

**KORUPCIA NA SLOVENSKU
Z HĽADISKA SPRÁVOVANIA VECÍ VEREJNÝCH**

Daniela Zemanovičová
Olga Gyárfášová

KORUPCIA NA SLOVENSKU Z HĽADISKA SPRÁVOVANIA VECÍ VEREJNÝCH

© Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel.: 07/534 110 20, fax: 07/582 33 487
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

ISBN 80-967382-5-9



TIS

CPHR - Transparency International Slovensko

Daniela Zemanovičová
Oľga Gyárfášová

**KORUPCIA NA SLOVENSKU
Z HĽADISKA SPRÁVOVANIA VECÍ VEREJNÝCH**

Bratislava
júl 2000

Vydané s podporou US AID a INEKO

OBSAH

ÚVOD	7
1. MODEL Y SPRAVOVANIA VECÍ VEREJNÝCH	8
1.1. Vertikálny verzus horizontálny model	8
1.2. Trendy v postavení verejnej správy vo svete	9
2. NA AKÝ MODEL JE PRIPRAVENÁ SLOVENSKÁ VEREJNOSŤ?	12
2.1. Názory občanov na riadenie spoločnosti	12
2.2. Optika hodnotenia prednovembrového a ponovembrového obdobia	14
2.3. Politické a hodnotové orientácie	19
2.4. Dôvera	21
2.5. Participácia a záujem o politiku	23
2.6. Zodpovednosť a "skladanie účtov"	26
3. PRESADZOVANIE VEREJNÉHO ZÁUJMU	27
3.1. Inštitúcie v službách verejnosti	28
3.2. Obraz politikov a pracovníkov verejnej správy	31
4. KORUPCIA VO VEREJNOM SEKTORE	34
ZÁVER	
Paternalistický verzus participatívny model	39
Pramene	46
Autorky	48

ÚVOD

Korupcia je problém starý ako ľudstvo samo a má veľmi veľa väzieb, súvislostí a príčin, ktoré určujú mieru jej rozšírenia. Jednou z nich je aj **model spravovania vecí verejných, vzťah medzi občanom a pracovníkmi verejnej správy**.

O tom, ako problémy verejnej správy vníma samotná verejnosť, sa vie na Slovensku pomerne málo. Zdrojom cenných informácií je prieskum verejnej mienky, ktorý uskutočnila v marci 2000 agentúra GfK Slovakia na reprezentatívnej vzorke dospelých (vek 18+) populácie SR. Jedna časť projektu bola zameraná na to, ako otázky zodpovednosti a dôveryhodnosti verejnej správy, ale aj korupcie a dôvery, vnímajú samotní občania. Tento prieskum bol použitý na projekt "Zodpovedná vláda - očakávania verejnosti a politických elít", ktorý sponzoroval Freedomhouse a podľa rovnakého metodologického postupu sa v 1. polroku 2000 realizoval v Rumunsku, Bulharsku a na Slovensku, ako aj na spracovanie predkladanej analýzy, ktorú sponzorovala US AID.

1. MODELY SPRAVOVANIA VECÍ VEREJNÝCH

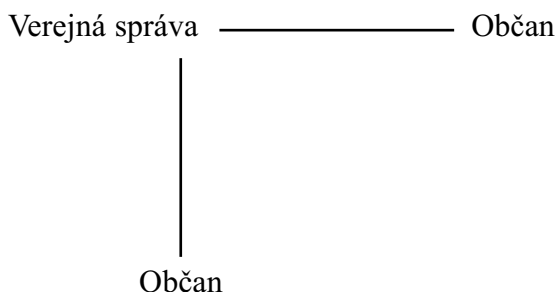
„Verejná správa je určená na vykonávanie verejných vecí. Len čo vznikla, začala žiť svoj vlastný život a začala verejnosť považovať za svojho nepriateľa” (Brooks Atkinson, „9 september“, Once Around the Sun, 1951).

1.1. Vertikálny verzus horizontálny model

Vzťah verejná správa - občan odzrkadľuje viacero faktorov historicko - ekonomicko - socio - kultúrnych.

S istým zjednodušením možno povedať, že vo vzťahu občan - verejná správa je možné hovoriť o dvoch krajných modeloch:

- vertikálnom,
- horizontálnom.



Vertikálny model znamená nerovnoprávny vzťah, kde tí, ktorí disponujú právomocami (reprezentanti verejnej správy), vnímajú občanov viac ako "prosebníkov", a nie ako partnerov, suverénnych klientov. Občan vníma delegované právomoci úradníkov ako dané, bez možnosti ovplyvniť chod vecí verejných. Na druhej strane úradníci majú sklón využívať svoj úrad ako zdroj moci a často ho aj zneužívať na osobné záujmy. Vertikálne vzťahy sú založené na paternalizme a hierarchickej úrovni rozhodovania.

Horizontálny model naopak vníma občana a občiansku spoločnosť ako rovnocenného partnera, ako klienta, ktorému verejná správa má slúžiť. Služby, ktoré poskytuje verejná správa, sú síce špecifické, ale predsa len ide o služby, v rámci ktorých občan

vystupuje ako klient, zákazník. Pracovníci verejnej správy by sa mali zamýšľať nad tým, ako najlepšie vyhovieť občanom. Vybavenie všetkých záležitostí pri jednom okienku, podávanie daňových priznaní cez internet, zasielanie opravených písomných skúšok s odôvodnením hodnotenia študentom a podobné praktiky nám síce pripadajú ako science-fiction, ale v mnohých krajinách sú už každodennou realitou.¹

V participatívnom modeli verejnej správy predstavuje občan aktívny prvok v tom zmysle, že okrem delegovania výkonu svojich práv na poslancov sa sám snaží prevziať zodpovednosť a formujúc záujmové skupiny (napr. občianske združenia) presadzuje a vytvára v demokratickom prostredí inštitúcie potrebné na efektívne fungovanie parlamentnej demokracie. Zároveň vládu kontroluje a vláda občanovi "skladá svoje účty."

Transformácia vertikálne riadenej spoločnosti na horizontálnu je dlhodobý, ale potrebný proces, pretože zabezpečuje predpoklady na dlhodobo udržateľný rast. Okrem aktívneho občana vyžaduje aj zmenu v politickom vedomí, presadzovanie hodnotovo, a nie klientelisticky orientovaných politických strán.

1.2. Trendy v postavení verejnej správy vo svete

Verejná správa, jej funkčnosť a efektívnosť sa stáva dôležitým prvkom prosperity jednotlivých ekonomík, ale aj nadnárodných celkov. Staré uzavreté schémy sa prekonali, preto sa hľadajú nové smery a nové praktiky vo verejnom sektore, ktoré sa inšpirujú podnikateľským sektorom, orientáciou na výsledok, spokojnosťou zákazníka a zvažovaním, aké služby by mu mohli vyhovovať. Základným princípom reforiem verejnej správy je chápanie administratívy ako služby občanom. Ich cieľom je zefektívnenie verejnej správy, najmä cestou modernizácie, vnášania marketingových prístupov, minimalizácie nákladov cez využívanie dostupných technológií a sietí a pod.

Základné tendencie vo verejnej správe sú zmeny:

- **od "government" ku "governance"**², to znamená, že dochádza k zmenám a novej kvalite vzťahov medzi verejným sektorom, trhovým sektorom, občianskou spoločnosťou a občanmi. Správa verejných záležitostí zahŕňa inštitúcie, systémy a procesy, ktoré sa realizujú za účasti štátu, občanov, občianskej spoločnosti a súkromného sektora. Teda správa verejných vecí nie je zverená iba pracovníkom ad-

¹ Bližšie pozri: Zemanovičová - Sičáková, (2000), 1th Quality Conference for Public Administration - Sharing Best Practices in the EU, Lisabon, máj 2 000.

² Od vládnutia k správe vecí verejných.

ministratívy, ale smeruje k participatívne modelu a horizontálnym vzťahom. Uznáva sa, že vo verejnej správe je nutný holistický prístup. Cieľom reformného úsilia sa stávajú otázky demokracie, dôvery verejnosti, vzťahy vláda - občan a snaha o efektívnosť meraná cez uspokojenie zákazníkov. Hľadajú sa nové interakcie medzi vládou, trhmi a občianskou spoločnosťou, akési "holistické mapy".

- **od uzatvorenosti k otvorenosti.** Verejná správa už nie je uzavretá do seba, ale vracia sa k svojmu pôvodnému poslaniu - k službe občanovi. Dôležitú úlohu preto zohrávajú otázky transparentnosti, informačných tokov a komunikácie s občanmi. Orientácia na zákazníka, na kvalitu služieb, ale aj predvídanie jeho potrieb sú kľúčové.³ Uvedený prístup má zároveň veľký vplyv na budovanie dôvery, pozitívnej percepcie určitého systému, keďže umožňuje občanovi "skontrolovať realitu".⁴
- **od rigidity k flexibilnosti, od byrokracie k "adhokracii".** Verejný sektor musí dať flexibilnú odpoveď na súčasné výzvy. Možno hovoriť o posunoch od ideologickej nepružnosti k pragmatizmu, od štrukturálnej rigidity k "adhokracii", od manažmentu rigidity ku kreativite, od rigidity kariéry k individualizmu, od štandardných koncepcií k flexibilným odpovediam. Klasické byrokratické štruktúry už novým požiadavkám málo vyhovujú, aj keď sa nehovorí o ich úplnom odstránení, ale skôr o "adhokracii", ktorá by mala dopĺňať klasické štruktúry. Úlohy sa stávajú dočasnými a sú riešené ad hoc zostavenými skupinami, medzirezortnými tímami, diskusnými skupinami s využitím internetu a pod.⁵ Zmeny v tradičných pravidlách, predpisoch vo verejnej správe musia byť sprevádzané zmenami v kontrolných mechanizmoch a inštitúciách. Okrem kontroly cez finančné mechanizmy sa vo všetkých krajinách OECD venuje zvýšená pozornosť hodnotám, etike vo verejnej službe. Viaceré krajiny prijali podrobné etické kódexy, iné krajiny to postavili na definovaní všeobecných etických hodnôt.

³ Príkladom je otvorený register motorových vozidiel vo Švédsku. Všetky informácie z tohto registra sú verejne dostupné. To znamená, že široká verejnosť tak ako aj polícia, poisťovacie spoločnosti, obchodníci s autami, daňové orgány, firmy prevádzkujúce parkovacie služby atď. majú neobmedzený prístup k informáciám obsiahnutým v uvedenom registri. Okrem uvedeného je vo Švédsku umožnená "samoobsluha" pri registrácii vozidla zavedením elektronickej registrácie, ako aj telefonické registrácie pomocou automatického samoobslužného systému.

⁴ Napr. v Írsku zaviedli povinnosť zasielať študentom končiacim strednú školu kópie skúšobných textov s hodnotením a odôvodnením výslednej známky. Cieľom bolo znížiť počet odvolaní a zvýšiť dôveru študentov cestou vyššej transparentnosti. Výsledky hovoria, že počet odvolaní sa znížil až o 47%.

⁵ V Holandsku sa napr. vysokí štátni funkcionári môžu stať "generálnymi riaditeľmi projektov". V Dánsku sa napríklad každoročne prehodnocuje organizačná štruktúra vo vzťahu k úlohám a ľudským kapacitám, čo podporuje vnímanie štruktúry ako dočasnej a obmedzuje obavy zo zmien.

- **od utajovania informácií k "e-governance"** a kombinovaniu informácií. Nové technológie, internet majú vplyv na postavenie občana ako voliča, spotrebiteľa či poplatníka. Ale majú vplyv aj na výrobný cyklus a riadenie. Začína sa hovoriť o "E-občanovi", v ktorom sa kombinuje občan ako volič, spotrebiteľ, daňový poplatník. V dôsledku technických možností je možná integrácia tradične rozdeľovaných funkcií a procesov v administratíve, je možné spájať rôzne ministerstvá, agentúry, úrovne, sektory. To pre občana znamená interakciu s verejnou správou v čase a na mieste, ktoré vyhovujú individuálnym preferenciám.⁶
- **od špecializácie k integrovaniu** jednotlivých funkcií verejnej správy: internet a ďalšie informačné technológie menia tradičné štruktúry a procesy vo verejnej správe. Umožňujú prepojenie rôznych agend, organizačných stupňov a sektorov. To umožňuje občanom interakciu s verejnou správou v čase a na mieste, ktoré rešpektuje individuálne preferencie.⁷
- **od národného rozmeru k európskemu**. Verejná správa sa stále viac chápe v nadnárodnom kontexte, vo väzbe na požiadavky európskeho občana, spotrebiteľa,

⁶ Príkladom je talianske ministerstvo financií, ktoré zaviedlo možnosť elektronickej komunikácie občana s daňovými úradmi obsahujúce napr. možnosť poskytovania poradenstva daňovým poplatníkom ohľadne formalít spojených s plnením ich daňových povinností, možnosť elektronickeho vyplnenia daňového priznania, ako aj možnosť elektronickej platby. K zavedeniu transparentnosti na trhu práce a k aktívnej podpore zamestnanosti dochádza vo Švédsku aj pomocou webstránky obsahujúcej informácie o voľných miestach, informácie o vzdelaní a trhu práce. Virtuálny zamestnanecký servis je dostupný či už z domu alebo z práce potenciálnych záujemcov celých 24 hodín. Dostupnosť informácií o voľných miestach už nie je limitovaná ich fyzickým umiestnením. Zamestnávateľia a tí, ktorí prácu hľadajú, môžu priamo kontrolovať poskytované informácie a priamo sa kontaktovať bez potreby sprostredkovateľa. Zavedenie uvedenej služby malo obrovský úspech - mesačne viac ako 400 000 jednotlivcov používa túto internetovú službu.

⁷ "Jedno okienko pre občana" znamená vybaviť komplexne požiadavku občana na jednom mieste, bez naháňania podpisov, pečiatok na mnohých úradoch. V súčasnosti to existuje napr. v Portugalsku, Španielsku, Kanade, Austrálii. Ak si to porovnáme s maratónom, ktorý musí absolvovať občan SR pri vybavovaní napr. stavebných povolení, vidíme nielen rezervy v technickom riešení, ale aj v prístupe verejnej správy k občanom. Jedno miesto, kde zákazník môže vybaviť mnohé veci počnúc daňovými záležitosťami, plynármi, vodárňami, úradmi práce, ochranou spotrebiteľa, vybavením vodičského preukazu, pasu, výpisu z registra trestov a pod., znamená značnú úsporu času pre občana a na druhej strane núti integrovať jednotlivé funkcie verejnej správy. Podobá sa to obchodu, v ktorom na jedenkrát nakúpite potrebný sortiment. Čo sa v SR zdá ako utópia, už v mnohých krajinách reálne existuje. Ak si predstavíme, že stavebné povolenie by sme vybavili na jednom mieste, resp., že s daňovým úradom by sme mohli komunikovať cez internet, vrátane skontrolovania daňových dokladov a podania daňového priznania, dostaneme predstavu o tom, čo pre občana a jeho komfort môže znamenať reforma verejnej správy. V Švédsku zaviedli program riadenie rizika "colné schodisko", ktorého podstatou je myšlienka, že colné úrady môžu zvýšiť efektívnosť colných postupov tým, že budú úzko spolupracovať s klientmi, a vytvoria tak situáciu win-win (prospech pre obidve strany). Model zvýhodňuje a značne zjednodušuje colné procedúry pre tie podniky, ktoré udávajú korektné informácie.

hovorí sa o európskom administratívnom priestore, politickom priestore. Všetky relevantné subjekty sú zapojené do medzinárodných vzťahov buď cez organizácie, legislatívu, médiá a pod.

Je veľmi dôležité vedieť o týchto tendenciách prebiehajúcich v západnom demokratickom svete, aby sme chápali nutnosť zmeny situácie u nás. Pretože efektívna verejná správa a efektívny model usporiadania vzťahov medzi občanom a verejnou správou sa stávajú kľúčovým prvkom efektívnosti a konkurencieschopnosti ekonomík. Vzťah verejná správa - občan, resp. jeho jednotlivé segmenty (podnikatelia, spotrebiteľia atď.) generuje aj výšku **transakčných nákladov** (náklady na dosiahnutie dohody, jej vynútenie, informačné náklady), ktoré sa stávajú dôležitým prvkom efektívnosti a konkurencieschopnosti firiem.

2. NA AKÝ MODEL JE PRIPRAVENÁ SLOVENSKÁ VEREJNOSŤ?⁸

O Slovensku možno povedať, že vo vzťahu verejná správa - občan ešte stále prevláda vertikálny model, deformovaný minulou skúsenosťou, ktorý zďaleka nemožno považovať za optimálny. Ako sme uviedli, trend vo svete smeruje k participatívne modelu. Viaceré štúdie a analýzy ukazujú, že práve tie spoločnosti, ktoré vychádzajú z horizontálneho vzťahu, sú úspešnejšie, nemusia vynakladať prostriedky na donucovanie, rešpektovanie pravidiel, ale pracujú skôr na základe konsenzu o základných hodnotách. Prostredníctvom výsledkov spomínaného výskumu poukážeme na niektoré problémy vo vzťahu verejnej správy a občana na Slovensku.

2.1. Názory občanov na riadenie spoločnosti

Názory občanov **na kvalitu riadenia a správy spoločnosti** sú mimoriadne kritické. Až 44% občanov je veľmi a ďalších 41% skôr nespokojných so spôsobom riadenia krajiny. Spokojnosť (veľmi+skôr) vyjadrilo len 14% opýtaných, pričom "veľmi spokojných" je len zanedbateľné 1% respondentov.

⁸ Za pozitívne hodnotenie považujeme názor „úplne súhlasím“ a „skôr súhlasím“, za negatívne „skôr nesúhlasím“ a „vôbec nesúhlasím“.

Tab. 1: Miera spokojnosti s tým, ako je Slovensko v súčasnosti spravované

Veľmi spokojný/á	1
Skôr spokojný/á	13
Skôr nespokojný/á	40
Veľmi nespokojný/á	44
Neviem	2

V súčasnosti teda jednoznačne dominuje vysoká miera nespokojnosti občanov s kvalitou správy vecí verejných. Jej rozloženie sa však líši podľa politických preferencií. Najvyššiu mieru nespokojnosti vyjadrujú priaznivci najväčšieho opozičného subjektu - HZDS, vysokú mieru nespokojnosti vyjadrujú aj sympatizanti SNS, nevoliči, priaznivci Smeru a nerozhodnutí. Signifikantné množstvo veľmi a skôr spokojných je iba v skupine voličov SDKÚ (+ materské strany SDK) a SMK.

Tab. 2: Miera spokojnosti s tým, ako je Slovensko v súčasnosti spravované podľa volebných preferencií

	Veľmi nespokojní	Skôr nespokojní	Veľmi+skôr spokojní
Populácia SR	44	41	13
HZDS	72	22	6
Iné strany	60	29	11
SNS	49	38	13
Nevoliči	45	46	9
SMER	39	48	13
Nerozhodnutí	37	47	16
SDĽ	36	59	5
SMK	29	37	34
SDKÚ+mat.strany SDK	18	39	43

Poznámka: Zvyšok do 100% tvoria odpovede „neviem“.

Verejnosť je výrazne nespokojná so správou vecí verejných na Slovensku a **optimálny model spravovania spoločnosti** spája jednoznačne so západnými trhovými ekonomikami. USA, Nemecko a aj Japonsko sú podľa drvivej väčšiny na tom lepšie. Vo vzťahu k Českej republike sa necelá polovica prikláňa k názoru, že obe časti bývalej federácie sú spravované rovnako kvalitne. Tretiu referenčnú skupinu predstavujú Rusko a Ukrajina, kde je podľa väčšiny respondentov situácia v spravovaní krajiny horšia ako na Slovensku.

Tab. 4: Ak porovnáte Slovensko s inými krajinami, myslíte si, že Slovensko je lepšie, rovnaké alebo horšie ako nasledujúce štáty?

	Lepšie	Rovnaké	Horšie	Neviem
Spojené štáty americké USA	7	3	85	5
Rusko	72	17	7	3
Česká republika	6	46	45	3
Ukrajina	71	15	10	4
Nemecko	6	4	86	4
Japonsko	5	4	82	9

Od novembra 1989 sa na Slovensku vystriedalo sedem vlád. Respondenti mali uviesť, ktorú z nich oni osobne považujú za najlepšiu. Na túto otázku nevedela odpovedať štvrtina respondentov aj napriek tomu, že ide o obdobie uplynulých 10 rokov. Občania najpozitívnejšie hodnotili prvú ponovembrovú vládu "národného porozumenia", ktorá vládla do konania prvých demokratických volieb. Priaznivo je hodnotená aj súčasná vláda M. Dzurindu, čo možno o.i. vysvetliť preferovaním demokratického štýlu správy spoločnosti. Najmenej kladných hodnotení dostala vláda Jána Čarnogurského v rokoch 1991-92 a 3. vláda Vladimíra Mečiara.

Tab. 3: Ktorú z vlád po roku 1989 Vy osobne pokladáte za najlepšiu?

Vládu „národného porozumenia“ premiéra Milana Čiča v rokoch 1989-90	17
Prvú vládu Vladimíra Mečiara v rokoch 1990-91	13
Vládu Jána Čarnogurského v rokoch 1991-92	3
Druhú vládu Vladimíra Mečiara v rokoch 1992-94	10
Vládu Jozefa Moravčíka v roku 1994	10
Tretiu vládu Vladimíra Mečiara, koalíciu HZDS-ZRS-SNS v rokoch 1994-98	8
Súčasnú vládu Mikuláša Dzurindu	14
Neviem	25

2.2. Optika hodnotenia prednovembrového a ponovembrového obdobia

Vo vzťahu verejná správa - občan na Slovensku dominujú prvky **paternalistického modelu správy vecí verejných**. Otázne je, ktorý model občanom lepšie vyhovuje a do akej miery v nich prežívajú paternalistické očakávania vypestované predchádzajúcim režimom. Historické a etnografické analýzy potvrdzujú, že "silné očakávania voči štátu sa v slovenskej spoločnosti rozšírili nie iba počas komunistického režimu, ale majú aj svoje historicky staršie vrstvy".⁹ Na strane kultúrno-hodnotovej "výbavy" oby-

⁹ Krivý - Feglová - Balko, 1996, s. 37.

vateľstva k predpokladom na skôr paternalistický ako participatívny model patrí i skutočnosť, že na Slovensku v minulosti (do značnej miery i v súčasnosti) prevládali defenzívne a tradičné kolektivistické kultúrne vzorce (tamtiež, 37-39). Po roku 1989 narazila ekonomická transformácia na rozšírené protireformné nálady obyvateľstva podmienené do istej miery štátnepaternalistickým typom ekonomickej orientácie. Postoj slovenskej verejnosti v prvej polovici 90.-tych rokov ostro kontrastoval s aktívnejšie, proreformne ladenejším prístupom českej populácie.¹⁰

Kultúrno-hodnotové "nastavenie" slovenskej spoločnosti sa premieta aj do hodnotenia historických období v 20. storočí. Za najlepšie obdobie až 50% respondentov považuje roky 1970 - 1989, teda obdobie reálnosocialistického normalizačného režimu, ktorý bol charakterizovaný občianskou pasivitou a navonok prezentovanou lojalitou občanov. Na druhej strane treba povedať, že iné historické obdobia totalitných režimov - 50.-te roky, či vojnový slovenský štát - ako pre Slovensko dobré obdobia uviedla len veľmi marginálna skupina respondentov. Pozitívny postoj práve k obdobiu husákovského režimu má teda korene najmä v spokojnosti s jeho ekonomickými a sociálnymi, nie tak politickými atribútmi.

Možno hovoriť o istej forme politickej korupcie, keď si politické špičky kupovali poslušnosť občanov ekonomickými výhodami, aj keď limitovanými. Najmä v porovnaní s tým, čo v oblasti životnej úrovne a sociálnych istôt nasledovalo po roku 1989, je pre mnohých toto obdobie idylickou (a idealizovanou) minulosťou. K nostalgii za "starými dobrými časmi" však nepochybne prispieva i tzv. spomienkový optimizmus, ktorý je milosrdný k problémom minulosti. Ponovembrovú dekádu priaznivo hodnotí štvrtina opýtaných.

Tab. 5: V ktorom období bolo podľa Vás na Slovensku najlepšie?

v období prvej Československej republiky (1918-1939)	3
v období druhej svetovej vojny, počas Slovenského štátu (1939-1945)	3
v 50.-tych rokoch	1
v 60.-tych rokoch	8
v období rokov 1970	50
v období rokov 1989 -1992	16
od roku 1993 po súčasnosť	9
Neviem	10

¹⁰ Krivý, 1993.

Preferovanie historických období - najmä voľbu medzi prednovembrovým a ponovembrovým režimom - treba vidieť v širšom kontexte hodnotenia ponovembrových zmien. Od začiatku 90.-tych rokov sa vo výskumoch¹¹ kládla otázka na zhodnotenie predností a nedostatkov súčasného zriadenia v porovnaní s prednovembrovým. Na základe tohto indikátora môžeme hovoriť o prívržencoch a odporcoch ponovembrových zmien a komparatívne dáta nám umožňujú sledovať trend ich zastúpenia. Obdobie eufórie z pádu komunizmu trvalo na Slovensku (ale aj v iných postkomunistických krajinách) len veľmi krátko a už niekoľko mesiacov po prvých demokratických voľbách vysoko prevážilo sklamanie z nenaplnených - často veľmi nerealistických - očakávaní. V prvých dvoch rokoch transformácie mal ponovembrový režim pomerne vyrovnanú základňu prívržencov a odporcov. V rokoch 1992-94 dochádza k výraznému nárastu podielu odporcov. Najkritickejším bol rok 1993, keď po rozdelení ČSFR výrazne vzrástla neistota občanov a obavy z budúcnosti. V tretej fáze transformácie (1994 - 1998) došlo k priblíženiu oboch "táborov" a k následnému kolísavému vývoju. Jeho príčiny možno vidieť v citlivejšej percepcii sociálno-ekonomického vývoja krajiny, ktorá dominovala predovšetkým u odporcov ponovembrového režimu. Na druhej strane regres v konsolidácii základných demokratických inštitúcií bol pravdepodobne reakciou/príčinou stabilných postojov prívržencov súčasného režimu, ktorí videli jeho prednosti predovšetkým v politickej rovine. V zásade však platí, že tá časť verejnosti, ktorá podporovala ponovembrový režim, počas celého desaťročného obdobia výraznejšie nedominovala nad časťou verejnosti, ktorá ponovembrový režim odsudzovala. Tento fakt možno považovať za jeden z významných indikátorov vôle obyvateľstva po hlbších spoločenských zmenách.¹²

Dominantný faktor, ktorý formoval negatívny vzťah k ponovembrovým zmenám tvorili prevažne postoje k sociálno-ekonomickým premenám spoločnosti - čiže citlivejšia percepcia problémov životnej úrovne, sociálnych istôt, nezamestnanosti, kriminality a pod. Často sa prejavovali sociálno-ekonomickou frustráciou a z nej vyplývajúcou už spomínanou nostalgiou "po starých dobrých časoch". Tá časť verejnosti, ktorá chápala a otvorene podporovala nutnosť systémových zmien sa od odporcov odlišovala silnejším dôrazom a previazaním na politické hodnoty a princípy demokracie, slobody, etnickej a národnostnej tolerancie a pod. Odlišný bol však aj sociálny kapitál tejto skupiny. Sociálne náklady transformácie boli v ich

¹¹ Ide najmä o sériu výskumov "Aktuálne problémy Slovenska", ktoré v rokoch 1990 -1992 realizoval Ústav pre sociálnu analýzu pri RUK, Centrum pre sociálnu analýzu a v rokoch 1993 -1995 agentúra FOCUS. Bližšie pozri: Gyárfášová - Velšic, 1999.

¹² Gyárfášová - Velšic, 1999.

případe oveľa nižšie a navyše kompenzované politickými ziskami - politickou a ekonomickou slobodou, informačnou otvorenosťou a pod. Zo sociodemografického hľadiska ide predovšetkým o mladších ľudí, s vyšším vzdelaním, z mestského a veľkomestského prostredia. Vývoj postojov k ponovembrovému režimu v jednotlivých obdobiach ukazuje, že jeho prívržencov ovplyvňovali hodnotové orientácie založené na preferenciách politických hodnôt pred momentálnou sociálno - ekonomickou situáciou. Tá naopak zohrávala dôležitú úlohu pre odporcov. Výsledné hodnotenie súčasného zriadenia teda súvisí nielen s pocitom ziskov a strát, ktoré zmena priniesla, **ale najmä s váhou, ktorú im pripisujú**. Napr. i odporcovia ponovembrového režimu uznávajú, že priniesol slobodu cestovania, nepredstavuje však pre nich hodnotu, ktorá by vyvážila stratu sociálnych istôt.¹³

Rozdielnosť bilancie na sociálno-ekonomickej a politickej dimenzii potvrdzuje i výskum GfK z marca 2000. Podľa jeho výsledkov väčšina (74%) občanov v ekonomickej sfére hodnotí ako lepšie vlády pred rokom 1989. Dá sa predpokladať, že toto hodnotenie do značnej miery vychádza z hodnotenia osobnej sociálnej a finančnej situácie. Logicky si potom väčšina obyvateľov neuvedomuje, že prednovembrová centrálna riadená ekonomika potrebovala zásadne zmeny. Väčšina by uprednostnila "iba menšie zmeny".¹⁴

Na druhej strane z hľadiska politického riadenia a ľudských práv 57% občanov si myslí, že dnes je situácia lepšia po roku 1989. To potvrdzuje, že občania oceňujú posun k demokratickým prvkom správy spoločnosti. Ak použijeme ľudové porovnanie, že rozdiel medzi socializmom a kapitalizmom bol v tom, že kým v socializme bola demokracia vo fabrike, ale nebola na ulici a v kapitalizme to bolo práve naopak, potom po zmene v roku 1989 si ľudia skôr zvykajú na demokraciu v spoločnosti, ako na nároky v práci. Je evidentné, že občania chceli a podporujú demokratické zmeny po roku 1989, neboli však dostatočne pripravení na zmeny, resp. očakávali, že transformačná recesia a jej sociálne dôsledky sa podarí riešiť rýchlejšie a pre občanov bezbolestnejšie. Dá sa teda predpokladať - aj na základe dominancie "sociálnych okuliarov" pri hodnotení ziskov a strát, ktoré november '89 priniesol, že aj podpora pre súčasné sociálno-ekonomické reformy sa výraznejšie zvýši až vtedy, keď sa verejnosť o ich prospešnosti presvedčí na vlastnej peňaženke.

¹³ Gyárfášová - Velšic, 1999.

¹⁴ V októbri 1999, teda desať rokov po, si iba 30% obyvateľov Slovenska myslelo, že prednovembrová ekonomika potrebovala zásadne zmeny. V roku 1992 sa k tomuto názoru hlásilo 49% respondentov (Gyárfášová - Velšic, 1999).

Tab. 6: Ktoré vlády boli, podľa Vás pre Slovensko lepšie?

	V oblasti ekonomickej	V oblasti politickej a ľudských práv
Pred rokom 1989	74	34
Po roku 1989	18	57
Neviem	8	9

Bilancia súčasných pomerov v porovnaní s prednovembrovými vyznieva ešte oveľa kritickejšie, keď ju občania vzťahujú na konkrétne podmienky svojho života.

Tab. 7: Kedy sa lepšie žilo ľuďom ako ste Vy?

	1997	1998	1999	2000
Pred rokom 1989	49	52	56	70
Teraz	21	20	19	10
Rovnako vtedy aj teraz	25	24	19	11
Neviem	4	5	6	9

Zdroj: FOCUS 1997-1999, GfK 2000

Poznámka: vo výskume GfK z marca 2000 sme zlúčili varianty odpovedí „pred rokom 1989 sa žilo podstatne + o niečo lepšie“ a „pred rokom 1989 sa žilo podstatne + o niečo horšie“.

Majoritná časť populácie sa dlhodobo cíti obeťou transformácie "losers", len každý desiaty patrí ku skupine, ktorej sa subjektívne žije lepšie - "winners". Ako však upozorňuje sociológ V. Krivý: "prípád Slovenska nemôžeme vysvetľovať iba akousi pokrivenou percepciou, prevaha "losers" má svoj reálny základ" a ilustruje to indexom rastu reálnej mzdy v 90.-tych rokoch, ktorá sa len veľmi pomaly vyrovnáva so stavom v roku 1989.

Treba však zdôrazniť, že nepriaznivá bilancia ziskov a strát neznamená, že by si ľudia naozaj priali návrat prednovembrového režimu. Veď KSS - jediná politická strana, ktorá sa jednoznačne hlási k návratu pred rok 1989, má počas celých 90.-rokov celkom marginálnu podporu. Aj napriek kritickému hodnoteniu ponovembrového vývoja, najmä z hľadiska sociálno-ekonomického, sa v čase 10. výročia nežnej revolúcie presná polovica dospelej populácie vyjadrila, že zmena politického režimu mala zmysel.

¹⁵ Krivý, 1999, s.137.

¹⁶ Gyárfášová - Velišic, 1999.

Uvedené výsledky naznačujú problém sociálnej priechodnosti reformy a jej sociálnych dôsledkov. Občania pozitívne hodnotia demokratické zmeny, ale inklinujú skôr k paternalistickej starostlivosti štátu o občana, čo môže vytvárať priestor na populizmus. Ak zohľadníme preferovanie minulého ekonomického systému, môže to signalizovať menšiu podporu reformám, ale aj zotrvačnosť neformálnych pravidiel.

2.3. Politické a hodnotové orientácie

Podľa sebazaradenia na ľavo-pravom politickom spektre je na Slovensku 19% "ľavičiarov", 15% "pravičiarov", 41% respondentov sa umiestňuje do nevyhraneného politického streda a štvrtina sa nevie zaradiť. Rozloženie ľavo-pravých sebazaradení sa v priebehu 90.-tych rokov na Slovensku výraznejšie nemenilo.¹⁷ Detailné analýzy vzťahu medzi zjavným, manifestným sebazaradením a skrytými, neuvedomenými orientáciami odkrývajú pozoruhodné inkonzistencie. Zároveň pre súčasnú slovenskú spoločnosť je charakteristické, že tradične chápané ľavo-pravé štruktúrovanie nie je dnes rozhodujúce. Deliacia línia medzi voličmi jednotlivých strán je daná viac sporom o niektorú z liberálno-demokratických/autoritárskych než niektorú z tradičných ľavo-pravých dimenzií.¹⁸ Nevyprofilovanosť jednotlivých elektorátov - s výnimkou voličov SĎĽ - ilustruje aj nasledujúca tabuľka.

Tab. 8: Sebazaradenie na pravo-ľavom spektre podľa volebných preferencií

	Ľavica	Stred	Pravica	Neviem
Populácia	19	41	15	25
HZDS	18	50	17	15
Smer	21	63	3	14
SDKÚ 1/	10	46	42	3
SMK	16	28	25	21
SNS	18	25	30	27
SĎĽ	85	12	0	3
Nevoliči	14	40	12	34
Nerozhodnutí	17	35	11	37

1/ iba voliči, ktorí by volili SDKÚ ako samostatný subjekt, bez materských strán SDK

V hodnotení dôležitosti **hodnôt "sloboda" a "rovnosť"** sa váha veľmi mierne nakláňa v prospech slobody, ale relatívne vysoký počet občanov si myslí, že by sa niektorí

¹⁷ Krivý, 1999, s. 137.

¹⁸ Gyárfášová - Velšic 1999.

Ľudia nemali mať lepšie ako iní, čo naznačuje sklon k egalitárstvu. Preferovanie uvedených hodnôt naznačuje, či občania podporujú rovnosť šancí a následnú diferenciaciu podľa individuálneho výkonu, alebo skôr očakávajú, že sa vďaka prerozdeleniu každému "ujde" rovnaký diel.

Tab. 9: Hodnoty "sloboda" a "rovnosť"

Viem, že sloboda aj rovnosť sú dôležité, ale keby som si mal/a vybrať, myslím si, že sloboda je dôležitejšia, tzn., že by mal mať každý možnosť vyvíjať sa podľa svojich predstáv, bez akýchkoľvek prekážok	49
Viem, že sloboda aj rovnosť sú dôležité, ale keby som si mal/a vybrať, myslím si, že rovnosť je dôležitejšia, tzn., že by sa niektorí ľudia nemali mať lepšie ako iní	44
Neviem	7

V akcentovaní hodnôt "sloboda" a "rovnosť" sa pravičiari výraznejšie odlišujú od priemerného pohľadu - slobodu pred rovnosťou preferuje 62% z nich. Ľavičiari a centristi nemajú "silný" profil.

Tab. 16: Preferencia hodnôt podľa sebazaradenia na ľavo-pravej škále*

	Sloboda	Rvnosť
Populácia SR	49	44
Ľavičiari	48	47
Centristi	44	51
Pravičiari	62	37

* Zvyšok do 100% tvoria odpovede „neviem“.

Pre občanov SR sú v súčasnosti prioritou ekonomické otázky a ich ekonomická situácia. Vzhľadom na vysokú mieru nezamestnanosti, pokles reálnych miezd pocitujú ako ohrozenie najmä potenciálne zvyšovanie cien. Rovnakú naliehavosť má udržanie poriadku v spoločnosti. Stále veľmi dôležité - ale v porovnaní s prvými dvoma položkami predsa len o niečo menej - sú základné atribúty demokracie - sloboda tlače a možnosť občanov podieľať sa na rozhodovaní exekutívy.

Tab. 17: Do akej miery sú podľa Vás pre Slovensko dôležité nasledujúce skutočnosti?

	Veľmi dôležité	Skôr dôležité	Nedôležité	Neviem
Udržanie poriadku v spoločnosti	86	13	0	1
Sloboda tlače	62	33	3	1
Nezvyšovanie cien	87	11	1	1
Väčšie možnosti pre občanov „hovoriť“ do rozhodovania vlády	48	42	7	3

Slovensko sa tradične chápe ako silne **kresťanská krajina**. Môžeme však pozorovať istý posun v postojoch. Aj keď 56% občanov si myslí, že spoločnosť by sa lepšie spravovala, ak by sa viac uplatňovali kresťanské hodnoty, relatívne veľa občanov (38%) je v tomto smere skeptických.

Kňazov občania vnímajú skôr ako morálne autority, ktoré by mali byť príkladom napĺňania etických hodnôt. Mierne prevláda nesúhlas s rozšírením vyučovania náboženstva na školách. Nejednoznačný je postoj občanov k názoru, že kňazi by sa mali viac angažovať vo verejnom živote. Od cirkvi očakávajú, že sa bude viac venovať "svetským" veciam a vyjadrovať sa k spoločenským otázkam ako sú korupcia¹⁹, zahraničná politika, sexuálny život a pod. Veľmi negatívne sa občania stavajú k priamemu vnášaniu politiky do kostolov, napr. až 84% občanov je zásadne proti tomu, aby kňazi hovorili občanom, koho majú voliť.

2.4. Dôvera

Participatívny model vzťahu verejná správa - občan je založený na dôvere, a tým umožňuje zníženie transakčných nákladov, čo prispieva k vyššej efektívnosti. Preto budovanie dôvery verejnosti k verejnej správe je potrebné chápať ako prvok efektívnosti.

Slovákov by sme celkovo mohli označiť **za nedôverčivých**, takmer 70% občanov nesúhlasí s názorom, že väčšine ľudí sa dá dôverovať, zároveň, 60% súhlasí s výrokom "dá sa dôverovať iba príbuzným". Nízka miera interpersonálnej dôvery, opatrný a rezervovaný postoj k ľuďom odráža pravdepodobne nielen krátku skúsenosť s demokraciou, ale môže mať aj hlbšie socio - kultúrne súvislosti.

¹⁹ Skúsenosti zo zahraničia hovoria, že boj proti korupcii môže byť realizovaný aj cez náboženské aktivity. Napr. prezident TI Malawi je zároveň evanjelickým biskupom.

Tab. 8: Miera dôvery

	Úplne+skôr súhlasím	Úplne+skôr nesúhlasím	Neviem
Väčšine ľudí sa dá dôverovať	29	69	2
Dá sa veriť iba príbuzným	60	38	2
Dá sa veriť štátnym inštitúciám (súdy, polícia, vláda apod.)	15	83	2
Dá sa veriť, že tlač poskytuje pravdivé a objektívne informácie	41	57	2
Dá sa veriť, že medzinárodné inštitúcie (napr. EÚ a NATO) chcú Slovensku dobre	39	53	8

Nedôvera voči štátnym inštitúciám (súdom, polícii, vláde a pod.) je ešte vyššia a vyjadruje ju až 83% občanov. Vyplýva to z minulých, ale aj súčasných skúseností, keď vo vzťahu k občanom sa fungovanie verejnej správy nie veľmi zmenilo. Súvisí to aj so systémom poskytovania informácií, ktorý stále zodpovedá vertikálnemu modelu. To do značnej miery vplýva na vzťahy verejnej správy a občanov. Ďalšia väzba existuje vo vzťahu k informáciám a prístupu občanov k nim. Transparentnosť verejnej správy je predpokladom budovania dôvery občanov vo verejnú správu. Dosiaľ nie je zabezpečená na dostatočnej úrovni, čo spôsobuje, že chýba tlak verejnej kontroly na správu vecí verejných. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je potrebné vidieť ako kľúčový aj v kontexte vytvárania nových vzťahov medzi verejnou správou a občanom.

Nejednoznačný je postoj občanov k tomu, **či tlač poskytuje objektívne informácie** - 41% si myslí, že áno a 57%, že nie.

Vo väzbe na globalizačné a integračné procesy je **zaujímavá miera dôvery občanov k medzinárodným inštitúciám**. Výsledky výskumu ukazujú, že skeptické názory sú rozšírenejšie ako viera v dobré úmysly Európskej únie a NATO. Konkrétne: 53% občanov si nemyslí, že tieto inštitúcie chcú pre Slovensko skôr dobre, 39% má presne opačný názor. Presvedčenie, že "EÚ a NATO to s nami myslia dobre" jednoznačne dominuje len medzi voličmi SDKÚ a SMK. Občania pravdepodobne vnímajú aj nie celkom jednoznačný postoj zahraničných inštitúcií k SR a v niektorých prípadoch meniace sa požiadavky, ktoré sú pre občanov málo čitateľné.

Na druhej strane **integrácia Slovenska do Európskej únie má u občanov SR vysokú podporu - výskumy ukazujú, že stabilne toto smerovanie podporuje zhruba 70% občanov.**²⁰ Medzi očakávanými výhodami aj nevýhodami, ako ich vnímajú

občania, dominujú najmä ekonomické a sociálne vplyvy, ktoré či už pozitívne alebo negatívne ovplyvnia ich životnú úroveň.²¹ Medzi nevýhodami sa okrem ekonomických faktorov však relatívne často objavuje aj druhá skupina nevýhod, ktoré súvisia s delegovaním právomocí na nadnárodný celok. Konkrétne: "nevyhnutnosť podriaďiť sa právnemu systému EÚ" a "určité obmedzenie suverenity štátu", ktoré ako nevýhody členstva SR v EÚ uviedlo 23%, resp. 20% opýtaných.²²

I výsledky nášho prieskumu indikujú, že pripravenosť slovenskej verejnosti na integráciu do nadnárodných celkov (a s tým spojené delegovanie istých právomocí) nie je vysoká. Napr. viac ako 70% občanov súhlasí s výrokom, že "iné štáty a nadnárodné organizácie by nemali ovplyvňovať správu verejných záležitostí v SR". Delegovanie právomocí nepochybne predstavuje veľmi citlivý moment v krajinách, ktoré majú zažitú historickú skúsenosť "rozhodovania o nich bez nich". Relatívne vysoké je aj zastúpenie občanov, ktorí sa cítia ohrození zo strany istých skupín vo vzťahu k samostatnosti, národnej bezpečnosti. Naznačuje to istú zotrvačnosť v hodnotení, ale korene možno hľadať aj v našej blízkej i vzdialenej histórii. Navyše, živenie témy "nepriateľa" zo strany politikov sa aj v súčasnosti vo vzťahu k mobilizácii voličov ukazuje ako úspešné.

2.5. Participácia a záujem o politiku

Jedným z hlboko zakorenených dedičstiev bývalého režimu je občianska bezmocnosť a pasivita. Aj "10 rokov po" občania pociťujú, že sú podstatne viac **objektom ako subjektom správy vecí verejných**, teda, že nie sú aktívnou súčasťou ich spravovania. Až 77% občanov si myslí, že nemajú vplyv na politické dianie a 64% pociťuje, že politické udalosti ovplyvňujú ich život. To potvrdzuje, že v našej spoločnosti ešte stále dominuje vertikálny model riadenia spoločnosti bez participatívnych prvkov. Pozitívnu zmenu možno očakávať, keď vstúpi do platnosti schválený zákon o prístupe k infor-

²⁰ Gyárfášová, O. - Krivý, V. - Velšic, M: Akú zahraničnú politiku pre našu verejnosť? In: Sme, 29. 4. 2000. Do Európskej únie chce vyše 71% občanov. Internetové noviny, <http://in.edom.sk/> 24.7. 2000.

²¹ Medzi výhodami je najčastejšie uvádzaný "celkový prínos pre hospodársky rozvoj SR" (41%), až s väčším odstupom nasleduje skupina výhod, ktoré uviedlo 23-21% respondentov: "posilnenie medzinárodnej pozície Slovenska", zvýšenie životnej úrovne obyvateľov SR, nové pracovné príležitosti v SR a finančná pomoc Slovensku zo "strany krajín EÚ". Na strane nevýhod občania najčastejšie spomínajú "ďalší rast cien "výrobkov a služieb" a "zvýšené nároky na rozpočet SR". (29%, resp. 28%) (Pozri: Názory-Informačný bulletin, 1/2000. Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade Slovenskej republiky, Bratislava 2000).

²² Názory, 2000, s. 15.

²³ S tvrdením "na Slovensku žijú skupiny, ktoré predstavujú hrozbu pre našu samostatnosť, národnú bezpečnosť i bezpečnosť hraníc" vyslovili súhlas dve tretiny respondentov.

máciám, ktorý môže zmeniť pasívny postoj občanov a prispieť k posilneniu aktivistickej politickej kultúry. Zároveň procesy decentralizácie verejnej správy my mali priblížiť veci verejné občanom.

Tab. 9: Participácia

	Úplne+skôr súhlasím	Úplne+skôr nesúhlasím	Neviem
Ľudia ako ja nemajú žiaden vplyv na politické dianie	77	20	3
Politické udalosti neovplyvňujú môj život	33	65	2

Kombináciou odpovedí na oba výroky môžeme vytvoriť nasledujúcu typológiu:

Tab. 10: Participácia - typológia

	Politické udalosti neovplyvňujú môj život	
Ľudia ako ja nemajú žiaden vplyv na politické dianie	I. (29%)	II. (48%)
	III. (4%)	IV. (16%)

Poznámka: Zvyšok do 100% tvoria odpovede „neviem“.

- I. súhlasí s výrokom „ľudia ako ja nemajú žiaden vplyv na politické dianie“ a zároveň tvrdí, že „politické udalosti neovplyvňujú môj život“ - tento typ nepociťuje žiadnu spojitosť s politickým dianím a môžeme ho označiť ako - **izolovaný** (predstavuje 29% dospeléj populácie);
- II. súhlasí s výrokom „ľudia ako ja nemajú žiaden vplyv na politické dianie“ a zároveň nesúhlasí s výrokom, že „politické udalosti neovplyvňujú môj život“, táto skupina má pocit, že nemá žiaden vplyv na politické dianie, ale zároveň je týmto dianím ovplyvňovaná, sú teda **pasívne ovplyvňovaní** - táto skupina predstavuje takmer polovicu dospeléj populácie Slovenska;
- III. nesúhlasí s tvrdením „ľudia ako ja nemajú žiaden vplyv na politické dianie“ a zároveň súhlasí s výrokom, že „politické udalosti neovplyvňujú môj život“, táto skupina aktívne pristupuje k politickému daniu a zároveň sa ním necíti ovplyvňovaná, môžeme preto hovoriť - o **aktívnych neovplyvňovaných**, ktorí predstavujú len okrajové 4%;
- IV. nesúhlasí s výrokom „ľudia ako ja nemajú žiaden vplyv na politické dianie“ a zároveň nesúhlasí s výrokom, že „politické udalosti neovplyvňujú môj život“, táto skupina má pocit, že nemá žiaden vplyv na politické dianie, ale zároveň je týmto dianím ovplyvňovaná - túto skupinu môžeme označiť ako **aktívni ovplyvňovaní**, ktorí predstavujú 16% dospeléj populácie SR.

Celkovo tí, ktorí nepodliehajú pocitu občianskej bezmocnosti, predstavujú pätinu respondentov. Výsledky ukazujú, že obyvatelia Slovenska sa cítia byť viac pasívnymi objektmi než aktívnymi aktérmi politického diania. Diametrálne odlišne však verejnosť vidí problém občianskej participácie v rovine normatívnej: až 84% opýtaných nesúhlasí s výrokom "Ľudia by sa mali starať o svoje veci a vládu nechať vládnuť podľa vlastných predstáv".

Najbežnejšou občianskou aktivitou, prostredníctvom ktorej sa občan zúčastňuje na politickom dianí, je účasť na voľbách. Výskumy verejnej mienky stabilne ukazujú, že potenciálna volebná účasť dosahuje cca 70-80% oprávnených voličov. Podľa výsledkov výskumu GfK by sa v marci 2000 parlamentných volieb nezúčastnilo 19% respondentov. Skupina nevoličov je charakterizovaná menším záujmom o politické dianie.

Na druhej strane skúsenosť z parlamentných volieb 1998, keď volebná účasť dosiahla 84%, ukázala, že potenciál volebnej účasti je mobilizovateľný.

Záujem o politické dianie deklaruje viac ako polovica respondentov. Aktuálny výskum potvrdil skutočnosť známou aj z iných výskumov - záujem o politiku nie je v spoločnosti rozložený rovnomerne: stúpa so vzdelaním a vekom a o politiku sa tradične viac zaujímajú muži ako ženy. Napr. kým vo vekovej kategórii 18-24 ročných sa o politiku zaujíma asi tretina opýtaných, u strednej a staršej generácie sú to asi dve tretiny; u ľudí so základným vzdelaním sa zaujíma 43%, v skupine s vysokoškolským vzdelaním je to až 73%.

Najčastejším zdrojom informácií o politickom dianí je televízia. Politické správy denne sleduje 57%, najmenej raz týždenne 25% respondentov. Denne číta noviny 34%, najmenej raz týždenne 33% a mesačne alebo častejšie 17%. **Dá sa predpokladať, že médiá, najmä TV, silne vplývajú na názory, postoje občanov.** Pomerne vysokú frekvenciu majú aj politické diskusie v kruhu priateľov a rodiny, kde viac ako 18% respondentov diskutuje o týchto veciach denne a 33% aspoň raz týždenne.

Tab. 12: Sledovanie politického diania

Frekvencia	V novinách	V televízii	Diskusie o politike so známymi
Denne alebo takmer denne	34	57	19
Minimálne raz týždenne	33	25	33
Nepравidelne, asi raz za mesiac	17	11	29
Nikdy	15	7	19

2.6. Zodpovednosť a „skladanie účtov“

Občania SR **preferujú demokratické spôsoby vládnutia, vojenská diktatúra či prezidentský režim** sa stretávajú s jednoznačným nesúhlasom. Výskum tiež ukázal vysokú mieru záujmu o prvky priamej demokracie. Občania by chceli viac ovplyvňovať najdôležitejšie rozhodnutia. Nedôverujú, že volení zástupcovia budú sledovať aj ich záujem pri prijímaní (80% občanov by chcelo referendum potvrdiť kľúčové rozhodnutia). Verbálne prihlásenie sa k referendu však ostro kontrastuje s realitou - doteraz žiadne referendum na Slovensku vyhlásené od roku 1993 nedosiahlo potrebnú 50% účasť voličov. Samozrejme, dôležité je, o čom a za akých okolností sa hlasuje. Odpovede na ďalšie výroky naznačujú, že veľká časť verejnosti by uprednostnila priamejší, menej sprostredkovaný kontakt s exekutívou i s volenými zástupcami, občania by uvítali priamu voľbu svojich zástupcov, a nie sprostredkovanú cez kandidátky politických strán. Takmer 90% si myslí, že vláda v medzivolebnom období málo rešpektuje názory občanov a nesúhlasí s tým, že vláda by mala mať voľnosť pri realizovaní svojho programu. Nedôvera voči politikom pri výkone moci sa prejavuje aj v tom, že podľa drvivej väčšiny opýtaných (84%) by vláda mala byť postavená hlavne na odbornosti, a nie na politických nomináciách.

Tab. 13: *Zodpovednosť politikov a vlády za svoje rozhodnutia.*

	Úplne + skôr súhlasím	Úplne + skôr nesúhlasím	Neviem
Najdôležitejšie rozhodnutia vlády by mali byť potvrdené občanmi prostredníctvom ľudového hlasovania (referenda)	80	16	4
Mali by sme mať volebný systém, aby sme mohli svojich zástupcov voliť priamo, a nie prostredníctvom kandidátok politických strán	81	10	9
Prezident by mal byť jediný, kto tu vládne	18	77	5
Vláda by mala byť zložená z nezávislých odborníkov, a nie z predstaviteľov politických strán	84	11	5
Aj v medzivolebnom období by si mala vláda všímať výskumy verejnej mienky a prijímať iba rozhodnutia, s ktorými súhlasí väčšina obyvateľov	89	7	4
Slovensku by sa darilo lepšie, keby bolo riadené armádou	3	91	6

3. PRESADZOVANIE VEREJNÉHO ZÁUJMU

"Politika - stret záujmov, ktorý sa schováva za stret princípov." (Ambrose Bierce, Diablov slovník, 1911)

V spoločnosti možno vnímať individuálne, skupinové a verejné záujmy. Presadzovaním verejných záujmov sú poverení zástupcovia občanov. Osobné záujmy sa grupujú do spoločných záujmov skupín (napr. profesionálnych, regionálnych, vekových, národnostných, kultúrnych a pod.). Pretože presadiť spoločný záujem viacerých jednotlivcov sa darí skôr, spoločné záujmy sa niekedy organizovane presadzujú pomocou loby.²⁴

Existujú aj záujmy, ktoré chcú uspokojiť všetci alebo veľká väčšina spoločnosti a ktoré sa nedajú v zložitejších spoločenských systémoch zabezpečiť individuálne (napr. bezpečnosť, vrátane zahraničnej bezpečnosti, stanovenie pravidiel a ich vynucovanie) a možno ich považovať za externality, resp. verejné statky, ktoré zabezpečuje štát. Napr. A. Smith spomínal tri základné funkcie štátu - ochrana pred napadnutím, ochrana každého člena pred nespravodlivosťou, udržiavanie niektorých verejných prác a niektorých verejných inštitúcií, ktoré by nemohli byť vybudované a udržiavané v záujme niektorého jednotlivca alebo skupiny. Existujú aj ekonomické dôvody (trhové zlyhania), pre ktoré sa zasahuje do ekonomiky v mene všeobecného záujmu.²⁵ Jednoducho preto, že spoločnosť potrebuje rozhodovať o tvorbe a využití verejných zdrojov.

Verejný záujem je delegovaný individuálny záujem, ktorý by mal odrážať konsenzus väčšiny. V demokratických spoločnostiach existujú mechanizmy, ako sa delegovanie realizuje a kontroluje, sú vytvorené politické mechanizmy a štruktúry verejnej správy. Verejná správa je poverená realizovať verejný záujem.

Práve nepriamy spôsob realizovania verejného záujmu vyvoláva problém a potenciálny konflikt medzi zabezpečením externalít a internalitami (vlastnými individuálnymi záujmami ľudí, ktorí sú poverení presadzovaním záujmov verejných). Rovnako môžu vzniknúť externé náklady, ktoré znáša jednotlivec pri kolektívnych rozhodnutiach. Pri kolektívnom rozhodovaní jednotlivcov o verejnom záujme, o verejných statkoch, vznikajú aj politické transakčné náklady.

Konflikty môžu nastať, ak v oblastiach, kde sa má rozhodovať vo verejnom záujme,

²⁴ Bližšie pozri napr. Korupcia verzus lobing (2000).

²⁵ Bližšie pozri napr. Zemanovičová, D. a kol. (1998).

dominuje súkromný záujem, resp. ak viaceré skupinové záujmy sú vzájomne kontradiktórne, resp. idú proti záujmom väčšiny spoločnosti. Táto situácia je spojená s klientelizmom a korupciou.

3.1. Inštitúcie v službách verejnosti

Presadzovanie verejného záujmu zo strany jednotlivých inštitúcií vnímajú občania rôzne. Prevláda negatívne hodnotenie parlamentu a vlády, občania nemajú pocit, že tieto inštitúcie slúžia verejnému záujmu. Negatívne hodnotenie prevláda aj pokiaľ ide o súdy, prokuratúru, políciu a ich konanie vo verejnom záujme. Z najvyšších ústavných inštitúcií respondenti najpozitívnejšie hodnotia prezidenta, miestna samospráva je vnímaná priaznivejšie ako centrálna vláda a parlament. Vcelku pozitívne vnímajú aj poskytovanie poštových a telekomunikačných služieb, verejnoprávnych elektronických médií a tlač. Menej priaznivé je podľa občanov plnenie verejného záujmu v zdravotníckych službách a školstve.

Tab. 18: Názory občanov na to, ako jednotlivé inštitúcie **slúžia záujmom verejnosti**.

	Veľmi + skôr dobře	Veľmi + skôr zle	Neviem
Poštový úrad	76	23	1
Tlač, periodiká	71	24	5
Verejnoprávny rozhlas	70	25	6
Telekomunikácie	64	34	2
Prezident SR	61	34	5
Verejnoprávna STV	58	38	4
Miestna samospráva	48	47	5
Školstvo	47	50	3
Polícia	34	63	4
Zdravotníctvo	33	56	1
Prokuratúra	32	60	8
Daňové úrady	32	60	8
Opozičné politické strany	30	59	11
Súdy	27	67	6
Vláda SR	26	71	3
Národná Rada SR (parlament)	21	67	3

Doplňkový obraz k inštitúciám ukazujú výsledky toho, ako občania vnímajú presadzovanie verejného záujmu z hľadiska jednotlivých profesií:

- pozitívne hodnotenie prevláda v prípade odborníkov, profesionálne zameraných skupín (s výnimkou právnikov) - učiteľov, univerzitných pedagógov, novinárov

- rov, lekárov, kňazov;
- negatívne hodnotenie sa týka politikov a úradníkov, najmä ústrednej štátnej správy, o niečo menej úradníkov na miestnej úrovni, sudcov, reprezentantov odborov, právnikov.

V hodnotení výkonu týchto dvoch skupín je výrazný zlom.

Tab. 19: Služba verejnému záujmu u profesných skupín

	Veľmi+skôr dobře	Rozhodne +skôr zle	Neviem
Učitelia	85	12	3
Univerzitní pedagógovia	73	14	13
Novinári v denníkoch a iných periodikách	70	25	5
Novinári vo verejnoprávných elektr. médiách	67	28	5
Novinári v súkromných elektron.médiách	66	29	5
Lekári	66	33	1
Kňazi	64	29	7
Právnicki	41	54	5
Predstavitelia odborov	37	56	7
Sudcovia	36	59	5
Úradníci štátnej správy v okresoch a na miestnej úrovni	33	62	5
Úradníci ústrednej štátnej správy (ministerstvá, iné centrálné úrady)	26	68	6
Poslanci	16	81	3

Niektoré povolania sú svojím charakterom chápané ako služba verejnosti, verejnému záujmu (poslanci, úradníci), preto negatívne vnímanie zo strany občanov znamená istú deformáciu v mechanizmoch a subjektoch, ktoré majú zabezpečiť verejný záujem. Správanie **politických elít** je odrazom hodnotového spektra v celej spoločnosti. U politikov je však viditeľnejšie a zo strany občanov často preberané ako hodnotový etalón. Negatívne hodnotenie politikov odráža situáciu, keď politická kultúra sa iba začína formovať, politici boli často dosadení na svoje posty bez predchádzajúcej prípravy, kariéry, ako je to zvykom vo vyspelých krajinách. Politická scéna je roztrieštená, politický boj nemá zaužívané pravidlá a hranice prípustnosti.

Medzery v legislatíve (napr. nefunkčné riešenie konfliktu záujmov, financovanie politických strán) a silné ekonomické motívy (súvisiace s privatizáciou a možnosťou získať za symbolické ceny mnohomiliónové majetky) vytvorili priestor pre klientelizmus, zneužívanie úradu na súkromný prospech (napr. u viacerých politikov, vrátane bývalého premiéra a ďalších vysoko postavených

pracovníkov verejnej správy, je evidentný nepomer medzi majetkom a možnosťami legálnych zárobkov, pričom verejnosti nebolo predložené vysvetlenie). Politické špičky neslúžia ako pozitívny príklad. O veciach, kde sa má rozhodovať z hľadiska verejného záujmu, sa často rozhoduje na základe súkromných motívov.

Zdá sa, že ani očakávania spájané zo zmenami po nástupe novej vlády v roku 1998 sa nenaplnili a viaceré škandály súvisiace s tendrami, pridelovaním licencií potvrdzujú stále pretrvávajúci klientelizmus a zneužívanie úradu na súkromný prospech.

Viaceré teórie však hovoria, že politikov, pracovníkov verejnej správy, je potrebné vnímať z hľadiska ich vlastných záujmov. Politik teda nie je eunuch, ktorý slúži verejnému dobru, ale jednotlivec s vlastnými záujmami na politickom trhu. Vstupom do politiky sa nepremení z jedinca sledujúceho vlastné záujmy na altruistu sledujúceho záujem verejný. Preto je veľmi významná kontrola politikov a štátu.

Situácia sa komplikuje, ak sa majú porovnávať krátkodobé a stredno-, resp. dlhodobé záujmy a efekty. Napr. vysoké rozpočtové deficity, kde zisky spotrebuje súčasná generácia, ale náklady poniesie budúca generácia. Problémom politických rozhodnutí vo verejnom záujme je to, ako diskontovať budúcnosť, pretože náklady a prínosy sú rozložené v čase, spravidla presahujúcom volebné obdobie. Ak k tomu pridáme individuálny záujem samotného politika udržať sa na politickom trhu, potom je tu prirodzená motivácia vyhnúť sa rozhodnutiam, ktoré viažu náklady v súčasnom volebnom období, ak prínosy možno očakávať až v období nasledujúcom (napr. dane, deficit verejných financií).

Keďže nie je možná priama verifikácia, je to potenciálny priestor pre populizmus a manipulovanie verejnosti. Naopak, je niekedy ťažké vysvetliť občanom, že niektoré nepopulárne kroky sú nevyhnutné a iné alternatívy sú pre nich horšie a iba odkladajú riešenie. Je to napríklad situácia spojená s ekonomickou transformáciou, kde sa nedá niektorým nepopulárnym krokom vyhnúť, ale na druhej strane neprehľadnosť a rôznorodosť individuálnych, resp. skupinových (napr. politických, podnikateľských) záujmov spolu s nedokonalosťou pravidiel a mechanizmami ich vynucovania vedie k skepse vo vzťahu k veciam verejným.

Občania často ťažko rozlišujú, či je pre spoločnosť lepšie, ak ju riadia obľúbení populistí alebo možno nevýrazní, ale schopní reformátori. Schopnosť

odhadnúť dlhodobé dôsledky krokov s krátkodobou negatívnymi účinkami je spravidla výsadou len menšej časti spoločnosti.

Nedôvera občanov **k sudcom** signalizuje potrebu reformy súdnictva, riešenia korupcie. Výsledky viacerých výskumov²⁶ hovoria o vysokom rozšírení korupcie v súdnictve a vyžadujú rýchle prijať kroky na nápravu. Je potrebné si uvedomiť, že sudy a súdnictvo sú kľúčovým prvkom vymáhateľnosti práva, dodržiavania pravidiel, preto neriešenie tejto oblasti znamená, že ani zavádzanie kvalitnej legislatívy, ktorá bude limitovať priestor pre korupciu, nebude účinné. Preto by akčný plán rezortu Ministerstva spravodlivosti v rámci Národného programu boja proti korupcii mal byť predmetom diskusie odbornej, ale aj občianskej verejnosti. Reforma súdnictva je kľúčová nielen z pohľadu riešenia korupcie, ale aj podnikateľského prostredia, integračných ambícií. Vyžaduje urýchlené kroky v legislatíve, v podmienkach implementácie s využitím technickej pomoci zo zahraničia.

Relatívne vysoký kredit si zachovala **učiteľská profesia**, o niečo menej dôvery majú občania k pedagógom na vysokých školách. Občania považujú učiteľov za viac presadzujúcich verejný záujem ako napr. lekárov, kňazov.

Prevláda pozitívne vnímanie **novinárov** pri presadzovaní verejného záujmu. Najviac sa podľa respondentov o to pričiňujú novinári v denníkoch a iných periodikách, menej v elektronických médiách. Občania nevidia veľký rozdiel medzi verejnoprávnymi a súkromnými médiami z hľadiska presadzovania verejného záujmu.

3.2. Obraz politikov a pracovníkov verejnej správy

Voči politike a politikom pociťuje slovenská verejnosť veľký odstup. Tradičný stereotyp vyjadrený ľudovým "politika je panské huncútstvo" alebo presvedčenie o "špinavosti" ako imanentnej vlastnosti politiky sa zmenou režimu nijako nezmenil. Verejnosť je veľmi kritická voči morálnym vlastnostiam i profesijným schopnostiam politikov. Porovnanie medzi súčasnými politikmi a komunistickou "garnitúrou" pred rokom 1989 vyznieva pre súčasné politické elity vo všetkých sledovaných atribútoch veľmi negatívne.

²⁶ Z ostatných spomeňme rozsiahly výskum Svetovej banky a US AID z roku 1999 Korupcia v SR a výskum IVO o názoroch ekonomických elit na aktuálne otázky vývoja slovenskej ekonomiky z mája 2 000 (Žitňanský - Rintel, 2000).

Tab. 19: Porovnanie politikov pred rokom 1989 a po ňom

1 = táto vlastnosť je u súčasných politikov výraznejšia ako u minulých

2 = táto vlastnosť je u súčasných politikov slabšia ako u minulých

3 = súčasní politici sú v tomto rovnakí, ako boli tí minulí

	1	2	3
Sú bohatí	64	5	25
Hľadia iba na svoje záujmy	50	10	34
Sú skorumpovaní	47	12	35
Sú dobrí rečníci	43	19	33
Záleží im na bežných ľuďoch	6	52	35
Sú čestní	5	47	40
Tvrdo a usilovne pracujú	11	45	36
Vedia robiť svoju prácu	15	41	38
Majú radi svoju krajinu	10	34	44

Poznámka: Zvyšok do 100% tvoria odpovede „neviem“.

Súčasní politici sú v porovnaní s politikmi minulého režimu predovšetkým:

- bohatší (podľa 64% respondentov),
- hľadia viac iba na osobné záujmy (50% respondentov),
- skorumpovanejší (47% respondentov),
- sú lepší rečníci (43%),
- menej im záleží na bežných ľuďoch (52%),
- sú menej čestní (47%),
- menej tvrdo a usilovne pracujú (45%),
- sú menej kompetentní (podľa 41% respondentov).

Väčšina občanov má negatívne skúsenosti s pracovníkmi verejného sektora, to len dokumentuje potrebu reformy verejnej správy ako takej, ale aj etickej reformy a zmenu vzťahu občan - verejná správa. Občania nemajú dôveru k verejnej správe. O tom svedčia výsledky viacerých empirických výskumov.²⁷ Názory občanov potvrdzujú, že verejné veci sú spravované často na základe súkromných motívov a že je potrebné riešiť aj etickú reformu vo verejnej správe, konflikt záujmov. **Pracovníci verejnej správy** sú občanmi hodnotení kriticky z hľadiska služby verejnemu záujmu. 68% občanov si myslí, že úradníci na centrálnej úrovni nesledujú verejný záujem, o niečo menej (62%) si to myslí o úradníkoch na miestnej úrovni.

²⁷ Bližšie pozri štúdiu Phare (1999).

Výsledky kvalitatívneho výskumu z roku 1996²⁸ na rovnakú tému ukázali, že slovenskí občania vnímajú pracovníkov verejnej správy ako arogantných, neochotných, neústretočných, s nízkou úrovňou odborných vedomostí a profesionalizmu.

Najviac výhrad mali občania k:

- neústretočnosti, pomalosti,
- arogancii,
- nekompetentnosti,
- neposkytovaniu informácií občanom,
- nedostatku porozumenia,
- dlhým lehotám, čakaniu, nedodržiavaním termínov,
- podráždenosti, nervozite,
- komplikovaným formulárom,
- nedostatku flexibility,
- korupcii, vydieraniu.

Porovnanie správania v minulosti a dnes signalizuje zlepšenie. 46% hodnotí správanie pracovníkov lepšie v súčasnosti ako v minulosti a iba 10% ako horšie v súčasnosti.

V rámci projektu Phare²⁹ 37% respondentov hodnotilo správanie pracovníkov verejnej správy ako nervózne a arogantné, bez záujmu pomôcť, posielanie z miesta na miesto, 33% považuje úradníkov za málo ochotných, 30% hodnotí správanie úradníkov ako veľmi ochotné.

Ak by sme hodnotili stav v SR z hľadiska 7 základných etických princípov všeobecne rešpektovaných v zahraničí, stav nie je uspokojivý. Za kľúčové etické princípy verejného sektora sa považujú³⁰:

- ☞ *princíp nesebeckosti* - konanie vo verejnom záujme bez osobného prospechu;
- ☞ *princíp integrity* - nedať sa ovplyvniť záujmami iného subjektu, neakceptovanie žiadnych finančných ani iných výhod, ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutie;
- ☞ *princíp objektivity* - pri rozhodovaní, ktoré súvisí s verejnými financiami (verejný obstarávanie, exkluzívne zmluvy, licencie a pod.);
- ☞ *princíp zodpovednosti* - zamestnanci verejnej správy skladajú účty verejnosti za svoje rozhodnutia, musia sa podriaďovať prešetrovaniu;

²⁸ Bližšie pozri A. Grodeland, T. Koshechkin, W. L. Milier, 1997. Výskum sa v SR uskutočnil v roku 1996 na základe 30 hĺbkových rozhovorov v Bratislave, Zvolene, Prešove, Dolnom Kubíne a v Nových Zámkoch.

²⁹ Bližšie pozri Phare 1999. Výskum „Reforma verejnej správy na Slovensku“ (Public Administration Reform in the Slovak Republic) sa uskutočnil v roku 1998 v Bratislave na vzorke 150 respondentov.

³⁰ Bližšie pozri Phare, 1999.

- ☞ *princíp otvorenosti* - pracovníci verejnej správy musia poskytovať informácie o svojej činnosti, zdôvodňovať svoje rozhodnutia;
- ☞ *princíp poctivosti* - pracovníci verejnej správy sú povinní deklarovat' súkromné záujmy, vo väzbe na ich pracovné povinnosti, musia informovať o možnom konflikte záujmov a podniknúť kroky na jeho riešenie v prospech verejného záujmu;
- ☞ *princíp vodcovstva* - zamestnanci verejnej správy musia rešpektovať rozhodnutia svojho nadriadeného a byť príkladom pri dodržiavaní etických princípov.

Na Slovensku chýba základná legislatíva pre verejnú správu, ale aj etická „infraštruktúra“, čo brzdí nastolenie kvalitnejších vzťahov medzi občanmi a pracovníkmi verejnej správy a na druhej strane prispieva k tolerovaniu korupčného prostredia.

4. KORUPCIA VO VEREJNOM SEKTORE

Podľa názoru slovenskej verejnosti je korupcia na Slovensku veľmi rozšírená³¹, predstavuje závažný problém a medzi najkritickejšie oblasti v očiach verejnosti patrí zdravotníctvo, súdy a prokuratúra a polícia.³²

Občania zastávajú názor, že korupcia vo verejnom sektore je rozšírená, iba 1% si myslí, že korupcia v tomto sektore je zriedkavá. Je to všeobecne pociťovaný problém, ktorý vyžaduje účinné riešenia.

Tab. 20: Do akej miery je podľa Vás korupcia rozšírená vo verejnom sektore?

Týka sa takmer všetkých úradníkov	19
Týka sa väčšiny úradníkov	45
Týka sa iba niektorých úradníkov	28
Je veľmi zriedkavá	1
Neviem	7

Príčiny korupcie vo verejnom sektore vidia občania najmä v túžbe pracovníkov verejnej správy po osobnom zbohatnutí a v poklese ich morálky. Ako ďalšiu príčinu vidia nedostatky vo formálnych pravidlách - nedostatky v zákonoch a ich nedodržiavanie, nevymáhanie. Za jednu z príčin označujú aj nízke platy úradníkov vo verejnom sektore.

³¹ Podľa výskumu realizovanom agentúrou FOCUS pre Centrum hospodárskeho rozvoja v júni 1999 si štvrtina opýtaných myslí, že úplatkárstvo je v súčasnosti rozšírenejšie ako pred parlamentnými voľbami v roku 1998, polovica si myslí, že rozšírenosť tohto fenoménu sa nezmenila (Názory slovenskej verejnosti na korupciu 1999).

³² Výskum korupcie..., 1999.

Naznačuje to, že občania skôr veria "teórii zhnitých jablák", teda že je potrebné vymeniť skorumpovaných predstaviteľov a nahradiť ich lepšími. Málo sa vníma to, že ľudia v rovnakom systéme sa správajú rovnako a dôkladná zmena vyžaduje zmeniť prostredie, pravidlá fungovania.

"Tí, ktorí hovoria, že medzi ľuďmi prekvitá korupcia a ďalšie neduhy, zistia, že príčinou je rovnaké správanie sa tých, ktorí vládnu." (Niccolo Macchiavelli, Discourses, III.)

Tab. 21: Hlavné príčiny korupcie vo verejnom sektore

Tí, ktorí sú pri moci, túžia rýchlo zbohatnúť	40
Pokles morálky úradníkov	17
Príliš mierne zákony	12
Zákony sa neuplatňujú	9
Nízke platy úradníkov vo verejnom sektore	8
Bývalý režim skorumpoval ľudí	5
Ľudia sú v zásade nečestní	4
Iné	1
Neviem	5

V rovnakom duchu vyzneli aj výsledky výskumu US AID/World Bank. Ako najčastejšie dôvody toho, prečo sa pre verejné odhaľovanie korupcie zatiaľ urobilo tak málo, boli uvádzané argumenty: "sú do toho zapájaní ľudia, ktorí majú významné funkcie" a "tí, ktorí by mali korupciu odhaľovať, sú sami skorumpovaní". Vo všeobecnosti môžeme povedať, že bežní občania vidia politikov a úradníkov ako hlavnú príčinu, ako nositeľov korupčného správania. S tým súvisí aj skutočnosť, že ako najúčinnější "recept" proti korupcii sú najčastejšie uvádzané "tvrdé postihy tých, ktorí prijímajú úplatky". Na ilustráciu ešte uveďme, že kým tento postup uviedli dve tretiny opýtaných, "tvrdé postihy tých, ktorí dávajú úplatky" uviedlo len 13% respondentov. Verejnosť veľmi výrazne rozlišuje medzi dávaním a prijímaním úplatkov, identifikuje a solidarizuje sa s tými, ktorí dávajú, a vo veľkej miere ich zbavuje spoluzodpovednosti na korupcii.

Do akej miery je rozšírená skúsenosť s nekorektným, neférovým správaním úradníkov vo verejných službách? Väčšina opýtaných (60%) uviedla, že takúto skúsenosť za uplynulých 10 rokov zažila, 30% odpovedalo negatívne.

Skúsenosti občanov tiež hovoria, že služby, ktoré majú byť poskytnuté bezplatne, sa spájajú s korupciou. Takmer 50% občanov väčšinou dáva úplatok, 9% ho dáva vždy

a 38% nikdy. To hovorí v prospech zavedenia platieb, resp. príplatkov za poskytovanie určitých nedostatkových služieb alebo za ich rýchle poskytnutie. Argument, že by dochádzalo k diskriminácii, je spochybniteľný, pretože ak polovica občanov za "bezplatné" služby už teraz reálne platí, k reálnej diskriminácii už došlo. Platby by mohli vyrovnávať ponuku a dopyt a zvýšili by transparentnosť.

Tab. 22: Ako často ste museli dať úplatok úradníkovi za služby, ktoré ste mali bežne dostať bezplatne?

	Stretol/a sa s neférovým postupom úradníka	Nestretol/a sa s neférovým postupom úradníka
Vždy	14	2
Väčšinou	63	31
Nikdy	21	66
Neviem	2	1

Občania v korupčnom prostredí nemajú istotu, že pravidlá sa budú korektne aplikovať, iba 7% občanov si myslí, že aj bez úplatku budú úradníci postupovať korektne. 57% sa domnieva, že to závisí od náhody, čo signalizuje veľmi vysokú mieru neurčitosti pravidiel a prostredia vo verejnej správe. Takmer 30% občanov si myslí, že bez úplatkov nedostanú žiadanú službu. Názory tých, ktorí sa stretli s neférovým postupom, a tých, ktorí takú skúsenosť nemajú, sa opäť diametrálne líšia.

Tab. 23: Postupujú úradníci férovo aj bez toho, že by ste im dali úplatok?

	Stretol/a sa s neférovým postupom úradníka	Nestretol/a sa s neférovým postupom úradníka
Určite áno	4	14
Záleží od náhody, šťastia	59	57
Je to nepravdepodobné	21	12
Určite nie	13	12
Neviem, nedokážem posúdiť	4	5

Navyše občania sú bezradní, nevedia, ako sa môžu brániť, aké sú ich práva. Až 41% by na neférové správanie úradníka rezignovalo a nechalo to tak, 14% nevie, ako by reagovalo. Najviac občanov by neférový postup riešilo sťažnosťou na príslušných úradoch.

Skúsenosť s neférovým, nekorektným správaním úradníka sa prejavuje aj na názoroch respondentov na rozšírenosť korupcie vo verejnom sektore.

Tab. 24: Korupcia sa týka...

	Stretol/a sa s neférovým postupom úradníka	Nestretol/a sa s neférovým postupom úradníka
Takmer všetkých úradníkov	23	14
Väčšiny úradníkov	51	35
Iba niektorých úradníkov	21	41
Je veľmi zriedkavá	1	2
Neviem, nedokážem posúdiť	4	8

Tab. 25: Vedeli by ste na koho sa máte obrátiť, ak by ste sa chceli sťažovať v prípade neférového postupu...

	Áno	Nie
Telekomunikácií	73	26
Lekára alebo zdravotného personálu	72	28
Úradníkov štátnej správy na miestnej úrovni	64	35
Starostu	56	43
Súdov	49	50
Daňových úradníkov	48	51
Inštitúcií alebo orgánov ústrednej štátnej správy	30	69
Poslanca Národnej Rady SR (parlamentu)	28	71

Poznámka: Zvyšok do 100% tvoria odpovede „neviem“.

Najmenej sú občania informovaní, ako postupovať pri nekorektnom konaní poslanca a úradníkov na centrálnej úrovni. Obrazne povedané: sféra "veľkej" politiky je bežnému občanovi veľmi vzdialená a nepozná cesty, ako by sa k nej mohol priblížiť. Na druhej strane občania by vedeli, ako majú postupovať pri sťažnostiach na telekomunikácie (73%), lekárov a zdravotnícky personál (72%), úradníkov na miestnej úrovni, teda v prípadoch, keď existuje štandardizovaný postup, resp. poznanie pomerov.

Zákon o prístupe k informáciám, ktorý nadobudne účinnosť od 1. januára 2001, by mal vytvoriť tlak na verejnú správu, aby systémovo ošetrila zverejňovanie informácií, postupov pre občanov.

Tab. 26: Reakcia na neférový postup úradníka

Nechal by som to tak	41
Sťažoval by som sa na príslušné úrady	37
Ponúkol by som mu niečo, aby sa ku mne správal inak	9
Neviem, nedokážem posúdiť	13

Na neférový, nekorektný postup úradníka by 41% opýtaných reagovalo pasívne, na druhej strane aktívne konanie predpokladá - minimálne v deklaratívnej rovine - 37% respondentov. Vôľa a chuť prekonať pasivitu a bezmocnosť vo vzťahu k verejnej správe existuje. Výsledky aktuálneho výskumu korešponujú zo zisteniami rozsiahleho výskumu korupcie na jeseň 1999, v ktorom 42% respondentov uviedlo, že by prípadné žiadanie úplatku nezverejnili. Ako dôvod takéto postupu bol najčastejšie uvádzaný strach z pomsty, ďalej obavy z dôsledkov oznámenia, na 3. mieste figuroval dôvod - "úplatok je jediný spôsob, ako môžem niečo vybaviť, získať".

Tab. 27: *Ako by ste reagovali, keby ste sa dozvedeli, že Váš známy dal alebo vzal úplatok?*

Hľadel by som si svojho, nestaral by som sa o to	67
Snažil by som sa mu to vyhovoriť	14
Vyhol by som sa mu	6
Oznámil by som to príslušným úradom	1
Iné	6
Neviem	6

V reakcii na nekorektné alebo korupčné správanie či už úradníkov alebo aj známych prevažuje stratégia "nezasahovania". Pasívnym prístupom občanov sa však výrazne znižuje riziko takéhoto správania. V prípade verejnej správy - najmä na vyššej úrovni - občan väčšinou ani nevie, na koho sa obrátiť. Napr. z výskumu US AID/Svetová banka vyplýva: na nekvalitné služby verejných a štátnych organizácií by sa sťažovali dve tretiny opýtaných, polovica z nich však nevie, kde.

Občania odsudzujú dávanie úplatkov pracovníkom verejnej správy (45% občanov to považuje za neprijateľné), do istej miery odlišujú od úplatku prejavenie vďačnosti.

Tab. 28: *Myslíte si, že dávanie úplatku úradníkom vo verejných službách je prijateľné, ak:*

Nikdy	45
Ako vyjadrenie vďačnosti	26
Mi urobil láskavosť	15
Ak to robí každý	4
Ak ma o to požiada	3
Neviem, nedokážem posúdiť	7

V korupčnom prostredí sa občania dostávajú do situácie, že musia riešiť morálnu dilemu, napr. medzi nemorálnym úplatkom a obavou o zdravie seba alebo svojich blízkych. Preto riešenie korupcie by malo smerovať k odstráneniu prvkov, ktoré generujú korupčnosť prostredia oveľa viac ako k apelom na morálku občanov nedávať úplatky. Ale občan by mal byť aktívny pri presadení takýchto zmien.

ZÁVER

Paternalistický verus participatívny model

Pre vzťah verejnej správy a občanov sú veľmi dôležité očakávania, ktoré majú občania voči štátu. Vývoj vo svete smeruje od demokracie typu "fatherhood", keď štát preberá starostlivosť o občanov, správa sa ako "prísny, ale starostlivý otec" a občan je viac-menej v pasívnej pozícii; k typu "partnership", v ktorom je jedným z hlavných aktérov aktívny občan - občan, ktorý vystupuje vo vzťahu k vláde ako jej partner. Je aktívny v tom zmysle, že okrem delegovania výkonu svojich práv na poslancov sa sám snaží prevziať zodpovednosť a prostredníctvom záujmových skupín (napr. občianske združenia) presadzuje a vytvára v demokratickom prostredí inštitúcie potrebné na efektívne fungovanie parlamentnej demokracie. Zároveň vládu kontroluje a vláda sa občanovi zodpovedá, "skladá účty".

V samotnej verejnej správe je badateľný trend zmien od byrokracie k adhokracii, k orientácii na občana - klienta, e-governance.

Okrem toho, že participatívny model generuje lepšie ekonomické výsledky a minimalizuje sa v ňom priestor pre korupciu, vytvára lepšie predpoklady pre budúci rast. Kvalita "sociálneho kapitálu" sa stáva významným faktorom úspešnosti jednotlivých ekonomík a spoločností.

V SR vo vzťahu verejná správa - občan stále pretrvávajú prvky **paternalistického modelu**. Výsledky prieskumu naznačujú, že sa to takto odráža aj vo vnímaní občanov.

Občania **nie sú spokojní so spravovaním vecí verejných**. U občanov sa prejavuje do istej miery spomienkový optimizmus a isté resentimenty k obdobiu pred rokom 1989, najmä pokiaľ ide o ekonomické istoty. Optimálny model spravovania spoločnosti však občania spájajú s modelom aplikovaným v západných trhových ekonomikách. Na druhej strane vidieť silnú podporu demokratickému spôsobu vládnutia najmä v oblasti ľudských práv.

Vzťah verejná správa - občan sa formuje dlhodobo pod vplyvom **formálnych a neformálnych pravidiel**³³. Je dôležité si uvedomiť, že dynamika formálnych a neformálnych pravidiel je rozdielna. Kým formálne pravidlá sa môžu meniť relatívne často, neformálne pravidlá sú veľmi konzervatívne a menia sa v priebehu desiatok, niekedy

³³ Pod formálnymi pravidlami v zmysle novej inštitucionálnej teórie rozumieme pravidlá, zákony, normy, inštitúcie. Pod neformálnymi pravidlami chápeme vzorce správania, zvyky, nepísané pravidlá, hodnoty.

stoviek rokov. Zavedenie formálnych pravidiel môže prebehnúť rýchlo, ich aplikácia však môže naraziť na ich neakceptáciu občanmi.

Vzťah verejná správa - občan

Formálne pravidlá	Neformálne pravidlá
Absencia	Tradície, zvyky, vzorce správania
Nefunkčnosť	Zdieľané hodnoty
Nevymáhanie	Skúsenosť

Formálne a neformálne pravidlá sa nemôžu od seba veľmi vzdialiť, pretože ak formálne pravidlá nemajú svojich nositeľov, nebudú ani rešpektované.

Prieskum ukázal, že občania problémy súvisiace s korupciou vidia skôr v rovine jednotlivcov a ich nemorálnych postojov. Menej vnímajú, že nestačí "zhnité jablká" vyhádať z košíka, pretože ak košík bude vlhký, čiže ak sa prostredie nezmení, potom v ňom budú aj ďalšie jablká hniť.

V oblasti formálnych pravidiel jedným z problémov transformácie je, že chýbajú niektoré zákony, resp. sú nefunkčné alebo nie je garantovaná vynútiteľnosť pravidiel. To vytvára potenciálny priestor pre korupciu vo verejnej správe.

Problémom transformujúcich sa ekonomík je absencia niektorých pravidiel, ich nefunkčnosť a všeobecne nízka vymáhateľnosť ich dodržiavania. Zmena formálnych pravidiel znamenala rýchlu prípravu a prijatie značného počtu právnych noriem v krátkom čase. Tým bola, samozrejme, poznačená ich kvalita, konzistentnosť i trvácnosť. Rýchle zmeny súvisiace s transformáciou ekonomiky neboli podporené inštitucionálnou reformou, potrebnou na zabezpečenie dlhodobého rastu. Medzery v inštitucionálnom rámci umožnili úzkym záujmovým skupinám profitovať z tejto situácie, rozšírila sa korupcia, klientelizmus. Občania sa dostali do situácie, že sa majú zmieriť s tým, že aj "veľké kauzy", napr. tunelovania podnikov, zneužitia úradu ostanú nepotrestané.

*"Cnosť je niekedy aj odmenou. Jednou z večných právd morálky je, že zlým sa nedarí vždy zle a dobrým sa nedarí vždy dobre."*³⁴

Možno povedať, že v SR je štát silný i slabý zároveň: zásahy štátu sú síce početné, ale pravidlá nie sú funkčné, a nie sú účinne vymáhané. To vytvára predpoklady pre korupciu. Prispieva k tomu aj samotný proces transformácie, kde staré pravidlá už

³⁴ Etika verus ekonomika. The Economist, 2 000.

neplatia a nové ešte nie sú efektívne implementované. R. Rose (1991) člení ekonomiky na občianske a neobčianske. Neobčianska ekonomika môže byť trhová, ale pravidlá sa nedodržiavajú, existuje korupcia, podnikatelia sa orientujú na "rent seeking", a nie na "profit seeking". Dôsledkom je nižšia efektívnosť ekonomiky a snaha po rozdelení bohatstva, a nie po jeho tvorbe. Slovensko možno zaradiť skôr k neobčianskym ekonomikám.

Na Slovensku sa veľmi málo pokročilo v reforme verejnej správy, súdnictva a právneho systému, kontrolného mechanizmu.

Reforma verejnej správy v SR dosiaľ nebola realizovaná, čo má vplyv na vzťahy občanov k verejnej správe. Personálna politika vo verejnej správe nie je vykonávaná profesionálne, v dôsledku čoho verejná správa stráca reputáciu. Stáva sa málo atraktívnym povoláním, najmä pre mladých ľudí, čo je v protiklade s potrebami naplnenia nových funkcií verejnej správy, jazykovými schopnosťami a kreativitou. Reprofesionalizácia verejnej správy by mala byť vedená v smere zvýšenia kvalifikačných schopností, ale aj novým definovaním hodnôt správania. Profesia pracovníka verejnej správy sa degradovala a je vnímaná skôr ako posledné možné zamestnanie, necení a nepestuje sa profesionalita. Mladí, dynamickí ľudia nevidia dlhodobú perspektívu zamestnania vo verejnej správe a preferujú súkromný sektor. Dôsledkom je vysoká fluktuácia pracovníkov, chýba budovanie tradícií, kontinuity. Navyše, neexistujú pravidlá pre prijímanie, kariérny postup, odvolanie. Neexistuje spoločné riadenie pracovníkov štátnej správy, personálna politika. Zamestnanci sú v pracovnom pomere k jednotlivým ministerstvám, resp. orgánom štátnej správy. Málo sa využívajú otvorené konkurzy. Motivácia pracovníkov je nízka vzhľadom na systém odmeňovania. Preto sa často uchýlia k snahe prilepšiť si formou zneužitia úradu na osobný prospech.

Výsledky výskumu naznačujú, že reforma verejnej správy nutne potrebuje mať aj rozmer etickej reformy, vytvorenie etickej infraštruktúry, štandardov.

Korupčnosť prostredia súvisí aj so širším inštitucionálnym rámcom, najmä s málo funkčnými zodpovednosťami, kontrolnými a sankčnými mechanizmami. Mechanizmy zodpovednosti, kontroly, monitoringu chýbajú, alebo nie sú dostatočne účinné. Kontrolnú činnosť v súčasnosti vykonávajú viaceré inštitúcie, správy z nej však spravidla nie sú zverejňované, občania nie sú informovaní o tom, aké opatrenia boli prijaté na nápravu. Tým sa veľmi limituje občianska kontrola a tlak verejnej mienky na zmeny. Z prieskumu vyplýva, že občania majú málo informácií, kam sa majú obrátiť, žiadať informácie, resp. podať sťažnosť. Najmä oblasť tzv. veľkej politiky je v nedohľadne. Seba občania vidia skôr ako objekt politiky a nie subjekt, ktorý má vplyv

na chod vecí verejných. Výsledky prieskumu naznačujú, že vyšší stupeň politickej dezorientácie, neinformovanosti, občianskej bezmocnosti a apatie sa prejavuje predovšetkým u ľudí s nižším vzdelaním, kvalifikáciou, ľudí s horšou ekonomickou situáciou, nižšou mobilitou.

Pretože funkčný legislatívny rámec sa nedá vybudovať rýchlo, je dôležité, aby pravidlá boli transparentné, aby tlak verejnej kontroly zabránil jeho zneužívaniu v prospech istých skupín. Transformácia zásadným spôsobom mení aj polohu vzťahov verejnej správy k podnikateľskému sektoru, ale aj k občanom. Zmeny smerujú k deregulácii, privatizácii, decentralizácii a orientácii na výsledky a zákazníka aj vo verejnej správe.

Všeobecné neakceptovanie etických a morálnych hodnôt nemotivuje pracovníkov verejnej správy meniť vzorce správania. Občania zase majú málo informácií o tom, na čo majú právo, aké sú postupy pri vybavovaní záležitostí, čo ich stavia často znovu do pasívnej pozície voči verejnej správe, resp. na "podmazanie" a urýchlenie vybavenia využívajú úplatky a iné formy korupcie. Téma nového participatívneho vzťahu občan - verejná správa sa dosiaľ málo otvorila, málo sa o nej informuje a verejne diskutuje.

Za revolučnú pozitívnu zmenu možno považovať **prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám**. Aby sa aj pod jeho vplyvom pozitívne menili aj vzťahy verejnej správy a občanov je potrebné systémovo pripraviť jeho aplikáciu zo strany verejnej správy, ale na druhej strane informovať občanov o možnostiach a právach, ktoré im zákon dáva.

"Vláda ľudu bez informovanosti alebo bez možností získať informácie je iba prológom frašky alebo tragédie, alebo možno oboje. Vedomosť bude vždy vládnuť nevedomosti a ľudia, ktorí skutočne chcú byť správcami svojich vecí, sa musia vyzbrojiť silou, ktorú vedomosť so sebou prináša."

Výsledky výskumu potvrdili veľmi silný vplyv a konzervatívnosť **neformálnych pravidiel** na formovanie vzťahu verejná správa - občan. Vytvorenie hodnotovej orientácie spoločnosti, jej hierarchia princípov je dlhodobý proces, ovplyvnený historickými, kultúrnymi a ekonomickými podmienkami. Doterajší priebeh transformácie ukázal, že jej rýchlosť a úspešnosť závisí do značnej miery od neformálnych pravidiel (kultúra, morálka, zvyky, vzorce správania a pod.). Na rozdiel od formálnych sa nedajú rýchlo implementovať, majú istú zotrvačnosť. Paternalistická pozícia štátu zanechala stopy v myslení, očakávaniach občanov. Porozumieť neformálnym pravidlám

znamená vrátiť sa oveľa hlbšie do histórie (nielen "socialistickej"), poznať kultúrne, informačné a geografické vplyvy. Napr. už pohanské zvyky uzmierovania božstiev či kupovanie odpustkov má v sebe zárodoky korupčného správania.

V období centrálne plánovanej a riadenej ekonomiky a spoločnosti sa deformoval vzťah občan - verejná správa v dvoch smeroch. Na jednej strane to bol **paternalizmus**, keď štát preberal zodpovednosť za všetko a občan nadobudol pocit, že niekto sa má oňho starať. Na druhej strane sa **potláčali práva občana**, odcudzila sa správa vecí verejných od občana, verejná správa bola nástrojom potláčania občianskych práv a slobôd. Pasivita občanov bola súčasťou systému. Iniciatíva občana bola potláčaná. V spoločnosti sa vytvorilo prostredie dvojakej morálky (navonok bol povinný súhlas s "hodnotami socializmu", v súkromí sa tieto hodnoty odmietali, vytvárali sa "pragmatické" vzorce správania).³⁵ Normy správania a etické hodnoty (napr. budovateľa komunizmu, normy pre iskríčky a pionierov) sa v minulosti sprofanovali. Nielenže sa nedodržiavali, ale snahy o ich násilné implementovanie vyvolávali averziu občanov.

Okrem vplyvov súvisiacich so socialistickým režimom je potrebné vidieť aj vplyvy našej vzdialenejšej histórie. Napr. hodnotová orientácia občanov Slovenska³⁶ vykazuje značnú zotrvačnosť hodnôt a regionálnu diferencovanosť. Ale aj naša blízka minulosť deformovala vzorce "úspešného správania", napr. spôsob privatizácie, tunelovania podnikov, zneužívanie úradu na súkromný prospech sa stali súčasťou nášho života a vytvárajú skeptický postoj občanov k renesancii morálky, etiky.

Preferovanie paternalistického modelu je možné pozorovať aj v súčasnosti. Občania na jednej strane jednoznačne podporujú demokratické zmeny v oblasti ľudských práv, ale na druhej strane očakávajú pomoc zo strany štátu pri riešení ekonomickej situácie.

Príkladom je participatívny model, v ktorom aktívny občan preberá zodpovednosť a tlačí vládu do "skladania účtov". Potom úroveň občanov, schopnosť ich komunikácie, dôvera (sociálny kapitál) prirodzene obmedzujú priestor pre zásahy štátu. Spoločnostiam s vyspelým sociálnym kapitálom to umožňuje znížiť transakčné náklady, zvýšiť motiváciu, čo sa prejaví vo zvýšení efektívnosti.

Ak je systém založený viac na autoritatívnych, centralistických metódach, formálnych pravidlách, vyvoláva to:

- náklady na tvorbu systému a kontrolu jeho dodržiavania

³⁵ Napr. heslo "kto nekradne, okráda svoju rodinu" alebo "kto maže, ten jede".

³⁶ Pozri napr. práce sociológa Krivého: Krivý - Feglová - Balko, 1996 a Krivý, 1998.

- straty súvisiace so zníženou motiváciou občanov.

Občania SR pozitívne hodnotia demokratické zmeny po roku 1989, ale neakceptujú, resp. menej akceptujú ekonomické zmeny vplývajúce na ich situáciu. Majú tendenciu priaznivejšie hodnotiť prvé roky po zmene režimu, keď sa zmeny nerealizovali, resp. efekty neboli viditeľné.

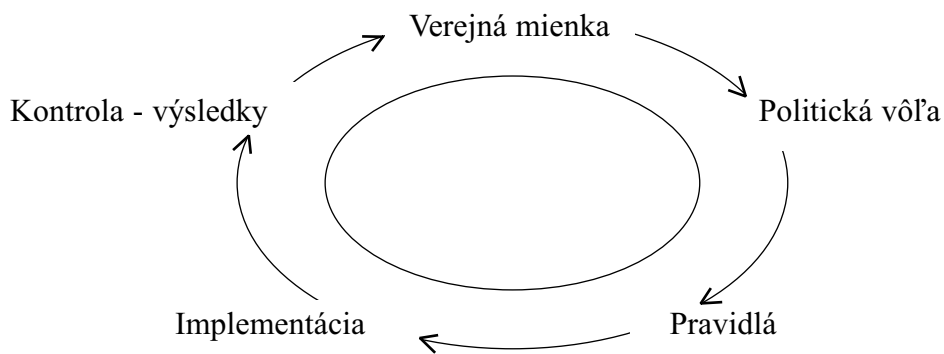
To, že sa nutné zmeny súvisiace s transformáciou ekonomického systému odkladali, resp. nerealizovali v čase, keď bolo možné počítať s podporou občanov, znamená, že občania v súčasnosti odmietajú proreformné kroky, ktoré sú najmä zo stredno- a dlhodobého hľadiska nevyhnutné, aj keď krátkodobo majú negatívne dôsledky na občanov. Aj skúsenosti zo zahraničia hovoria o tom, že najhoršie sú na tom tie krajiny, ktoré síce naštartovali reformy, ale tie ostali nedotiahnuté, na pol ceste. Okrem negatívnych ekonomických vplyvov súvisiacich s odstránením minulých regulačných mechanizmov a nedostatočným zabezpečením nových trhových mechanizmov, uplatňujú sa lobistické skupiny, ktoré sa snažia ovplyvniť pravidlá, regulačný rámec tak, aby na tom profitovali. To podporuje klientelizmus a korupciu. Pre spoločnosť nepokračovanie v reformách je dokonca horšou alternatívou ako ich nezačatie.

Vo vzťahu k spravovaniu vecí verejných sa podmienky na korupciu vytvárajú v istých situáciách (čo zároveň naznačuje odpoveď na otázku, ako je možné obmedziť ju):

- Ak prevláda dopyt nad ponukou (z hľadiska množstva, kvality), do hry vstupuje snaha získať obmedzený statok pomocou úplatku. Ako príklad možno uviesť niektoré služby v zdravotníctve, školstve.
- Ak platná legislatíva, vymáhateľnosť práva spôsobujú, že riziko odhalenia a znášania dôsledkov je v porovnaní s prospechom zanedbateľné, resp. nízke.
- Ak je tolerancia občanov voči korupcii vysoká, neexistuje účinný tlak na zmenu.
- Ak je v ekonomike vysoká angažovanosť verejnej správy, t.j. početná regulácia, prerozdelenie procesy. Najmä ak dochádza k spojeniu silnej monopolnej pozície, možnosti subjektívneho rozhodovania pri jej získaní a nízkej transparentnosti.

Z prieskumu vyplýva, že uvedené faktory, najmä paternalistický vzťah štátu a občana, pasivita občana, nedokonalosť formálnych pravidiel, ich nedodržiavanie, ako aj neformálne pravidlá viac-menej akceptujúce preferovanie internalít pri rozhodovaní vo verejnom záujme generujú značný priestor pre korupciu a vytváranie korupčnej klímy v spoločnosti. Ak zohľadníme skutočnosť, že čím je rozsah korupcie väčší, tým je potenciál pre jej šírenie väčší, teda minulý vývoj silne generuje jej budúci vývoj.

Zastaviť "perpetuum mobile korupcie" potom vyžaduje zásadný zlom, radikálne zmeny. Aj výsledky prieskumu ukazujú, že občania už neveria sľubom, deklaráciám, ale iba skutky a reálne výsledky ich môžu presvedčiť, že je snaha skutočne veci meniť.



Podľa nášho názoru, riešenie korupcie pri správe vecí verejných môže sledovať špirálu (pozri schému), po ktorej sa budú meniť pravidlá, ich vymáhanie, ale aj občania a ich postoje. Na presadenie zmien je potrebná politická vôľa, ktorá sa vytvorí pod tlakom verejnej mienky. Zmena pravidiel a ich dodržiavanie spolu s voľným prístupom k informáciám a možnosťou občianskej kontroly môže viesť k prvým výsledkom, ktoré nájdu odzvu vo verejnej mienke a môžu iniciovať ďalšie zmeny.

Pramene:

1. Buchanan, J. M. (1990): The Domain of Constitutional Economics. Constitutional Political Economy. Zv. 1, č. 1/1990.
2. Frič, M. (1999): Korupce na český způsob, Praha.
3. Grodeland, T. Koshechkin, W. L. Miller (1997): Želania občana - zamietnutie byrokrata: Hĺbková štúdia názorov verejnosti na štátnych zamestnancov na Ukrajine, v Bulharsku, Slovensku a Čechách. Tallin.
4. Gyárfášová, O. (1999): Vtedy, teraz a zajtra. In: Domino, 1999, č. 46, s. 2.
5. Gyárfášová, O. - Velšic, M. (1999): Dynamika verejnej mienky. In: Pešek, J. - Szomolányi, S. (Eds.) November 1989 na Slovensku. Súvislosti, prepočty a dôsledky. Nadacia Milana Šimečku, Bratislava.
6. Korupcia verzus lobing, CPHR-TIS, Bratislava, 2000.
7. Krivý, V. (1993): Sociokultúrne pozadie problémov transformácie na Slovensku. Sociológia 25, č. 4-5, s. 311-326.
8. Krivý, V. - Feglová, V. - Balko, D. (1996): Slovensko a jeho regióny. Sociokultúrne súvislosti volebného správania. Nadacia Médiá, Bratislava, 1996.
9. Krivý, V. (1998): Hodnotové orientácie na Slovensku - skupinové portréty. Pracovný zošit. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
10. Krivý, V. (1999): Kultúrne vzorce: staré a nové kontúry. In: Pešek, J. - Szomolányi, S. (Eds.) November 1989 na Slovensku. Súvislosti, prepočty a dôsledky. Nadacia Milana Šimečku, Bratislava.
11. Krivý, V. (2000): Politické orientácie na Slovensku - skupinové profily. Pracovný zošit. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
12. Názory slovenskej verejnosti na korupciu. Záverečná správa z výskumu pre CPHR. FOCUS, jún 1999.
13. Phare projekt Reforma verejnej správy v SR, 1999.
14. Pope, J. (2000): Protikorupčná príručka, skúsenosti z celého sveta, TIS Bratislava.

15. Rose, R.(1991): *Between State and Market*, Studies in Public Policy.
16. Výskum korupcie a kvality služieb na Slovensku - Domácnosti. FOCUS pre US AID a Svetovú banku. Bratislava, 1999.
17. Zemanovičová, D. a kol. (1998): Regulačné bariéry pre hospodársku súťaž v transformujúcich sa ekonomikách, ACE Phare štúdia, CPHR, Bratislava.
18. Zemanovičová, D. (1999): Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch, CEFRES, Praha.
19. Zemanovičová, D. - Sičáková, E. (2000): Základným trendom je chápanie verejnej správy ako služby občanom, Trend 7. 7. 2000.
20. Žitňanský, E. - Rintel, I. (2000): Prieskum názorov ekonomických elít na aktuálne otázky vývoja slovenskej ekonomiky. Pracovný zošit. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
21. 1th Quality Conference for Public Administration - Sharing Best Practices in the EU, Lisabon, máj 2 000.
22. Phare projekt Reforma verejnej správy v SR, 1999.
23. Pope, J. (2000): Protikorupčná príručka, skúsenosti z celého sveta, TIS Bratislava.
24. Výskum korupcie a kvality služieb na Slovensku - Domácnosti, december 1999. FOCUS pre US AID a Svetovú banku.
25. Zemanovičová, D. a kol. (1998): Regulačné bariéry pre hospodársku súťaž v transformujúcich sa ekonomikách, ACE Phare štúdia, CPHR, Bratislava.
26. Zemanovičová, D. (1999): Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch, CEFRES, Praha.
27. Zemanovičová, D. - Sičáková, E. (2000): Základným trendom je chápanie verejnej správy ako služby občanom, Trend 7. 7. 2000.
28. Žitňanský, E. - Rintel, I. (2000): Prieskum názorov ekonomických elít na aktuálne otázky vývoja slovenskej ekonomiky. Pracovný zošit. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

Autorky:

PhDr. Oľga Gyárfášová (1957) absolvovala sociológiu na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Od roku 1993 pracuje v agentúre FOCUS. Od marca 1999 je programovou riaditeľkou v Inštitúte pre verejné otázky. Vo svojej práci sa sústreďuje na výskum verejnej mienky, politickej kultúry a médií. Je spoluautorkou viacerých kníh a štúdií. Je spoluzakladateľkou Inštitútu pre verejné otázky a členkou jeho správnej rady.

Doc. Ing. Daniela Zemanovičová, CSc. (1953) je absolventkou Vysokej školy ekonomickej v Bratislave. Odborné stáže absolvovala na univerzitách v Paríži, Grenobli, Dubline, ako aj v Európskej komisii v Bruseli, OECD, Rade konkurencie vo Francúzsku. Pracovala na Vysokej škole ekonomickej v Bratislave ako pedagogička, neskôr na Protimonopolnom úrade SR ako metodička. Je spoluautorkou zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Koordinátorka medzinárodného výskumného projektu ACE Phare, zameraného na regulačné bariéry pre hospodársku súťaž. Pôsobila ako konzultantka OECD a externá expertka Ekonomického a sociálneho výboru EÚ. V súčasnosti je výkonnou riaditeľkou Centra pre hospodársky rozvoj, v CPHR - Transparency International Slovensko sa venuje otázkam etiky, transparentnosti a korupcie, je externou pedagogičkou a členkou vedeckej rady Fakulty manažmentu EU v Bratislave.

