

ČO TREBA VEDIEŤ O KORUPCII



**ZASTAVME
KORUPCIU**

OBSAH

Základná charakteristika korupcie	3
Druhy a podoby korupcie	3
Podmienky umožňujúce nárast korupcie	7
Dôsledky korupcie	11
Stav korupcie na Slovensku	13
Možnosti boja proti korupcii	16
Užitočné odkazy	20

ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA KORUPCIE

Keď príde reč na korupciu, situáciu na Slovensku ľudia najčastejšie zhrnú do jednej holej vety: *Politici kradnú.*

Je to síce extrémne zjednodušený pohľad, ale do značnej miery vystihuje, čo to korupcia vlastne je. **Širšia definícia totiž hovorí, že korupcie sa dopúšťa ten, kto zneužíva zverené postavenie alebo funkciu (napr. politik) na osobný prospech (berie si, čo mu neprislúcha, t.j. kradne).** Kľúčovými slovami v tejto definícii sú “zneužíva” a “osobný prospech”. Zákony či pracovná zmluva jasne vytyčujú hranicu, za ktorou už človek prekračuje svoju právomoc, aby obohatil seba alebo niekoho iného. Cesta od odhalenia trestného činu korupcie, cez dokazovanie, až po potrestanie súdom však býva dlhá a náročná, keďže korupčníci používajú čoraz sofistikovanejšie metódy.

Mení sa aj pohľad spoločnosti na to, čo je a čo nie je korupcia. Kortešačky, ktoré sme pred sto rokmi považovali za folklór, by dnes splňali definíciu volebnej korupcie. Získavanie si priazne dôležitého úradníka pozvaniami na drahé obedy sa na Slovensku (narozdiel od iných krajín) nerieši a netrestá, ale snáď sa to ešte za našich životov bude považovať za niečo neprijateľné a zákonom postihované. Mnohí odborníci sa zhodujú v názore, že **hoci je korupcia ťažko opísateľná, zato je oveľa ľahšie rozpoznateľná.** Platí to, ak na ňu nenazeráme len z pohľadu zákonov, ale cez prizmu základných etických noriem, ktoré tu máme od nepamäti. Len kontinuálna debata o tom, čo je to česť, morálka, férovosť a ako sa tieto normy majú uplatňovať v živote, môže Slovensko priblížiť k najmenej skorumpovaným krajinám Škandinávie, ktoré tak obdivujeme.

DRUHY A PODOBY KORUPCIE

Korupcie sa dopúšťa každý, kto vedome a úmyselne porušuje právne alebo spoločenské normy s cieľom zabezpečiť sebe alebo spriazneným osobám nezákonné alebo neopodstatnené obohatenie. Korupcia je zväčša dvojstraný, dobrovoľný a úmyselný „kontrakt“ medzi dvoma aktérmi, kde sa predáva a kupuje rozhodnutie za odmenu, alebo jej príslub. Podľa toho, v akých oblastiach rozhodovania verejných činiteľov dochádza ku korupcii, rozoznávame **korupciu nízkoúrovňovú (bežnú) a korupciu politickú.**

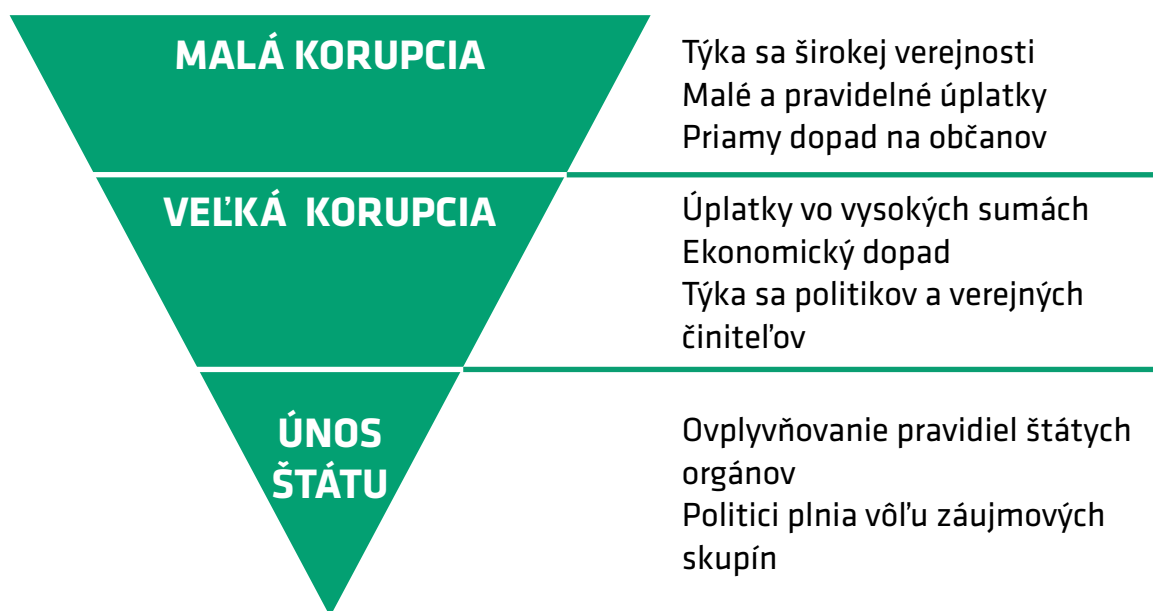
Nízkoúrovňová sa vyznačuje tým, že sa s ňou stretávajú najširšie vrstvy občanov v styku s verejnými úradmi alebo s poskytovateľmi verejných služieb. Pre tento druh korupcie je príznačné, že za výkony, alebo rozhodnutia, ktoré sú úradníci alebo predstavitelia verejných služieb povinní urobiť z úradnej povinnosti, si nechávajú zaplatiť. Buď za prednostné vybavenie, alebo, v horších prípadoch, za vybavenie samotné. Obvyklá schéma, podľa ktorej

úradníci korumpujú a občania sú korumpovaní, nie je jediná možná, pretože aj občania môžu vystupovať ako korumpujúci. Najmä v prípadoch, keď ponúkajú úplatok za to, že nedostanú pokutu, napríklad pri spáchaní dopravného priestupku, alebo za to, že oni, alebo ich dieťa budú uprednostnení pred inými, prípadne dostanú skôr či kvalitnejšiu lekársku službu. Nízkoúrovňová korupcia sa preto najviac odohráva v rámci zdravotníctva, školstva či polície.

Pri politickej korupcii dochádza k ovplyvňovaniu závažných rozhodnutí, ktoré majú nadindividuálny význam. Verejní činitelia strednej sa vtedy snažia využiť svoj vplyv na konečné rozhodnutie týkajúce sa verejného obstarávania či verejnej súťaže a ponúkajú odpredaj svojho vplyvu za úplatok. Ani v tejto oblasti nie je rozdelenie rolí medzi korumpujúcimi a korumpovanými raz a navždy dané, ale môže sa meniť podľa okolností – podľa toho, kto príde s korupčnou iniciatívou.

Malá a veľká korupcia

Ak sa na korupciu pozrieme z hľadiska toho, ako jej dopad cíti bežný občan, vtedy rozlišujeme medzi malou a veľkou korupciou. **Malá korupcia sa týka širokej verejnosti**, pretože v nej občania časť svojho príjmu musia viac či menej dobrovoľne venovať na nákup rozhodnutia alebo služby, ktorú naliehavo potrebujú. **Občanov sa týka priamo**, lebo aj keď úplatok nepredstavuje obvykle horibilnú sumu, v mnohých prípadoch znamená citeľný zásah do rozpočtu, pretože ide z peňaženky jednotlivých občanov.



Velká korupcia sa týka radových občanov iba nepriamo. Verejné prostriedky, ktoré sa tvoria predovšetkým z ich daní a odvodov, sa nevynaložia v plnej výške na financovanie projektov, z ktorých má prospech verejnosť, ale podstatná časť z nich zmizne v súkromných vreckách korumpujúcich záujmových skupín alebo oligarchov a skorumpovaných úradníkov, verejných činiteľov či politikov.

Ovládnutie (únos) štátu

Vo chvíli, keď **korupcia ovplyvňuje konečnú podobu prijatých zákonov a štátnej regulácie, keď korupčné aktivity ovplyvňujú nielen výsledok rozhodnutia, ale aj samotné pravidlá konania štátnych orgánov, politická korupcia nadobúda podobu ovládnutia štátu.** Vtedy zasahuje najvyššiu úroveň politickej sféry. Politici, ktorí sú podľa ústavy a zákonov povinní formulovať a prijímať zákony vo verejnom záujme (v mene ľudu a pre ľud) sú do takej miery skorumpovaní, že ich formulujú a prijímajú v prospech záujmovej skupiny či vplyvného podnikateľa (oligarchu). Svoj vplyv a postavenie, ktoré získali demokratickým procesom alebo legálnym vymenovaním, predávajú za obrovské čiastky záujmovým skupinám alebo oligarchom.

Verejnú moc navonok vykonávajú osoby, ktorým bola zverená vo voľbách, alebo ju nadobudli predpísaným zákonným spôsobom, **ale v skutočnosti sú oficiálni činitelia iba vykonávateľmi vôle ľudí, ktorí sa demokratickej volebnej súťaže nezúčastnili.** No vďaka tomu, že prostredníctvom politikov ovládli štát a prisvojili si ho, môžu prerozdeľovať verejné zdroje vo svoj prospech.

Mechanizmus, akým sa to deje, je známy. Vytvorí sa korupčná sieť, ktorej súčasťou sú politici, predstavitelia štátnych či pološtátnych firiem, verejní činitelia, šéfovia štátnych úradov a ustanovizní, policajti, prokurátori, a podnikatelia v postavení oligarchov. Toto korupčné a de facto zločinecké zoskupenie sleduje spoločné ciele.

Tým prvým a najdôležitejším je, že korupčná sieť potrebuje získať moc a udržať si vplyv na kľúčových štátnych postoch, kde sa prijímajú najdôležitejšie rozhodnutia. Potom si nájdú zdroj, z ktorého môžu čerpať nezákonný profit. Vymyslia nenápadný a právne čo najmenej napadnuteľný spôsob, akým verejné prostriedky prelievajú do súkromných vreciek. Časť z týchto prostriedkov vracajú do „obehu“ tak, že ich použijú na financovanie stránickej kampane, aby si udržali moc. A vo „voľnom“ čase sa venujú štátnej agende, aby vytvorili zdanie, že ako volení zástupcovia občanov pracujú v ich prospech.

Všetky vládne garnitúry, ktoré doteraz na Slovensku pôsobili, sa nejakým

spôsobom aspoň do určitej miery podieľali na únose štátu. Na tom, že ho prevzali špecializované skupiny a osoby, vďaka čomu si v konečnom dôsledku štát prisvojili.

Príležitostná a organizovaná

Odborníci rozlišujú medzi korupciou príležitostnou a organizovanou. **Ku príležitostnej korupcii dochádza vtedy, keď sa zhodou okolností vytvorí zhluk podmienok, pri ktorej dôjde k obojstranne výhodnému „kontraktu“:** korumpovaný dostane svoj úplatok a korumpujúci svoju službu alebo rozhodnutie, pričom ide skôr o výnimku zo zavedených postupov a procedúr, ako o pravidlo. Dochádza k nej obvykle vtedy, keď sú medzi aktérmi korupčnej aktivity dôverné osobné vzťahy a riziko odhalenia je pre obe strany minimálne.

Organizovaná korupcia je systém, ktorý funguje podľa známych, hoci nepísaných pravidiel, kde je vopred jasné, koho treba podplatiť a koľko má dostať, aby žiadateľ dostal potrebnú službu alebo úradné rozhodnutie. Tento druh korupcie stavia do komplikovanej situácie predovšetkým čestných podnikateľov. Na jednej strane by si priali, aby štát cez verejné obstarávania, regulačné úrady a rôzne kontrolné inštitúcie garantoval férovú súťaž na biznisovom trhu. Na druhej strane, v prípade ak štát tohto nie je schopný či priam jeho predstavitelia pomáhajú organizovanej korupcii, čestný podnikateľ stojí pred dilemou či sa s korumpovanému systému prispôsobí alebo sa mu vzoprie, no ohrozí tým živobytie svojich zamestnancov a rodiny.”

Stranícky klientelizmus

Stranícky, alebo tiež politický klientelizmus je ďalším druhom korupčných aktivít. Dochádza k nemu vtedy, keď sa rozdeľovanie verejných aktív, poskytovanie tovarov a služieb **nerealizuje na základe všeobecne platných a neosobných pravidiel**, ktoré formuluje buď právny systém, alebo vznikli na základe trhového mechanizmu, ale **na základe politických, straníckych či iných priateľských väzieb a osobných vzťahov.**

Obvyklá prax je taká, že nominanti politických strán, ktorí vykonávajú verejné funkcie, uprednostňujú a zvýhodňujú osoby, s ktorými ich spája spoločný politický záujem, prípadne stranícka príslušnosť či členstvo v nejakej neformálnej skupine. **Stranícky a politický klientelizmus popiera základný princíp, na ktorom je postavený ekonomicky produktívny a spoločensky spravodlivý proces**, v ktorom politické, stranícke či skupinové vzťahy nesmú hrať žiadnu rolu, nieto ešte hlavnú, pri prijímaní rozhodnutí. Ak je porušovaná zásada rovného zaobchádzania so všetkými, nemôže sa uplatniť férová ekonomická súťaž, ktorá je základom efektívneho fungovania hospodárstva. Výrazne sa tým znižuje aj celková efektívnosť verejného sektora, pretože pre

spoločnosť potrebné služby a tovary nedostáva v najlepšej kvalite a za nižšiu cenu.

PODMIENKY UMOŽŇUJÚCE NÁRAST KORUPCIE

Korupcia má priaznivé podmienky pre rozvoj vtedy, keď je **zaručený výnos (vysoký prospech) z korupcie a keď je s korupčnou transakciou spojené nízke riziko odhalenia**. Dá sa povedať, že čím menej hrozí, že korupcia bude odhalená a potrestaná, tým viac narastá „odvaha“ dopúšťať sa korupčného konania.

Chýbajúce alebo neúplné pravidlá

Priestor pre korupciu vzniká aj vtedy, keď **záväzné pravidlá pre ľudí prijímajúcich rozhodnutia buď neexistujú, alebo sú v nich medzery a nedostatky, vďaka ktorým sa dajú obísť**. Prípadne ak sú pravidlá natoľko nejasné, či dvojznačné, že umožňujú príliš veľkú „voľnosť“ pri rozhodovaní a uplatnení svojvoľných postupov. Korupcii napomáha aj to, keď dodržiavanie pravidiel nie je kontrolované a ani sa nevyučuje.

Veľmi ľahko zneužiteľná je aj situácia, keď verejní funkcionári môžu rozhodovať o veciach verejného záujmu príliš voľne. Keď kritériá, ktoré by mali brať do úvahy buď neexistujú, alebo sú nejasné, či prípadne nejednoznačné. Ďalšou vhodnou podmienkou pre zneužívanie voľnosti pri rozhodovaní je absencia povinnosti, že každé rozhodnutie musí byť zdôvodnené. Alebo ak žiadateľ alebo uchádzač o službu nemá možnosť požiadať o preskúmanie rozhodnutia. Keď sa toleruje a nerieši konflikt záujmov v prípade verejných činiteľov. V konflikte záujmov nie sú verejní činitelia až vtedy, keď uprednostnia svoj prospech pred verejným blahom, ale už vtedy, keď majú možnosť, aby svoj záujem povýšili nad verejný. **Je preto povinnosťou všetkých funkcionárov štátu, aby verejnosti poskytovali vierohodné informácie, že v konflikte záujmov nie sú**. Hoci ide o povinnosť, ktorá vyplýva z ústavného zákona, slovenská prax tomu nezodpovedá.

Prílišná regulácia

Na základe mnohých skúseností odborníci skonštatovali, že **priestor na korupciu sa rozširuje vtedy, keď štát prehnane zasahuje do ekonomických a spoločenských procesov v tom zmysle, že sú preregulované**. Keď na administratívne rozhodnutie je potrebné veľa povolení, licencií, koncesií, či exkluzívnych výnimiek. Napríklad - čím zložitejšie sú daňové zákony, tým ľahšia je korupcia, lebo existuje voľnosť pre úradníka, ktorý o priznaní rozhoduje.

Nerovnováha medzi ponukou a dopytom

Korupcii prospieva aj vznik výraznej nerovnováhy medzi ponukou a dopytom pri poskytovaní verejnej služby – **typickým príkladom je zdravotníctvo: dopyt po kvalitnej zdravotnej starostlivosti obvykle vysoko prevyšuje možnosti zdravotníckeho systému.** Nerovnováha a asymetria v prístupe k informáciám takisto zvyšuje riziko, že túto asymetriu budú využívať dobre informovaní prijímatelia rozhodnutí proti radovým žiadateľom.

Nedostatočná transparentnosť

Ďalším faktorom, ktorý výrazne napomáha bujnenie korupcie je nízka transparentnosť vo verejnom sektore, v politickom a verejnom živote. **Nezverejňovanie či nesprístupňovanie informácií verejného záujmu, ktoré je primým popretím všeobecne platnej zásady, že čo nie je tajné, je verejné.**

Po prijatí bazálnej právnej normy (**Zákon č. 211/ 2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám**) sa aj situácia na Slovensku výrazne zmenila, ale ešte stále má ďaleko k optimu. Nie je žiadnou zriedkavosťou, že štátne orgány sa pokúšajú ustanovenia zákona obísť, alebo ich svojvoľne vykladajú v neprospech žiadateľov o informácie. Prípadne poskytujú informácie v takej forme, ktorá veľmi sťažuje, a niekedy až znemožňuje, aby sa mohol naplniť zmysel zákona – verejná kontrola efektívnosti použitia verejných prostriedkov.

Bývalý generálny prokurátor SR Dobroslav Trnka



V prípade systémovej politickej korupcie, ktorá nadobudla podobu únosu štátu, reprezentanti politickej moci využívajú skutočnosť, že štátne orgány a často ani verejnosť nekladú odpor snahe o neprípustnú koncentráciu politickej moci v rukách niekoľkých jednotlivcov. Napriek tomu, že ústava a zákony jednoznačne určujú subjekty, ktoré majú prijímať rozhodnutia, v skutočnosti rozhodnutia prijímajú osoby s najväčším politickým či ekonomickým vplyvom. Legitímne orgány sú iba vykonávatelmi pokynov, ktoré sa rodia v iných prostrediach. **V situácii, keď rozhodujú neoficiálne grémiá a ústavné či zákonné orgány iba kamuflujú, kto, kde a ako rozhodnutie prijal, je kontrolovateľnosť prijímania rozhodnutí iba teoretická.** Už viackrát sa preukázalo, že zásadný materiál, ktorý formálne prijímala a schvaľovala vláda, bol spracovaný na počítači manažéra či zamestnanca súkromnej firmy, ktorá bola zainteresovaná na tom, aby vládne rozhodnutie prospelo jej a nie verejnému záujmu.

Nefunkčná polícia, prokuratúra a súdnictvo

Skutočnosť, že tu za viac než dve desaťročia nebol vyšetrený, obžalovaný a odsúdený z korupčného činu žiadny vysokopostavený ústavný činiteľ nesvedčí o tom, že Slovensko je krajinou bez korupcie na najvyšších miestach, ale o nefunkčnosti polície, prokuratúry a súdnictva. Pretože policajný prezident podlieha priamo ministrovi vnútra, pričom rezort vnútra vedie obvykle člen najsilnejšej vládnej strany, vytvoril sa tým „**inštitucionálny predpoklad, aby policajní vyšetrovatelia pristupovali inak k vyšetrovaniu vtedy, keď je medzi podozrivými politický prominent.** Konštatovania, že „nebol porušený zákon“ alebo „skutok sa nestal“ uzavreli príliš veľa prípadov na to, aby bolo možné pripustiť, že na Slovensku policajní vyšetrovatelia pod kontrolou svojich nadriadených dôsledne a bez výnimiek rešpektujú princíp rovnosti pred zákonom.

Na rozdiel od sudcov, ktorí podliehajú iba ústave a zákonom, prokurátori podliehajú aj svojim nadriadeným. Niekedy viac ako zákonom, pretože prokuratúra funguje na monokratickom princípe – posledné a rozhodujúce slovo má vždy vyšší prokurátor. V konečnom dôsledku teda ten najvyšší. Dá sa preto povedať, že republika má takú prokuratúru, akého má generálneho prokurátora. Čo je hlavný dôvod, prečo na jeho výbere politikom tak veľmi záleží.

Doteraz sa na najvyššom poste prokuratúry vystriedalo šesť osôb. Dve boli vo funkcii iba krátko a o zvyšných štyroch sa dá povedať, že pod ich vedením si prokuratúra v mnohých prípadoch neplnila svoje poslanie. Namiesto toho, aby chránila zákonnosť, chránila pred zákonom politikov a vplyvné osoby, čím vytvorila zónu beztrestnosti pre privilegovaných. **Každý z doterajších generálnych prokurátorov poskytoval činiteľom, keď to naozaj potrebovali, prokurátorskú imunitu. Jej podstatou je, že trestne stíhaný nemôže byť**

nikto, koho neumožní stíhať prokurátor.

Pretože tam, kde niet žalobcu, niet ani sudcu, exponenti moci tak boli a sú chránení pred následkami svojich činov.

Z iniciatívy Daniela Lipšica, ministra spravodlivosti v druhej vláde Mikuláša Dzurindu, bol zriadený **Úrad špeciálnej prokuratúry** – okrem iného aj preto, aby generálny prokurátor nemohol vplývať na trestné konanie vedené proti funkcionárom štátu. Podľa zákona z roku 2003 **pod právomoc špeciálneho prokurátora spadajú ústavní činitelia vtedy, „ak sú podozriví zo spáchania trestného činu v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou“**. Redaktori, ktorí sa práci prokuratúry venujú podrobne, ako napríklad Marek Vagovič, priniesli množstvo článkov, z ktorých vyplýva, že špeciálny prokurátor Dušan Kováčik vo vzťahu k politickým a iným prominentom systém poskytovania prokurátorskej imunity nezrušil, ale priviedol k dokonalosti.

Kvalita rozhodovacej činnosti súdov je vážny problém slovenského súdnictva. Ide o problém, ktorý sa nedá vyriešiť zásahom zvonku, bez príspevku vnútorného prostredia. **Pre sudcov, ktorí vykladajú a aplikujú zákonné predpisy tak, že pri tom zásadne popú ich účel a význam, je zatiaľ prijímanie svojvoľných rozhodnutí jednoduché a bezrizikové.**

Odborné posudky či kritické recenzie sa tu píšú aj na bezvýznamné literárne produkty, ale rozsudky, ktoré majú mnohomiliónové následky, prechádzajú bez povšimnutia a odborného komentára. A to aj tie najnehoráznejšie. Je trisťné sledovať, ako donkichotsky vyznievajú pokusy, aby právnická obec verejne odsúdila aj úplne zjavné prejavy sudcovskej svojvôle.

Pritom je očividné, že systémové opatrenia, ani také, aké predstavuje prijatie nových občianskych kódexov, neprinesú zmenu automaticky. Kompetentný hodnotiaci orgán, posudzujúci kvalitu súdnych rozhodnutí zvonku, dnes potrebujeme rovnako naliehavo, ako sme ho potrebovali už pred dvoma desaťročiami.

Oligarchizácia verejného priestoru

Bývalá premiérka Iveta Radičová označila slovenskú demokraciu za demokraciu oligarchickú. Po privatizácii, ktorá sa uskutočnila v rokoch 1992 až 1998, teda počas druhej a tretej vlády Vladimíra Mečiara, tu **vznikla politicky organizovaná oligarchia, ktorá odvtedy uplatňuje svoj vplyv. Politici si výkonom moci vyrovnávajú svoje predvolebné záväzky voči oligarchom.**

Nebolo by správne, keby každý ekonomicky a spoločenský vplyvný podnikateľ bol označovaný za oligarchu. Toto označenie je vhodné iba pre **osoby, ktoré**



Podnikateľ Juraj Široký

pri svojom podnikaní programovo využívajú kontakty a spojenectvo s politikmi na to, aby zabezpečili pre seba a svoje firmy profit, aký by nemohli získať féroveou ekonomickou súťažou. V mnohých prípadoch oligarchovia priamo dosadzujú svojich ľudí do významných štátnych funkcií a politici sú im v tom nápomocní. “Nominanti” oligarchov v kľúčových prípadoch nekonajú vo verejnom záujme, ale v záujme svojho šéfa.

Spoločenská akceptácia

Uplatňovaniu neprípustných praktík veľmi pomáha skutočnosť, že **prah citlivosti na zjavne korupčné aktivity je na Slovensku nastavený mimoriadne vysoko**. Za uplynulé štyri roky sa verejné protesty udiali iba pri kauze Gorila, pri predaji CT prístroja v piešťanskej nemocnici a v prípade podnikateľa Ladislava Baštrnáka a na neho naviazaných politikov. Korupčné aféry, ktoré sa v hojnom počte odohrali na Slovensku, nemali dostatočný ohlas vo voličskom správaní, pravda, s jednou výnimkou - SDKÚ veľmi doplatila na kauzu Gorila.

DÔSLEDKY KORUPCIE

Hospodársky rast je dynamický vtedy, keď sa v ekonomike presadzujú trhové mechanizmy. Vtedy sa pri ponuke tovarov a služieb presadzujú aj hospodárske subjekty, ktoré ich produkujú v najvyššej kvalite a za najnižšiu cenu. **Ak je trhový mechanizmus kontaminovaný korupčnými praktikami, nepresadzujú sa firmy, ktoré sú ekonomicky najproduktívnejšie, ale úspešné sú spoločnosti s korupčnými prepojeniami na prijímateľov štátnych, alebo**

verejných rozhodnutí. **Tým je hospodársky rast pribrzdený** - neplatí to len pri skorumpovaných štátoch, ktoré vedia udržať hospodársky rast vďaka obchodovaniu s nerastnými surovinami (ropa, plyn, drahé kovy) alebo vďaka využívaniu extrémne lacnej pracovnej sily. **Volná súťaž hospodárskych subjektov je tak deformovaná, čo má následky nielen pre súťažiacie firmy, ale aj pre ekonomiku a spoločnosť.** Tým, že poškodzuje firmy s najvyššou produktivitou, ich hospodárske výsledky nezodpovedajú kvalite ich podnikania. Do popredia sa tak dostávajú nie najlepší, ale najskorumpovanejší. Poškodené firmy preto nemôžu naplniť svoj investičný potenciál, pretože profit získal iný podnikateľský subjekt s nižšou produktivitou a prípadne aj horším produktom.

Korupčný nákup tovarov a služiev deformuje štruktúru verejných výdavkov, pretože sa nákup istých tovarov a služieb prepláca, takže na iné potrebné výdavky už nie sú zdroje. Celkove sa pritom znižuje rentabilita verejných investícií. Vďaka korupčným praktikám získavajú korumpujúce firmy prostriedky na to, aby mali dostatočné zdroje na ďalšie korumpovanie, čím sa vytvára bludný kruh, ktorý sa len ťažko likviduje.

Informácie o korupčnej praxi majú vplyv na rozhodovanie zahraničných investorov, či krajina je vhodná na podnikanie. Štáty, v ktorých – tak ako na Slovensku – je vymáhateľnosť práva nízka, získavajú investorov najmä za takú cenu, že sú im nútené ponúknuť najväčšie dotácie na pracovné miesto alebo najväčšie daňové úľavy. V konečnom dôsledku tak všetko preplácajú daňovní poplatníci.

Korupcia má veľmi negatívny vplyv na životnú úroveň obyvateľstva, pretože prostriedky, ktoré by sa uplatnili na financovanie spoločensky prospešných oblastí, sú zdrojom nezákonného profitu obmedzeného počtu skupín a jednotlivcov.

Demoralizácia spoločnosti

Okrem toho, že korupčné praktiky znižujú hospodársky rast, majú veľmi negatívny vplyv na celkovú klímu v spoločnosti. **Zjavné, ale nevyšetrené a nepotrestané korupčné aktivity znižujú dôveru spoločnosti voči orgánom štátu a ich predstaviteľom.** Bez základnej dôvery medzi občanmi a ich zástupcami a reprezentantmi sa len veľmi obtiažne dosahujú aj žiaduce spoločenské ciele. Absencia elementárnej dôvery medzi zastupovanými a zastupujúcimi komplikuje fungovanie základných demokratických pravidiel. **Dlhotrvajúca a narastajúca korupcia ohrozuje samotné základy ústavného demokratického zriadenia,** lebo sklamaní a nespokojní voliči vo zvýšenej miere podporujú radikálne politické subjekty a ich predstaviteľov. Nestíhaná a nepotrestaná korupčná činnosť na najvyššej úrovni nadobúda podobu organizovanej zločineckej skupiny, čím sa spochybňujú samotné základy civilizácie.

vaného štátu. Porušovanie zákonov vedie k tomu, že sa porušujú aj základné práva a slobody občanov.

V spoločnostiach, ktoré sa nedokážu ubrániť tomu, aby korupčné praktiky neovplyvňovali dôležité rozhodnutia štátnych orgánov, narastá **občianska demoralizácia**. Pritom je nesporným faktom, že demokracia k riadnemu fungovaniu nevyhnutne potrebuje, aby obyvatelia krajiny boli občanmi – aby sa zaujímali o verejný život a podporovali trendy, ktoré spoločnosti prospievajú. Bez občianskej angažovanosti je liberálne demokratické zriadenie oslabené a v čase svetových či medzinárodných turbulencií aj ohrozené.

STAV KORUPCIE NA SLOVENSKU

Podľa prieskumov, ktoré aj na Slovensku realizujú medzinárodne rešpektované organizácie (Nations in Transit, Transparency International, Svetové ekonomické fórum, Eurobarometer, Freedom House či časopis Economist) **majú korupčné praktiky na Slovensku hlboké korene, pričom nemalá časť obyvateľstva ich toleruje a ospravedlňuje**. Pokiaľ ide o **vnímanie korupcie vo verejnom priestore**, kde sú respondentmi predovšetkým podnikatelia a analytici, tak je **Slovensko momentálne na 50. až 53. mieste spolu s Maďarskom, Chorvátskom a Bahrajnom**. V rámci Európskej únie sme piaty od konca a v porovnaní s predchádzajúcim rokom sme sa zhoršili – hoci za posledných šesť rokov došlo k miernemu zlepšeniu.

Porovnanie s Českom a Rumunskom ukazuje, že nám podobné a s nami porovnateľné krajiny sa v tejto oblasti výrazne zlepšili. **Slovensko svoj potenciál na zlepšenie ani zďaleka nevyužilo**.

663

odsúdených za korupčné trestné činy

z toho potrestaných nepodmienečným trestom:

4

policaaji

2

prokurátori

1

starosta

Aj keď sa v posledných rokoch prijalo niekoľko dôležitých zákonov (o ochrane oznamovateľov korupcie, o financovaní politických strán a ďalšie) nemení sa nič na tom, že elity sú pri korupčných trestných činoch prakticky beztrestné.

Za machinácie s tendrami bolo odsúdených len dvanásť ľudí, pričom rozsah korupcie pri verejnom obstarávaní je neporovnateľne vyšší. Transparency Interanational Slovensko zistila, že **drvivá väčšina zo sedemsto rozsudkov v prípadoch korupcie sa týka iba malej korupcie**. Zo 663 ľudí, ktorí boli na Slovensku odsúdení v rokoch 2012 až 2015 boli potrestaní nepodmienečným väzením iba štyria policajti, dvaja prokurátori a jeden starosta. Ostatní dostali podmienečný trest alebo finančnú pokutu – sumárne štát na pokutách vybral 1,2 milióna eur. Hoci podľa Európskej komisie je Slovensko druhým štátom v počte pochybení a podvodov pri čerpaní eurofondov, zo 121 rozsudkov, ktoré sa týkali poškodzovania finančných záujmov EÚ sa žiadny netýkal predstavitela štátnej správy alebo samosprávy.

Tri korupčné modely

Hoci sa slovenské vládne garnitúry v mnohých ohľadoch od seba odlišovali, v jednom sa na seba podobali. Korupčné praktiky, ktoré sa počas ich funkčných období vyskytli, neboli len zlyhaním systému, ale predstavovali systémové zlyhanie.

Najväčšie škandály, ktoré sa za uplynulé dve desaťročia na Slovensku objavili, boli vždy prejavom a dôsledkom toho, že **každá z troch základných politických garnitúr si vytvorila vlastný spôsob, v ktorom korupciu „prevádzkovala“ ako systémovú prax**.

Spôsob spravovania štátu a verejného majetku, ktorý si v náznakoch vyskúšala **druhá Mečiarova vláda**, dovedla do definitívnej podoby **tretia vláda Vladimíra Mečiara**, ktorá sa ujala moci po predčasných parlamentných voľbách 1994. Okrem Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) sa na vláde podieľalo aj Združenie robotníkov Slovenska (ZRS), ktoré viedol predseda Ján Ľupták a Slovenská národná strana (SNS) Jána Slotu.

Počas dlhej parlamentnej noci v novembri 1994 vtedy nastupujúca vládna koalícia odhlasovala aj **zásadnú zmenu v privatizácii**. Vzala vláde právomoc rozhodovať o priamych predajoch štátnych podnikov a odovzdala ju **Fondu národného majetku (FNM)**. Dôvod tejto zmeny bol očividný. Privatizácia, o ktorej rozhodovala vláda v zbere, bola v zásade kontrolovateľná. Jej rokovania sa totiž zaznamenávali na magnetofónové pásky, na dôvody privatizačných rozhodnutí sa mohli po rokovaní vlády pýtať novinári, do konkrétnych zmluvných záležitostí bol oprávnený vstupovať Najvyšší kontrolný úrad, premiéra i ministrov mali právo interpelovať poslanci parlamentu. Fondu národného majetku tieto nepríjemnosti nehrozili, lebo **privatizačné rozhodnutia sa rodili v nekontrolovateľnom prítmí jeho prezídia**. Politické špičky koalície

rozhodovali prostredníctvom svojich ľudí v ňom a ešte z toho mali prémieový bonus - mohli predstierať, že s rozhodovaním fondu nemajú nič spoločné. Výsledkom bolo, že za tretej Mečiarovej vlády sa **sprivatizoval štátny majetok za 120 miliárd slovenských korún** (približne 4 miliardy eur), pričom **štátna pokladnica z toho prakticky nemala takmer žiadny príjem.**

Pokiaľ ide o *dve vlády Mikuláša Dzurindu*, spis Gorila umožnil určiť presné kontúry toho, čo bolo v náznakoch viditeľné už predtým. Najsilnejšia vládna strana SDKÚ – DS vypracovala pri privatizácii a verejných súťažiach **system, pri ktorom hrala kľúčovú rolu jedna poverená a splnomocnená osoba.** Tá sa starala o to, aby korupčné benefity prišli na správne miesta - **pôsobila za hranicami a bola „absolútne dôveryhodná a lojálna“ k predsedovi a jeho dôverníkom.**

Tento model mal toľko výhod a predností, že sa v spise Gorila odporúčal aj ostatným stranám ako príklad hodný nasledovania. V spise Gorila sa tiež hovorí, že bolo účelné, ak sa politické strany a ich nominanti vo Fonde národného majetku vyplácali za privatizáciu osobitne, „pretože keď sa vyplácali len politické strany, tak sa niekedy stávalo, že politická strana »zabudla« vyplatiť svojho funkcionára FNM, ktorý potom nefungoval“. Jedinou výnimkou vraj bola SMK, kde všetky peniaze dostával len jeden človek, ale ľudia tejto strany však „vždy fungovali“.

To, čím bol pre odhalenie praktík Dzurindových vlád spis Gorila, to sú pre ***Smer-SD*** vyjadrenia bývalého poslanca Smeru Bohumila Hanzela, ktorý v roku 1999 spoluzakladal Smer a v jeho začiatkoch stranu podporil miliónmi korún.

Poslanec Hanzel vo viacerých rozhovoroch potvrdil, že predseda strany Robert Fico osobne **podpísal zmluvu „so skupinou piatich sponzorov, ktorých zastupuje veľmi vplyvný podnikateľ“.** Táto zmluva vraj bola uzavretá pred notárom, ktorý úradne overil, že podpisy zúčastnených osôb pod zmluvou sú pravé. Skupina piatich sponzorov-akcionárov podľa Bohumila Hanzela poskytla strane desiatky miliónov korún, ktoré sa nikdy neobjavili v oficiálnom účtovníctve strany, lebo „Fico to vždy odklonil tak, aby išlo cez účtovníctvo len to, čo je nevyhnutné“.

Pred voľbami 2010 bola zverejnená kópia zmluvy, ktorú ešte v roku 2002 podpísali podnikateľ Ľubomír Blaško a koordinátor volebnej kampane Smeru Fedor Flašík. Jej originál neskôr doručil polícii poslanec Daniel Lipšic. Táto zmluva vysvetľuje, odkiaľ vzal Smer prostriedky, aby mohol pred parlamentnými voľbami 2002, prvými, ktorých sa strana zúčastnila, zaplatiť kampaň za takmer tristo miliónov slovenských korún. (Aj informácia, že kampaň stála Smer 284 miliónov Sk, pochádza od Bohumila Hanzela.)

Dva dni pred parlamentnými voľbami 2010 bola zverejnená nahrávka, na ktorej hlas – ako hovorí formulačný úzus – **podobný hlasu Roberta Fica** hovorí, že „vlastnou hlavou“ zabezpečil pre stranu 70 miliónov korún a že „musí vzniknúť nejaká paralelná finančná štruktúra, ktorá musí byť k dispozícii na účely aj volebnej kampane a ďalších vecí“. To, čo sa v spise Gorila hovorí o „40 deka salámy“ či o miliónových obáľkach, ktoré osobne prebral osobný tajomník predsedu Fica, nasvedčuje tomu, že **modelu sponzorov a akcionárov, i modelu „vlastnou hlavou“, zostala jeho strana verná aj v období ďalších rokov.**

Žiadna slovenská garnitúra sa nevyhla straníckemu klientelizmu, ale Ficove vlády ho povýšili takmer na oficiálny systém, v čom sa veľmi angažoval samotný predseda Smeru, ktorý osobne verejnosti vysvetľoval, že v politike ide predovšetkým o ovládnutie verejných zdrojov. V júni 2007 napríklad vyhlásil, že v politike „budem veľmi úprimný - nejde o žiadne hodnoty, ale vždy ide o záujmy, ekonomiku a moc.“ Jeho výklad, že „o tom je politika“ a že „tak funguje politický systém“, mal až podobu doktríny. Z nej vyplynulo, že politika v deformovanej podobe je presne takou politikou, akou má byť.

MOŽNOSTI BOJA PROTI KORUPCII

V porovnaní s inými krajinami Európskej únie sa nedá povedať, že by Slovensko výraznejšie zaostávalo pokiaľ ide o legislatívne opatrenia v boji proti korupcii. Problém slovenskej legislatívy spočíva v tom, že nie sú rovnako efektívne a vymáhateľné ako v štátoch, ktorú sú pri potieraní korupcie oveľa úspešnejšie. **Dôraz nie potrebné klásť na to, aby sa prijímali nové normy, ale aby sa skvalitňovali jestvujúce - aby legislatívne opatrenia boli systémové a nedali sa obchádzať.**

Faktom však je, že už aj dnešná legislatíva umožňuje, aby orgány štátu a orgány činné v trestnom konaní boli v boji proti korupcii oveľa dôraznejšie. **Možnosti dnes platnej legislatívy sa v praxi nevyužívajú** a aj tí, ktorí by ich mali uplatňovať, a namiesto toho volajú po prijatí nového, „lepšieho“ zákona. Iba zlepšovaním legislatívneho prostredia k zásadnej zmene, pokiaľ ide o znižovanie rozsahu korupcie, či odstránenie systémovej korupcie, nedôjde. Na to je potrebné celkové sfunkčnenie represívnych a kontrolných orgánov štátu. Dobré pravidlá sú v tejto oblasti veľmi prospešné, ale podľa skúseností krajín, ktoré v porovnaní so Slovenskom urobili väčší pokrok, **oveľa väčší význam má personálne obsadenie vedúcich postov v polícii, prokuratúre a v súdnictve.** Ukazuje to predovšetkým príklad **Českej republiky a Rumunska.**

V poslednom období v jednej i druhej krajine **došlo aspoň k čiastočnej emancipácii polície a prokuratúry (štátneho zastupiteľstva) od politickej**



Protesty po kauze Gorila

moci. Výsledkom boli rozsudky aj nad prominentnými členmi politických elít. Je málo pravdepodobné, že by k rovnakej zmene mohlo dôjsť na Slovensku samovoľne, bez zásadnej aktivizácie širokej verejnosti v boji proti korupcii. V tomto ohľade zohrávajú veľkú rolu predovšetkým politické strany a mimovládne organizácie.

Problém so stranami a ich pôsobením je, že sú dôsledne a razantne protikorupčné zväčša len dovtedy, kým sú v opozícii. **Politická vôľa po prijatí a presadení potrebných zmien zväčša vyprcháva vo chvíli, keď prevezmú moc.** Výnimkou v tomto smere bola predovšetkým vláda Ivety Radičovej, ktorá schválila zásadné zákonné opatrenia v prospech čistoty a transparentnosti verejného života (**zákon o povinnom zverejňovaní zmlúv pri verejnom obstarávaní, prihlásenie sa k medzivládne programu Otvoreného vládnutia atď.**), ale v polovici funkčného obdobia padla, pretože nezískala pri hlasovaní o dôvere vláde väčšinu.

Slovenské mimovládne organizácie sú v boji proti korupcii veľmi aktívne, ale majú obmedzený vplyv, pretože môžu iba ponúkať expertné riešenia a vytvárať tlak na politickú reprezentáciu, aby konala v duchu ich odporúčaní. Pokiaľ ide o aktivizáciu verejnosti, zďaleka nie je dostatočná, aby došlo k výraznej a potrebnej zmene. Mimovládne organizácie – medzi nimi aj Nadácia Zastavme korupciu – zverejňujú a analyzujú najzávažnejšie korupčné prípady a prostredníctvom nich sa snažia, aby verejnosť docenila význam týchto káuz. **Spolu s médiami, predovšetkým mienkotvornými denníkmi a televíznymi či rozhlasovými reportérmi, musia oveľa silnejšie dostať do verejného povedomia, že korupcia patrí k najväčším problémom kra-**

jiný a že bez jej radikálneho obmedzenia sa pomery na Slovensku zásadnejšie nezmenia.

Pri celostnom pohľade na to, aké sú možnosti boja proti korupcii, dajú sa vyčleniť samostatné, ale najvzájom prepojené aktivity.

Prvou z nich je **zvyšovanie protikorupčného povedomia verejných činiteľov**. Dá sa to dosiahnuť špecializovaným tréningom na zvýšenie ich etických štandardov a dôkladným školením o právnom rámci, v akom sú povinní sa pohybovať.

Je tiež potrebné **zvyšovať aj protikorupčné povedomie širšej verejnosti**, aby mala jasnú predstavu o tom, čo môžu a majú od svojich zvolených či nominovaných zástupcov požadovať. Dôležité je, aby sa pestovala kultúra netolerancie voči všetkým druhom a prejavom korupcie. Je to práca s hodnotami, ktorá má priniesť zmenu základného mentálneho nastavenia spoločnosti.

Ďalšou relatívne samostatnou oblasťou je sféra **protikorupčnej prevencie**. Pri prijímaní akýchkoľvek opatrení je potrebné pamätať na to, aby mali aj protikorupčný rozmer – **administratívne pravidlá a procedúry musia byť nastavené tak, aby korupciu maximálne sťažovali**. Z tohto dôvodu by každá vláda mala prijať komplexný protikorupčný program, ktorým by zabezpečila, aby sa prijali zásadné legislatívne a administratívne opatrenia v boji proti korupcii. Verejní činitelia musia bezpodmienečne dodržiavať zákon, ktorý zabraňuje vzniku konfliktu záujmov a v prípade, keď taký konflikt vznikne, verejne ho priznať a umožniť, aby jeho dôsledky bolo možné priamo sledovať. V rámci prevencie je nevyhnutné, aby **verejná moc podporovala čo najširší prístup občanov k informáciám** a aby jej predstavitelia pravidelne skladali účty pred informovanou verejnosťou.

Tretou oblasťou protikorupčného pôsobenia je oblasť jej **odhaľovania**. Korupčnej aktivite musia v maximálnej možnej miere brániť už interné kontroly každej organizácie, ktoré tiež umožnia, aby bolo možné voči nelegálnemu postupu podať účinné odvolanie. Je potrebné, aby bol vytvorený **zákonný rámec pre oznamovateľov korupčných aktivít** (whistleblowerov) a **aby boli reálne a účinne chránení**, ak sa rozhodnú stať sa oznamovateľmi protispoločenskej činnosti.

Štvrtou oblasťou je **prijímanie a uplatňovanie účinných sankcií proti korupčnému správaniu**. Práve v takých oblastiach, akou je štátna a verejná správa, polícia, prokuratúra či súdnictvo je nevyhnutné, aby v nich fungoval účinný systém disciplinárnych postihov za to, ak sa niekto previní proti normám a pravidlám korektného správania. Istota, že každé korupčné správanie bude odhalené a potrestané, by malo veľmi účinný protikorupčný vplyv – každé opatrenie, ktoré pravdepodobnosť odhalenia zvyšuje, si preto zaslúži podporu.

ŠÍRENIE POVEDOMIA



Školenia verejných
činiteľov
Kultúra netolerancie
Nastavenie spoločnosti
Vzdelávanie na školách



PREVENCIA

Administratívne pravidlá
Prístup k informáciám
Zabránenie konfliktu záu-
jmov

SANKCIE



Vyšetrovanie a obžaloba
Súdne tresty
Disciplinárne postihy
Politické a spoločenské
sankcie



ODHAĽOVANIE

Interná kontrola
Ochrana oznamovateľov
Zákonný rámec pre
oznamovateľov

Celkove je potrebné, aby verejnosť brala na zodpovednosť politikov a štátnych funkcionárov, ktorí korupčné správanie tolerujú a nieto ešte tých, ktorí ho organizujú. **Verejná mienka** musí účinne nútiť národných politkov, aby nie len akceptovali, ale aj iniciatívne podporovali také protikorupčné opatrenia, ktoré majú medzinárodný a nadštátny charakter.

Všetky štyri oblasti sú navzájom prepojené a ich celostné ponímanie umožňuje, aby sa navzájom podporovali a aby v spoločnosti vznikla dostatočná protikorupčná synergia.

Užitočné odkazy

Emília Sičáková-Beblavá, Miroslav Beblavý: Prístup k definovaniu korupcie, Sociológia 39, 2007

Úrad vlády Slovenskej republiky: Čo je korupcia

Zuzana Fričová: Priama a nepriama korupcia, Trend , 2004

Jozef Pakán: Analýza korupcie v Slovenskej republike, Bankovní institut vysoká škola Praha, 2012

Národný program boja proti korupcii

Marián Leško: Financovanie strán podľa Gorily, Trend, 2012

Transparency International Slovensko: Slovensko je vo vnímaní korupcie piatou najhoršou krajinou EÚ, 2011

Silvia Majerová: Korupcia na Slovensku: žiadny fenomén súčasnosti, ale 300-ročná tradícia, aktuality.sk, 2016

Transparency International Slovensko: Za imunitou pre korupčníkov stojí tieň prokuratúry

Podnikateľ Miroslav Trnka chce zatočiť s korupciou: Máme systémovú chybu v spoločnosti, Život, 2015

Boj proti korupcii, euractiv.sk, 2012

Andrej Matisák: Boj proti korupcii: Pomôže Slovensku Rumunsko?, Pravda, 2015

Jana Kubisová: Korupcia na Slovensku: Títo ľudia ju vidia a neboja sa o nej hovoriť, aktuality.sk, 2015

Transparency International Slovensko: 150 protikorupčných odporúčaní pre Slovensko, 2015

Gabriel Šípoš: Analýza programov strán pred voľbami 2016: Korupcia a transparentnosť, Denník N, 2016