morálky v správaní pracovníkov verejného sektora, poukazovať na prípady, ktoré vyvolávali pochybnosti alebo podozrenia z porušenia právnych predpisov a nedostatkov v činnosti verejnej správy a odhaliť najproblematickejšie oblasti fungovania verejnej správy. Úrad vlády ako ústredný orgán štátnej správy pre oblasť sťažností každoročne zbieral a spracovával údaje o počte a vecnom zameraní sťažností podaných na orgány štátnej správy a výsledky, vrátane identifikácie najzávažnejších zistení, dvakrát ročne predkladal vláde na prerokovanie. (Klíma, A. a kol. 2001, str. 19)

Pozitívne možno hodnotiť i schválenie zákona o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti⁵⁰, ktorý umožnil výkon právoplatného rozhodnutia súdu [Valko, E., in Bútorá, M. a Hunčík, P. (ed.) 1996, str. 69]. Novela zákona o Policajnom zbore a o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti⁵¹ posilnila právomoci finančnej polície pri odhaľovaní daňových únikov a nezákonných finančných operácií.

K realizácii viacerých dôležitých posunov v protikorupčnej politike na Slovensku prispel v ďalšom medzivolebnom období Národný program boja proti korupcii. Krátko

⁴⁸ ústavný zákon č. 119/1995 Z. z.

⁴⁹ zákon č. 152/1998 Z. z.

⁵⁰ zákon č. 233/1995 Z. z.

⁵¹ zákon č. 353/1997 Z. z.

po nástupe Dzurindovej vlády bol trestný čin podplácania znovu zavedený do Trestného zákona SR⁵². Ďalšie novely Trestného zákona⁵³ spresnili a sprísnilli skutkové podstaty trestných činov korupčného charakteru. Pre odhaľovanie a dokumentovanie trestnej činnosti súvisiacej s korupciou a usvedčovanie jej páchatel'ov bolo užitočným krokom zriadenie inštitútu agenta provokatéra – špecializovaného agenta na boj proti korupcii (zákonné podmienky možného použitia osoby ustanovenej Ministerstvom vnútra stanovila novela Trestného poriadku⁵⁴). (Hrubala, J. a Ivanová, D. 2001, str. 27)

Novým významným protikorupčným nástrojom sa nepochybné stal i zákon o slobodnom prístupe k informáciám⁵⁵ (tzv. infozákon) prijatý v máji 2000. Samotné schválenie zákona však predstavovalo len tretinu cesty k transparentnejšej a efektívnejšej správe vecí verejných, ďalšou tretinou bolo jeho presadenie do verejnej správy, praxe a mysli úradníkov a politikov, poslednou tretinou naučiť využívať možnosti zákona verejnost' [O. Kužílek (tvorca českého zákona o slobode informácií), in Kamenec, T. a Pirošík, V. 2001, str. 20]. Preto sa aj po tom, ako zákon nadobudol účinnosť (1. januára 2001), vyskytovali prípady úplného alebo čiastočného nesprístupnenia informácií, napr. o majetkových priznaniach verejných funkcionárov, o privatizačných procesoch, udeľovaní licencií a prostriedkov EÚ (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 159) či správ Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Napriek tomu, existencia tohto zákona občanom poskytla možnosť kontrolovať spravovanie verejného sektora a činnosť politických reprezentantov, ktorým vo voľbách prejavili dôveru. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám bol dovedy najdôležitejším krokom v boji proti korupcii [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 363]. Ministerstvá postupne začali zverejňovať informácie o príjemcoch dotácií a na internete boli sprístupnené i kontrolné správy NKÚ, Obchodný register atď.

K pozitívnej zmene smerom k otvorenejšiemu a transparentnejšiemu hospodáreniu s verejnými financiami došlo aj v oblasti verejného obstarávania. 1. januára 2000 vznikol Úrad pre verejné obstarávanie, ktorý bol poverený najmä dohľadom nad dodržiavaním transparentnosti a princípu nediskriminácie v politike verejného obstarávania v SR a

⁵² zákon č. 10/1999 Z. z.

⁵³ zákon č. 253/2001 Z. z. a zákon č. 421/2002 Z. z.

⁵⁴ zákon č. 272/1999 Z. z.

⁵⁵ zákon č. 211/2000 Z. z.

metodickým usmerňovaním účastníkov procesu verejného obstarávania. Novely zákona o verejnom obstarávaní⁵⁶ umožnili monitoring verejných súťaží nezávislými tretími stranami, ako aj reguláciu podprahového obstarávania [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 363]. Zostávajúci problém spočíval v štatistike použitia jednotlivých metód verejného obstarávania. V roku 2002 sa až 43% nákupov uskutočnilo priamym zadaním - najmenej transparentným, nesúťažným spôsobom verejného obstarávania (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 63).

Zákon o boji proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti⁵⁷ okrem iného povinným osobám (banky, pošty, kasína, zmenárne) stanovil povinnosť viesť údaje o každej obchodnej operácii nad 100 000 Sk, evidovať identifikačné údaje podnikateľa, ktorý takúto operáciu realizoval a v prípade podozrenia ju nahlásiť finančnej polícii [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 664].

Vládou schválený Audit ústredných orgánov štátnej správy v auguste 2000 analyzoval zdroje korupcie v štátnej správe a navrhol niekoľko nových riešení, z ktorých sa realizovalo napr. zavedenie výročných správ a ich zverejnenie na internete, zavedenie verejných odpočtov (tzv. public hearings) či otvoreného systému prerokúvania legislatívnych návrhov, ktoré od novembra 2001 museli ministerstvá umiestňovať na internet, aby sa k nim občania mohli vyjadriť prostredníctvom tzv. hromadnej pripomienky. [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 364]

Prínosom novely zákona o združovaní v politických stranách a politických hnutiach⁵⁸ schválenej v októbri 2000 bolo spresnenie katalógu dovolených príjmov politických strán a hnutí, podrobné určenie náležitostí výročnej finančnej správy, sprísnenie sankcií za jej nedodržanie a zrušenie kritizovaného inštitútu tzv. anonymných darcov - strany a hnutia museli uvádzať identifikačné údaje darcov: meno, priezvisko, bydlisko, rodné číslo, v prípade právnických osôb názov, sídlo a identifikačné číslo [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 664]. Politické

⁵⁶ zákon č. 263/1999 Z. z. a zákon č. 557/2001 Z. z.

⁵⁷ zákon č. 367/2000 Z. z.

⁵⁸ zákon č. 404/2000 Z. z.

subjekty sa však túto povinnosť naučili obchádzať napríklad tým, že z darov sa stávali členské príspevky [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 367]. Kontroverzné bolo i ustanovenie novely, podľa ktorého každej parlamentnej politickej strane či hnutiu patrilo ročný príspevok na jeden mandát vo výške 500 000 Sk. [Hrubala, J. a kol., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 130]

V októbri 2000 bol schválený aj nový Sudcovský kódex⁵⁹, ktorý okrem iného zaviedol majetkové priznanie pre sudcov a disciplinárny postih za jeho nepodanie. K objektívnosti súdnych procesov prispel projekt „súdneho manažmentu“, v rámci ktorého sa začali prípady jednotlivým sudcom prideliť náhodne cez počítač najprv na Okresnom súde v Banskej Bystrici, a neskôr úspech tohto projektu viedol k jeho rozšíreniu na ďalšie slovenské sudy. (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 157)

Vďaka novele zákona o Národnej banke Slovenska a bankách⁶⁰ došlo k posilneniu a zefektívneniu dohľadu nad bankovým sektorom a k jednoznačnému rozdeleniu právomocí a zodpovednosti v systéme riadenia bánk [Hrubala, J. a kol., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 124,125].

Účelom zákona o štátnej službe⁶¹ bolo vytvoriť priestor na čo najodbornejší výkon štátnej služby a obmedziť závislosť obsadenia štátnych postov od personálnych zmien v štruktúre politickej moci [Hrubala, J. a kol., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 128,129]. Zákon stanovil proces výberu, vymenúvania, kontroly a odmeňovania štátnych zamestnancov, bol vytvorený Úrad pre štátnu službu a prijatý Etický kódex pre zamestnancov v štátnej službe [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 664]. Napriek deklaratívnemu charakteru kódexu je dobre, že sa etike v štátnej službe začalo venovať aj takýmto spôsobom [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 364].

⁵⁹ zákon č. 385/2000 Z. z.

⁶⁰ zákon č. 149/2001 Z. z.

⁶¹ zákon č. 312/2001 Z. z.

V decembri 2001 NR SR schválila novelu zákona o daniach z príjmov⁶², ktorá fyzickým osobám umožnila od roku 2002 poukázať 1% z daní z príjmov na verejnoprospešné účely (občianskym združeniam, nadáciám, neziskovým organizáciám poskytujúcim všeobecne prospešné služby, neinvestičným fondom, účelovým zariadeniam cirkví a náboženských spoločností, organizáciám s medzinárodným prvkom a Slovenskému Červenému krížu). V apríli 2002 parlament schválil možnosť poskytnúť 1% dane z príjmu na rozvoj verejnoprospešných aktivít i právnickým osobám, od 1. januára 2003⁶³. „Novela daňového zákona sa tak stala významným príspevkom k budovaniu trvalej udržateľnosti neziskového sektora“ [Jablonka, B. a kol., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 170].

Mimovládne organizácie sa okrem organizovania vlastných seminárov, školení, vydávania publikácií a vyvíjania rôznych mediálnych aktivít zameraných na informovanie a vzdelávanie verejnosti v oblasti boja proti korupcii, spolupodielali na príprave legislatívnych návrhov vzťahujúcich sa k tomuto programu a v spolupráci so Štátnym pedagogickým ústavom začali zavádzať tému transparentnosti verejného života a problému korupcie do pedagogického procesu na školách [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 657]. Korupcia a klientelizmus sa stali široko diskutovanými témami⁶⁴. Oproti predchádzajúcemu medzivolebnému obdobiu sa nezmenila len intenzita, ale aj charakter verejnej diskusie o korupcii. Dostala sa do vecnejšej a konkrétnejšej roviny – korupcia už nebola univerzálnym pomenovaním všetkého zlého, začali sa hľadať konkrétne riešenia a zverejňovať konkrétnejšie informácie o korupčných excesoch verejných činiteľov. Tým, že sa do diskusie zapojili odborníci z MVO, že sa začalo uvažovať o roli rôznych inštitúcií v boji proti korupcii a otvoril sa priestor pre kritiku vládnych predstaviteľov, sa zvýšila i odborná úroveň tejto diskusie (Fialová, Z. 2007, str. 6,7,11).

Ani Dzurindovej vláde sa nepodarilo dosiahnuť všetky méty, ktoré si v rámci NPBPK vytýčila. Plnenie programu sa postupne sformalizovalo, zbyrokratizovalo a stanovené termíny sa obyčajne nedodržiavali [Sičáková, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, str. 667]. Na presadenie niektorých protikorupčných

⁶² zákon č. 561/2001 Z. z.

⁶³ zákon č. 247/2002 Z. z.

⁶⁴ Vid' Príloha č. 7

opatrení chýbala politická vôľa [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 371], napr. prijatie zákona o konflikte záujmov, lobingu či obmedzenie imunity poslancov NR SR. Napriek tomu je zrejmé, že implementáciou Národného programu boja proti korupcii sa do praxe zaviedlo viac opatrení s protikorupčným účinkom ako implementáciou programu Čisté ruky.

4 Záver

Protikorupčný program ktorej vlády bol teda v praxi úspešnejší? Z hľadiska kvality spracovania NPBPK. Do jeho tvorby sa zapojila širšia verejnosť. Autori Čistých rúk sa o názory verejnosti nezaujímali, a ak vláda nerešpektuje občiansku spoločnosť ako partnera v spravovaní vecí verejných, paralyzuje zároveň mechanizmy, ktoré pomáhajú inštitucionalizovať verejnú kontrolovateľnosť, skladanie účtov (Pope, J. 2000, str. 58). Druhým dôvodom nižšej kvality Čistých rúk je, že navrhnutiu postupov boja proti korupcii nepredchádzala žiadna analýza príčin vzniku a rozmachu korupcie na Slovensku, ani identifikovanie najproblémovších oblastí. Počet cieľov NPBPK bol neporovnateľne vyšší ako počet cieľov Čistých rúk, čo možno chápať tak, že Dzurindov kabinet venoval príprave svojho protikorupčného programu viac pozornosti ako Mečiarov. Nedostatočná konkrétnosť niektorých úloh sa týkala oboch programov, no Akčný plán NPBPK obsahoval viac konkrétnejších, premyslených zámerov. Obe vládne garnitúry však zlyhali v inštitucionálnom zabezpečení koordinácie a kontroly plnenia programových cieľov.

Slabá kvalita Čistých rúk by sa dala ospravedlniť nedostatkom skúseností s tvorbou a zavádzaním protikorupčných opatrení na Slovensku. Čisté ruky boli prakticky priekopníkom, prvým systémovjším pokusom o riešenie problému korupcie na Slovensku (Nechala, P. a Sičáková-Beblavá, E. 2006, str. 16). No tento fakt neospravedlňuje absenciu politickej vôle skutočne bojovať proti korupcii, spolupracovať s mimovládnyimi organizáciami a umožniť občanom, opozícii a médiám kontrolovať verejných činiteľov. Pravdepodobne preto, podľa domácich aj zahraničných expertov, zostali Čisté ruky len úradnou formalitou (www.transparency.sk).

O reálnych výsledkoch protikorupčného úsilia svedčia prieskumy verejnej mienky a vyjadrenia odborníkov. Medzinárodný indikátor miery rozšírenia korupcie CPI ani domáce sociologické výskumy nevykazovali v dvoch sledovaných medzivolebných obdobiach radikálne zmeny vo vnímaní rozšírenosti korupcie v SR verejnosťou. Výnimku tvorili úradníci a najmä podnikatelia, podľa ktorých korupcia dosahovala v rokoch 1994-1998 väčšie rozmery ako v rokoch 1998-2000. V práci som uviedla konkrétne príklady zrealizovaných programových cieľov, ktoré boli a sú odborníkmi v

rôznych publikáciách vyzdvihované pre ich protikorupčný účinok v praxi. V prípade NPBPk som ich v odbornej literatúre a v ďalších dostupných zdrojoch našla viac. Preto, hoci korupcia, klientelizmus a nepotizmus boli počas tretej Mečiarovej i počas nasledujúcej Dzurindovej vlády vážnou systémovou poruchou, hoci sa nepodarilo zmeniť vzorce správania, skeptické nálady, hoci pretrvávali nejasné prepojenia medzi podnikateľmi, politickými subjektmi, exekutívou a médiami (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 159), konštatujem, že v praxi bol NPBPk predsa len úspešnejší ako Čisté ruky.

Najdôležitejšou bola zmena postojov hlavných politických aktérov, ktorí sa minimálne v problematike boja proti korupcii naučili akceptovať záujem MVO, aktívnych občanov a médií [Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D., in Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002, str. 349]. Veľkú rolu zohrala aj vôľa vládnucich elít nebrzdíť viac boj proti korupcii vytváraním nepriaznivých podmienok, v ktorých sa má uskutočňovať. Komparáciu snáh a úspešnosti oboch vlád v tejto oblasti je potrebné vnímať v širšom kontexte vtedajšieho vnútropolitického usporiadania a miery medzinárodnej integrovanosti Slovenska. Práve vláda zodpovedá za kreovanie týchto politických podmienok, čím zároveň vplýva na rozšírenosť korupcie v krajine. V rokoch 1998-2002 bola demokracia nepochybne v lepšej kondícii a Slovensko viac zaintegrované v medzinárodných štruktúrach ako v predchádzajúcom štvorročnom období. „Mečiarovci“ sa nemôžu vyhovárať na zlú východiskovú situáciu, nevybudované demokratické inštitúcie a absenciu zahraničnopolitickej tradície, pretože „Dzurindovcom“ zanechali „korupčné dedičstvo vo všetkých sférach verejného života“ (Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, str. 154).

Podľa rozsiahlej štúdie⁶⁵ ani nie tak aktuálny, ako dlhodobý stav demokracie, významne determinuje úroveň korupcie v danej krajine. Dlhé a neprerušené trvanie demokracie významne prispieva k redukcii korupcie (Treisman, D. 2000, str. 433-434). Celkovo, dlhoveké aspekty kultúrnych a inštitucionálnych tradícií jednotlivých krajín ovplyvňujú úroveň vnímanej korupcie viac ako súčasné politiky štátu (Treisman, D. 2000, str. 439). To dáva Slovensku nádej do budúcnosti. Ak sa dodržiavanie demokratických princípov stane tradíciou a ak Slovensko aj s meniacim sa zložením vládnych kabinetov dosiahne

⁶⁵ Vid' Treisman, D. 2000, *The causes of corruption: a cross-national study*, Journal of Public Economics 76, str. 399-457

určité kontinuum v domácej i zahraničnej politike, dá sa predpokladať, že korupciu budú Slováci vnímať čoraz viac ako čosi netradičné, čo do ich spoločnosti nepatrí.

Zoznam bibliografických odkazov

- Adamová, K a kol. 2001, *Politologický slovník*, 1. vyd., C. H. Beck, Praha
- Anderson, Ch. J. & Tverdova, Y. V. 2003, *Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies*, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 1., str. 91-109. vyhledané 4.3.2007, databáza JSTOR (<http://links.jstor.org/sici?sici=0092-5853%28200301%2947%3A1%3C91%3ACPAAA%3E2.0.CO%3B2-Z>)
- Beblavá, E. a Zemanovičová, D. 2003, *Krajinka rovných a rovnejších?*, 1. vyd., Kalligram, Bratislava
- Beblavý, M. (ed.) 2002, *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*, 1. vyd., pre Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava
- Beblavý, M. a Butašová, A. (ed.) 2000, *Ako verejná správa skladá účty verejnosti na Slovensku – objektívne kritériá*, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava
- Bútor, M. (ed.) 1997, *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava
- Bútor, M. a Hunčík, P. (ed.) 1995, *Slovensko v šiestom roku transformácie. Súhrnná správa o stave spoločnosti v I. polroku 1995*, 1. vyd., Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava
- Bútor, M. a Hunčík, P. (ed.) 1996, *Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, 1. vyd., Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava - Dunajská Streda
- Bútor, M. a Ivantyšin, M. (ed.) 1998, *Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava
- Cambridge Dictionaries Online (<http://dictionary.cambridge.org/>)
- Čisté ruky. vláda SR 1995
- Dahl, R. A. 2000, *A Democratic Paradox?*, *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 1., str. 35-40. vyhledané 4.3.2007, databáza JSTOR (<http://links.jstor.org/sici?sici=0032-3195%28200021%29115%3A1%3C35%3AADP%3E2.0.CO%3B2-E>)
- Fialová, Z. 2007, *Korupcia vo verejnej diskusii 1996-2007*, 1. vyd., pre Transparency International Slovensko Adin, Bratislava
- Hrubala, J. a Ivanová, D. 2001, *Právne nástroje boja proti korupcii*, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava

Kamenec, T. a Pirošík, V. 2001, *Prístup k informáciám ako protikorupčný nástroj*, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava

Klíma, A. a kol. 2001, *Kontrola a jej úloha v boji s korupciou*, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava

Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2000, *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2001, *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002: *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti I*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

Kollár, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 2002: *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

Lysý, J. a kol. 2002, *Čo by mal občan vedieť o korupcii*, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico - vydavateľstvo, Bratislava

Mesežnikov, G. a Ivantyšin, M. (ed.) 1999, *Slovensko 1998-1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

Nagyová, I. a Žitňanský, E. (ed.) 2001, *Korupcia na Slovensku a jej spracovanie médiách*, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko a Centrum nezávislej žurnalistiky Róbert Vico - vydavateľstvo, Bratislava

Národný program boja proti korupcii. vláda SR 2000

Nechala, P. a Sičáková-Beblavá, E. 2006, *Protikorupčné minimum 2006*, pre Transparency International Slovensko Adin, Bratislava

Paxton, P. 2002, *Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship*, American Sociological Review, Vol. 67, No. 2., str. 254-277. vyhľadane 4.3.2007, databáza JSTOR (<http://links.jstor.org/sici?sici=0003-1224%28200204%2967%3A2%3C254%3ASCADAI%3E2.0.CO%3B2-J>)

Pope, J. 2000, *Protikorupčná príručka (Skúsenosti z celého sveta)*, 1. vyd., pre Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava

Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, *International Integration and National Corruption*, International Organization. Vol. 57, No. 4., str. 761-800. vyhľadane 4.3.2007, databáza JSTOR (<http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28200323%2957%3A4%3C761%3AIIANC%3E2.0.CO%3B2-3>)

Seligson, M. A. 2002, *The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries*, The Journal of Politics, Vol. 64, No. 2., str. 408-433. vyhládané 4.3.2007, databáza JSTOR (<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28200205%2964%3A2%3C408%3ATIOCOR%3E2.0.CO%3B2-L>)

Schleifer, A. & Vishny, R. W. 1993, *Corruption*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3., str. 599-617. vyhládané 4.3.2007, databáza JSTOR (<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28199308%29108%3A3%3C599%3AC%3E2.0.CO%3B2-8>)

Sičáková, E. a Slimáková, Ľ. 2001: *Etika, etická infraštruktúra ako prevencia korupcie*, 1. vyd., pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava

Sičáková-Beblavá, E. a Beblavý, M. 2007, *Prístupy k definovaniu korupcie*, Sociológia (Slovak Sociological Review), roč. 39, číslo 4, str. 316-336

Sičáková-Beblavá, E. a Zemanovičová, D. (ed.) 2004, *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2003 (hodnotiaca správa)*, pre Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava

Staroňová, K. a Malíková, Ľ. 2007, *Pohľad politológie na fenomén korupcie*, Sociológia (Slovak Sociological Review), roč. 39, číslo 4, str. 287-315

Treisman, D. 2000, *The causes of corruption: a cross-national study*, Journal of Public Economics 76, str. 399 - 457

Veľšic, M. 2002, *Spoločensko-politická klíma na sklonku Mečiarovej a Dzurindovej vlády*, Stredoevropské politické studie, roč. IV, číslo 1. vyhládané 9.3.2007, Inštitút pre verejné otázky (http://www.ivo.sk/buxus/docs/vyskum/subor/produkt_4114.pdf)

Index of Economic Freedom. vyhládané 21.1.2008, The Heritage Foundation (http://www.heritage.org/research/features/index/searchresults_past.cfm)

www.transparency.sk

www.zbierka.sk

Prílohy

Príloha č. 1: Premenné a zdroje, ktoré vo výskume použili W. Sandholtz a M. M. Gray

<i>Variable</i>	<i>Definition</i>	<i>Source</i>
NUMBER OF IO MEMBERSHIPS	Total number of memberships in IOs.	Cook (2001); Wright (2000); CIA <i>World Factbook</i>
YEARS IMF MEMBER	Cumulative years of membership in the IMF.	International Monetary Fund (2003b)
YEARS UN MEMBER	Cumulative years of membership in the UN.	United Nations (2003)
YEARS GATT/WTO MEMBER	Cumulative years of membership in the GATT and WTO.	World Trade Organization (2003a, 2003c)
LITERACY RATE	Percentage of people aged fifteen and above who can with understanding read and write a short, simple statement on their everyday life.	World Bank Development Indicators
POPULATION (LOG)	Natural log of population.	World Bank Development Indicators
GDP PER CAPITA (LOG)	Natural log of GDP per capita.	World Bank Development Indicators
GFDI PER CAPITA	Value of inflows and outflows of foreign direct investment per capita.	World Bank Development Indicators
INTERNATIONAL TELEPHONE MINUTES PER CAPITA	International telephone minutes per capita.	International Telecom
AIR FREIGHT PER CAPITA	Tons of freight multiplied by the stage distance divided by total population.	World Bank Development Indicators
AIR PASSENGERS PER CAPITA	Air passengers per capita.	World Bank Development Indicators
TRADE/GDP	Imports and exports divided by GDP.	World Bank Development Indicators
IMF CREDIT PER CAPITA	IMF credit per capita.	World Bank Development Indicators
WORLD BANK CREDIT PER CAPITA	World Bank credit per capita.	World Bank Development Indicators

AVERAGE CORRUPTION SCORE OF BORDER COUNTRIES	Average corruption score of closest neighbors/ bordering countries.	Transparency International (2003)
DEMOCRACY SCORE	Inverted and combined Political Rights and Civil Liberties 7-point scales—running from -2 (democratic) to -14 (nondemocratic)	Freedom House (2000)
LONG-TERM CONTINUOUS DEMOCRACY	Continuous democracy since 1946.	Lijphart (1999)
GOVERNMENT ECONOMIC INTERVENTION	Scale runs from 1 (very low intervention) to 5 (very high intervention).	Heritage Foundation (2001)
PROTESTANT PERCENTAGE	Percent population identified as Protestant	La Porta et al. (1998)
CATHOLIC PERCENTAGE	Percent population identified as Catholic.	La Porta et al. (1998)
ISLAM PERCENTAGE	Percent population identified as Islamic.	La Porta et al. (1998)
FORMER OR CURRENT BRITISH COLONY	United Kingdom, Commonwealth member or former colony.	Cook (2001); Wright (2000); <i>CIA World Factbook</i>

Zdroj: Sandholtz, W. & Gray, M. M. 2003, str. 794-796

Príloha č. 2: Porovnanie vývoja CPI Slovenskej republiky a ostatných krajín V4

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

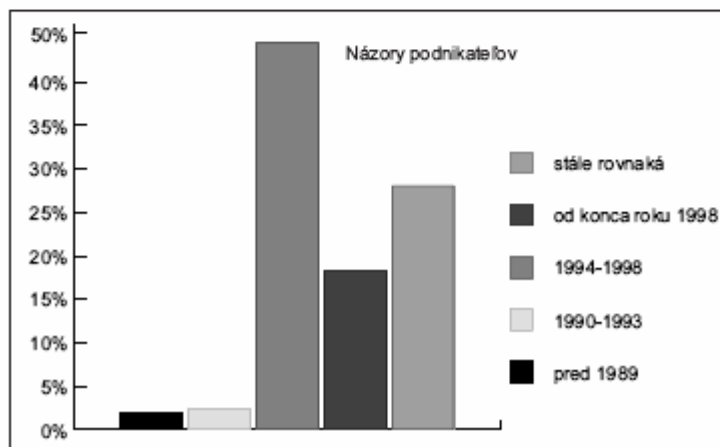
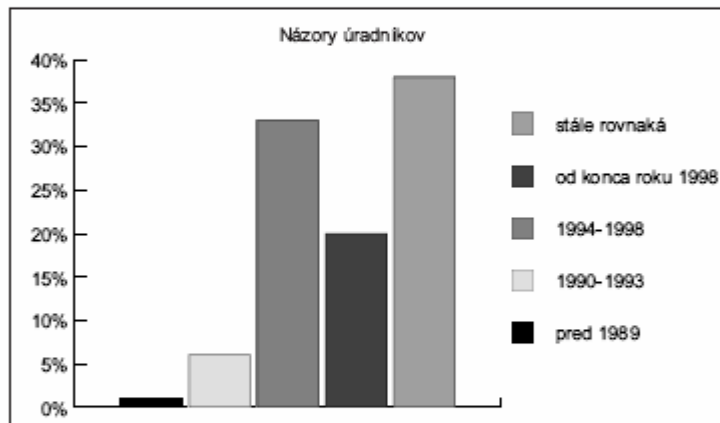
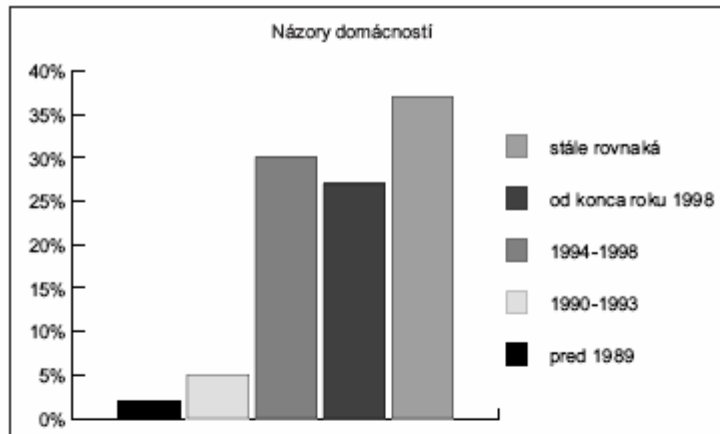
Zdroj: www.transparency.sk

Príloha č. 3: Názory verejnosti na otázku: Mal podľa Vás program „Čisté ruky“ vplyv na zvýšenie bezúhonnosti a nepodplatiteľnosti v štátnych orgánoch? (údaje sú v %)

Odpovede	apríl 1996	november 1998
Určite mal	5	4
Asi mal	15	9
Asi nemal	25	28
Určite nemal	31	44
Neviem posúdiť	24	15

Zdroj: Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR, 1999 [Ivantyšin, M. a Sičáková, E., in Ivantyšin, M. a Mesežnikov, G. (ed.) 1999, str. 650]

Príloha č. 4: Kedy bola korupcia na Slovensku najväčšia?



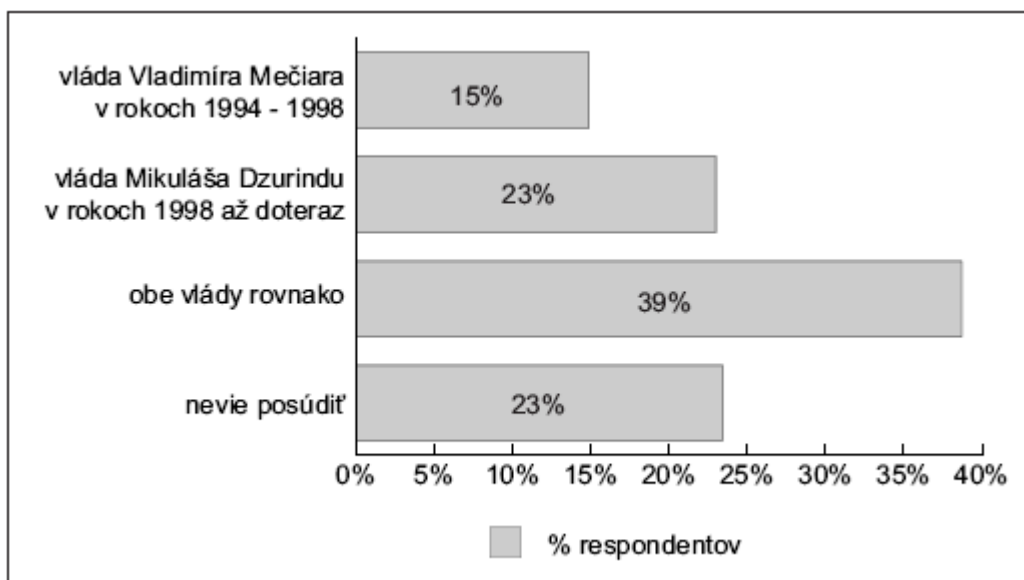
Zdroj: Diagnostický prieskum Svetovej banky, 2000 (www.transparency.sk)

Príloha č. 5: Výskyt korupcie na Slovensku v jednotlivých oblastiach (údaje sú v %)

oblasť	rok 1997	rok 2001
zdravotníctvo	66,62	72,37
školsťvo	28,59	34,41
súdy	22,51	37,96
polícia	14,45	18,9
colné úrady	5,1	5,9
krajské, obvodné, mestské a obecné úrady	14,37	12,6
úrady práce	8,29	5,65
daňové úrady	6,69	5,82
živnostenské úrady	3,57	2,67
privatizácia	22,59	12,2
banky	8,9	3,5
podnikanie	17,95	14,3

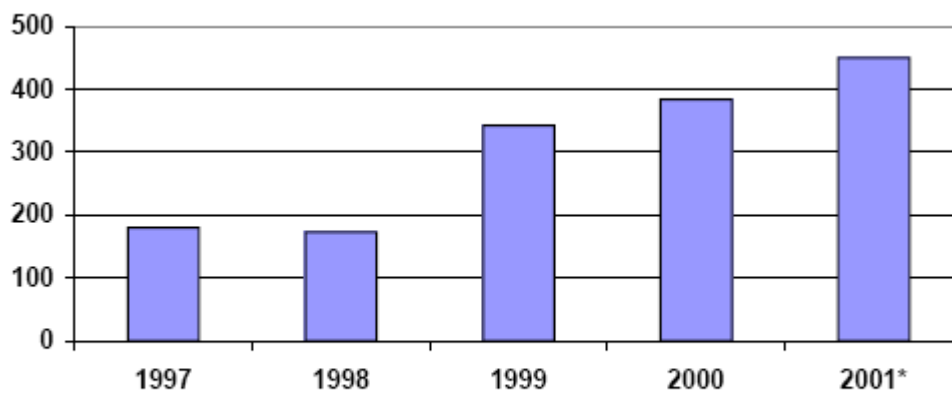
Zdroj: Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR [Nagyová, I. a Žitňanský, E. (ed.) 2001, str. 18]

Príloha č. 6: Ktorá vláda viac bojovala proti úplatkárstvu (podplácaniu, korupcii)?



Zdroj: Prieskum agentúry FOCUS pre TIS, marec 2002 (www.transparency.sk)

Príloha č. 7: Počet článkov venovaných téme korupcie v slovenskej tlači



Poznámka: * Odhad na základe údajov z 1. polroku 2001.

Zdroj: www.transparency.sk