

Korupcia na Slovensku

Výsledky diagnostických prieskumov



Na žiadosť vlády Slovenskej republiky
pripravila Svetová banka a Agentúra
Spojených štátov pre medzinárodný
rozvoj



Túto správu financovala Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj (USAID) a Svetová banka (World Bank). Názory v nej vyjadrené sú však autorove a nemožno ich pripisovať ani jednej z uvedených inštitúcií.

Správu pripravil James Anderson (Svetová banka) na základe prieskumov, ktoré vznikli spoločným úsilím nasledujúcich spolupracovníkov: Emília Sicáková, Eugen Jurzyca, Daniela Zemanovicová (Centrum ekonomického rozvoja a Transparency International Slovakia), Olga Gyárfášová a Ivan Dianiška (Focus), Gustav Matijek, Maria Mamlouk a Kathy Stermer (USAID). Správu obohatili podrobné pripomienky Carlosa Silvu-Jaueguiho a Jacka Titswortha (recenzenti), ako aj užitočné pripomienky, ktoré poskytla Lubomíra Zimanová-Beardsley, Jean-Jacques Dethier, Helga Muller, Randi Ryterman a účastníci diskusií o pociatocných výsledkoch, ktoré sa konali na spoločných stretnutiach s antikorupčnou riadiacou komisiou vo Svetovej banke a v Bratislave vo februári 2000. Správa vznikla pod vedením Sanjaya Pradhana (Svetová banka) a Pauly Goddard (USAID).

Táto správa by nemohla vzniknúť bez spolupráce 352 slovenských pracovníkov verejnej správy, 407 podnikateľských manažérov a 1 131 radových občanov, ktorí súhlasili zapojiť sa do tohto prieskumu v rámci tohto projektu. Ich spoluprácu si nesmierne vážime.

OBSAH

OBSAH.....	III
STRUCNÝ SÚHRN.....	V
1. PREHLAD.....	1
2. ÚROVEN A TRENDY KORUPCIE NA SLOVENSKU.....	4
NAKOLKO JE KORUPCIA NA SLOVENSKU ROZŠÍRENÁ?.....	4
ZHORŠUJE SA KORUPCIA?.....	5
KTORÉ VLÁDNE ORGÁNY SÚ OZNACOVANÉ ZA NAJVIAC SKORUMPOVANÉ?	7
<i>Vnímanie</i>	7
<i>Skúsenosti</i>	9
KTO SA NAJCASTEJŠIE STRETÁVA S KORUPCIOUS?.....	19
<i>Odchýlky podľa krajov</i>	19
<i>Charakteristika podnikateľských subjektov</i>	20
<i>Charakteristika domácností</i>	21
3. SKÚSENOSTI S KORUPCIOUS.....	22
SOCIÁLNE REZORTY	22
<i>Rezort zdravotníctva</i>	22
<i>Školstvo</i>	26
<i>Úrad práce</i>	32
REZORT SPRAVODLIVOSTI.....	33
<i>Súdy</i>	33
<i>Polícia</i>	35
KATASTER.....	38
OBCHODNÉ SLUŽBY	39
<i>Bankové služby</i>	39
<i>Audítorské služby</i>	40
<i>Notárstva</i>	40
PODNIKY VEREJNÝCH SLUŽIEB.....	41
<i>Telefón</i>	41
<i>Voda, plyn a elektrina</i>	42
SPRÁVNE ORGÁNY, INŠPEKCIE A VYDÁVANIE POVOLENÍ	43
<i>Registrácia podnikania</i>	43
<i>Povolenia na dovoz alebo vývoz a iné povolenia</i>	44
<i>Stavebné povolenia</i>	45
<i>Požiarňa inšpekcia</i>	45
<i>Hygienická inšpekcia</i>	45
<i>Odbor životného prostredia</i>	46
<i>Certifikacný úrad</i>	46
<i>Živnostenský úrad</i>	46
<i>Slovenská obchodná inšpekcia</i>	47
<i>Zdravotná a sociálna poisťovňa, Úrad práce a Úrad bezpečnosti práce</i>	47
DANE A CLÁ.....	48
<i>Danové úrady</i>	48
<i>Colné úrady</i>	48
4. PRIEREZOVÉ OTÁZKY VIACERÝCH REZORTOV.....	49
NEOFICIÁLNE FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN.....	49
FOND NÁRODNÉHO MAJETKU	50
DOTÁCIE	50
ŠTÁTNE ZÁKAZKY	51
VEREJNÉ SÚTAŽE VO VEREJNOM SEKTORE	52

5. KORUPCIA A VEREJNÝ SEKTOR.....	53
KORUPCIA: ZLÁ KVALITA, POMALÉ SLUŽBY A PRIVELKÁ BYROKRACIA	54
HODNOTY, ŠTRUKTÚRY A ADMINISTRATÍVNE INŠTITÚCIE VEREJNÉHO SEKTORA	56
<i>Ako funguje korupcia a ako sa rieši?</i>	56
<i>Poslanie a ciele organizácie</i>	57
<i>Vnútorné riadenie</i>	59
<i>Personálna politika</i>	61
<i>Vnútorné komunikačné kanály</i>	63
SLOBODA INFORMÁCIÍ	65
DECENTRALIZÁCIA.....	67
PODPORA REFORIEM.....	67
6. SÚHRN KLÚCOVÝCH VÝSLEDKOV	69
PRÍLOHA 1. PODROBNÁ CHARAKTERISTIKA VZORIEK RESPONDENTOV.....	72
VZORKA DOMÁCNOSTÍ.....	72
VZORKA PODNIKATELOV.....	73
VZORKA PRACOVNÍKOV VEREJNEJ SPRÁVY	74
PRÍLOHA 2. DEFINÍCIE PRE TABULKY V KRÁTKOSTI.....	75

Stručný súhrn

1. Prehľad

Po voľbách koncom roku 1998 nová koalícna vláda dala najavo, že si uvedomuje škodlivé účinky korupcie, a zaradila boj proti nej na významné miesto vládneho programu. K zásadnému prelomu došlo koncom roku 1999, keď bol pripravený prvý návrh *Národného programu boja proti korupcii*. Otvorenosť, ktorú prejavila vláda tak, že do prípravy stratégie ako aktívnych účastníkov zapojila mimovládne organizácie – konkrétne Transparency International Slovakia pomáhala pri návrhu *Národného programu* – zodpovedá otvorenosti verejnej správy, ktorá pomôže bojovať proti korupcii. Snahou *Národného programu* je „bojovať proti korupcii na Slovensku, najmä vo verejnom živote a pri využívaní verejných financií a zdrojov“. Samotný národný program poskytuje rámec, ktorý bude v boji proti korupcii potrebný. Akčný plán, ktorý má byť zverejnený v polovici roku 2000, bude obsahovať konkrétnu zodpovednosť a nacrtné časový plán na jeho dosiahnutie.

Vedomie, aké nesmierne škody korupcia pácha na ekonomickom rozvoji, viedlo niektorých významných donorov k tomu, že zaradili boj proti korupcii na popredné miesto v rámci svojich rozvojových programov. Prezident Svetovej banky James Wolfensohn ponúkol pomoc členským krajinám v boji proti korupcii a mnohé z nich o pomoc aj formálne požiadali. Podobne aj Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj (USAID) je už dlho popredným aktérom, ktorý sa zasadzuje za transparentnosť, za vytváranie systému delby moci, založenom na vzájomnej kontrole a vyvážení, a za upevňovanie zákonnosti. Slovensko ako jedna krajín, ktorých počet ustavicne rastie, usiluje sa zvládnuť problém korupcie, a preto tieto inštitúcie požiadalo, aby vypracovali diagnostickú štúdiu o korupcii na Slovensku.

Na tento výskum bola výberovým konaním vybraná firma Focus, ktorá uskutočnila dotazníkový prieskum vnímania korupcie a skúseností s nou u troch odlišných skupín: v domácnostiach, medzi podnikateľskými manažérmi a medzi pracovníkmi verejnej správy. Každá vzorka respondentov bola zostavená reprezentatívne tak, aby respondenti boli vybraní zo všetkých ôsmich krajov Slovenska. Na výskume sa zúčastnilo vyše 350 pracovníkov verejnej správy, 400 podnikateľov a 1100 radových občanov.

Prieskumy odhalujú, že korupcia je bežná a dotýka sa všetkých rezortov hospodárstva. Obyvateľov sa individuálne najviac dotýka korupcia v sociálnych rezortoch, keď 60 % opýtaných naznalo poskytnutie *pozornosti*¹ (cast prípadov ako vyjadrenie vďacnosti, ale väčšina bola nedobrovoľná), aby získali nemocničné služby, a štvrtina až tretina opýtaných tak urobila za iné zdravotnícke služby a vyššie vzdelanie. Podnikateľov najviac ovplyvňujú licenčné a riadiace orgány, súdy a colné úrady, pričom výskyt úplatkov v súvislosti s mnohými takýmito úradmi uviedla jedna tretina respondentov. Mnohé firmy uviedli, že neoficiálne sponzorujú politické strany. Všetky tri skupiny respondentov oznacili súdnictvo za hlavnú oblasť korupcie, pričom podnikatelia uvádzajú casté úplatky v rámci súdnych konaní a označujú pomalosť súdov a nízky výkon spravodlivosti za najdôležitejšie prekážky v podnikaní. Domácnosti ďalej uvádzajú, že platia casté úplatky pracovníkom súdov najmä preto, aby urýchlili súdne konanie. Tí, ktorí zo svojej skúsenosti považujú súdy za neefektívne a pomalé, castejšie uvádzali, že súdne konanie bolo skorumpované.

Prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy dokladá, že korupcia úzko súvisí s kvalitou inštitúcií verejnej správy. Najnižšia úroveň korupcie bola v tých orgánoch, kde sú línie vnútornej komunikácie jasné, administratívne pravidlá sa dodržiavajú, personálne rozhodnutia sa riadia kritériom zásluhovosti, a nie známostí alebo korupcie, a pracovníci dobre poznajú poslanie organizácie. Úroveň zásluhovosti je v mimoriadne úzkom vzťahu k zistenej úrovni korupcie. Prieskumy jasne naznačujú aj to, že hoci väčšina pracovníkov verejnej správy na všetkých úrovniach podporuje reformy verejného sektora, relatívne viac obáv má z ich praktickej realizácie.

¹ Dary, prepitné a úplatky. Podobnejšie sú rozobraté v hlavnom texte.

2. Úroveň a trendy korupcie na Slovensku

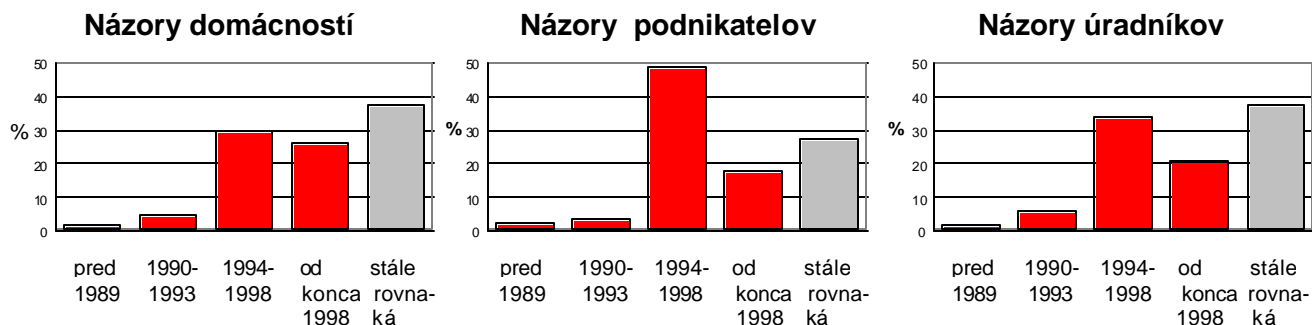
Nakoľko je korupcia na Slovensku rozšírená? Výsledky prieskumu naznačujú, že neoficiálne platby pracovníkom verejnej správy sú bežné, že verejnosc ich za „korupciu“ považuje a že korupcia brzdí zabezpečovanie kvalitných služieb verejného sektora obyvateľstvu. Približne jedna zo siedmich domácností a jeden zo šiestich podnikateľov uvádzajú, že za posledné dva mesiace zaplatili neoficiálne platby; za posledné tri roky pred uskutočnením prieskumu zaplatilo neoficiálne platby viac ako 40 % domácností. Pracovníci verejnej správy potvrdzujú rozšírenosť tejto praxe. Viac ako 40 % povedalo, že im v predchádzajúcich dvoch rokoch boli ponúknuté malé dary, a 10 % uviedlo, že im boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar.

Indikátory skúseností s korupciou v súhrne

Domácnosti	Percento neoficiálnych platieb za posledné dva mesiace	14,4
	Percento neoficiálnych platieb za posledné tri roky	41,3
Podnikatelia	Percento neoficiálnych platieb za posledné dva mesiace	17,6
	Percento neoficiálnych platieb za posledná dva roky	41,4
Verejní úradníci	Percento, ktorému bol ponúknutý malý dar počas dvoch predchádzajúcich rokov	42,3
	Percento, ktorému boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar počas posledných dvoch rokov	9,7

Hoci väčšina úplatkov, ktoré respondenti v prieskume odhalili, bola malá, niektoré boli dosť veľké: jeden respondent uviedol, že zaplatil 100 000 SK² za pobyt v nemocnici, a niektorí podnikatelia uvádzali, že zaplatili za určité typy povolení do 100 000 Sk. Aj úplatky ako podiel príjmov môžu byť vysoké. V priemere podnikatelia udávali, že firmy porovnateľné s ich firmami vynakladajú viac než 2% príjmov na úplatky. Zdroje, ktoré by sa inak mohli použiť na investovanie a školenie, sa namiesto toho dostávajú podskupine pracovníkov, ktorí zneužívajú svoje postavenie. Čisté náklady, ktoré si korupcia na podnikateľoch vynucuje, možno merať aj tým, či by podnikatelia boli ochotní platiť zvýšené dane na odstránenie korupcie. Napriek tomu, že vysoké dane sú považované za problém rozvoja podnikania, každý štvrtý podnikateľ vyjadril ochotu platiť vyššie dane, ak by to odstránilo korupciu, a každý tretí podnikateľ z tých, ktorí platili úplatky, bol ochotný platiť zvýšené dane. V

Kedy bola korupcia na Slovensku najvyššia?



priemere tí, ktorí boli ochotní platiť vyššie dane, aby sa odstránila korupcia, odpovedali, že sú ochotní zaplatiť o 7,6 % vyššie dane, upriamujúc pozornosť na implicitnú dan, ktorú korupcia uvaluje na firmy.

² Približný výmenný kurz je 40 SKK = 1 USD.

Zhoršuje sa korupcia? Tri skupiny otázok umožňujú získať určitú predstavu o trendoch na Slovensku. Po prvé dotazníky použité na Slovensku obsahovali otázku, ktorá bola veľmi podobná otázke použitej v sociologických štúdiách v Československu (1989) a v Českej republike (1998).³ Porovnanie výsledkov potvrdzuje existujúce veľmi početné podozrenia: v očiach širokej verejnosti je úroveň úplatkárstva oveľa horšia než pred desiatimi rokmi. Po druhé sme sa v všetkých troch skupinách na Slovensku spýtali, kedy bola podľa nich korupcia najhoršia. Z radových občanov takmer rovnaký počet udával, že korupcia bola najhoršia v období rokov 1994 – 1998, a taký istý počet udával, že naďalej pokračuje od roku 1998. Podnikateľskí manažéri a pracovníci verejnej správy však častejšie udávali, že korupcia bola horšia počas obdobia 1994 - 1998. Je tiež zjavné, že mnohí Slováci sa domnievajú, že korupcia sa takmer nezmenila, keď zhruba tretina respondentov udáva, že korupcia bola vo všetkých skúmaných obdobiach taká istá. Po tretie sme požiadali pracovníkov verejnej správy, aby vyhodnotili, nakoľko sú „neoficiálne platby“ časté v ich organizáciách v súčasnosti, a aké boli pred dvoma rokmi. Hoci zmena je veľmi malá, v priemere pracovníci verejnej správy odpovedali, že úplatkárstvo v ich organizáciách bolo pred dvoma rokmi rozšírenejšie.

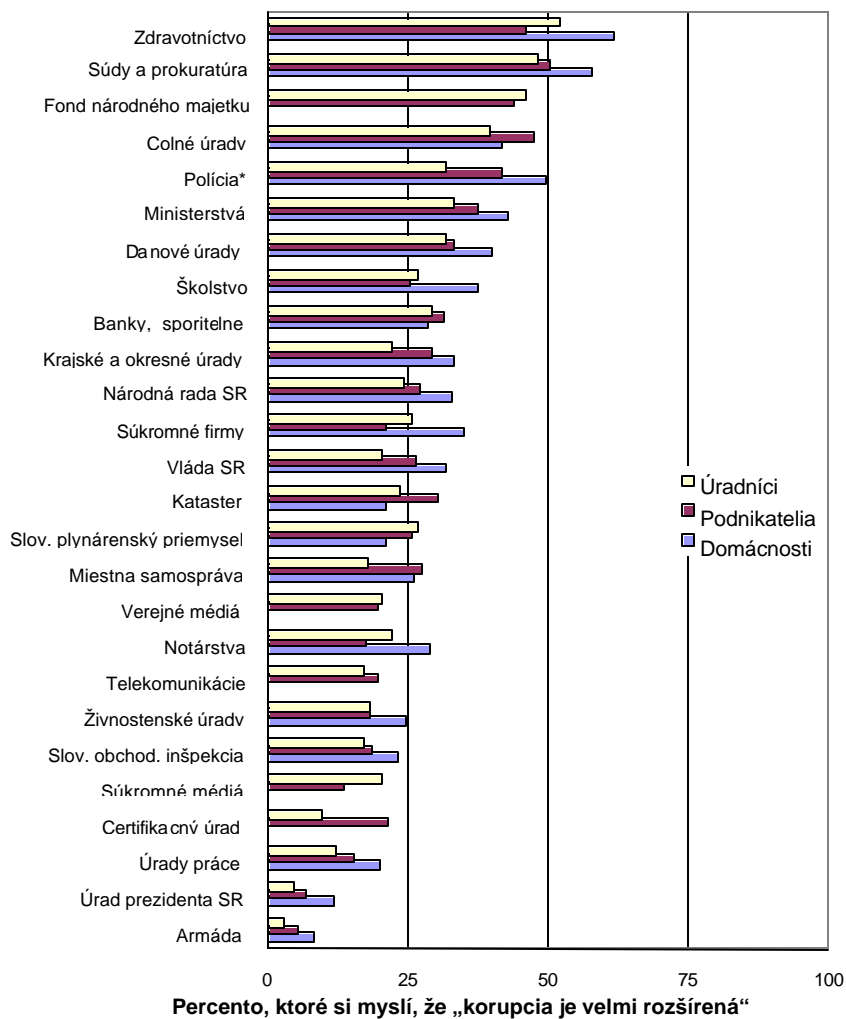
Hoci prieskumy naznačujú, že mohlo dôjsť k určitému zlepšeniu úrovne korupcie v porovnaní s obdobím pred niekoľkými rokmi, výsledok, ktorý väčšmi vystupuje do popredia, je taký, že väčšina sa domnieva, že úroveň korupcie sa nezmenila – korupcia zostáva nesmiernou výzvou, ktorú je potrebné riešiť.

Ktoré vládne orgány sú označované za najviac skorumpované? Dotazníkové prieskumy domácností, podnikateľov a pracovníkov verejnej správy zozbierali informácie o vnímaní korupcie a skúsenostiach s ňou. Údaje naznačujú vysokú zhodu medzi všetkými tromi skupinami respondentov v tom, že korupcia je rozšírená v zdravotníctve, v súdnictve, na colných úradoch, vo Fonde národného majetku a v polícii. Hoci respondenti z domácností vo všeobecnosti vnímajú úroveň korupcie v o niečo vyššej miere ako podnikateľskí manažéri a pracovníci verejnej správy, aj odpovede pracovníkov verejnej správy a podnikateľov naznačujú vnímanie rozšírenej korupcie - polovica všetkých pracovníkov verejnej správy v prieskume uviedla, že korupcia je „veľmi rozšírená“ v rezorte zdravotníctva, a polovica podnikateľských manažérov uviedla to isté o súdnictve.

V prieskume bola podnikateľom položená otázka, koľko ráz navštívili každý z dvadsiatich šiestich rozličných orgánov štátnej moci, vrátane štátnych podnikov verejných služieb, bánk a notárstiev. Respondentom bola položená aj otázka, počas koľkých návštev im bolo dané najavo, že by mali dať úplatok, alebo mali pred návštevou sami pociť, že musia úplatok dať. Na cele tohto zoznamu sú colné

³ Zdroje sú uvedené v hlavnom texte.

Vnímanie korupcie



Pozn.: Chýbajúci stĺpec znamená, že vnímanie korupcie v danej organizácii nemáme k dispozícii od domácností.
* Vo výskume sme rozlišovali dopravnú a ostatnú políciu, odpovede sme priemerovali na políciu celkovo.

úradu, inštitúcie vydávajúce povolenia na dovoz a vývoz, certifikačný úrad, stavebné povolenia a Slovenská obchodná inšpekcia. Za nimi nasledovali iné povolenia, telekomunikácie a súdy.

V prieskume sa respondentov z domácností pýtali na ich najcerstvejšie skúsenosti (za posledné dva roky) so zdravotníctvom, so vzdelávacími inštitúciami a s políciou (trestné vyšetrovanie) a aké sú ich dôležité skúsenosti s niekoľkými ďalšími orgánmi, ako napríklad kataster, úrad práce, sporiteľna atd. Na cele zoznamu figurujú nemocnice. Takmer 60 % respondentov uviedlo, že dali *pozornosť*, keď člen ich rodiny bol v nemocnici. (Aj po nezarátaní prípadov, keď bola *pozornosť* úplne dobrovoľná, domácnosti častejšie dávali neoficiálne platby pri pobytoch v nemocnici než v ktorejkoľvek inej štátnej inštitúcii). Za príjemcov úplatkov boli často označovaní aj odborní lekári, súdnictvo, dopravná polícia a vysoké školy.

Skúsenosti uvádzané v prieskume sú paralelné s vnímaním rozšírenosti korupcie v rezorte zdravotníctva, súdnictva a polície⁴. Podobne vnímanie menšej korupcie na úradoch práce potvrdzuje skutočnosť, že iba malé percento domácností, ktoré prišli s nimi do styku, dalo úplatok.

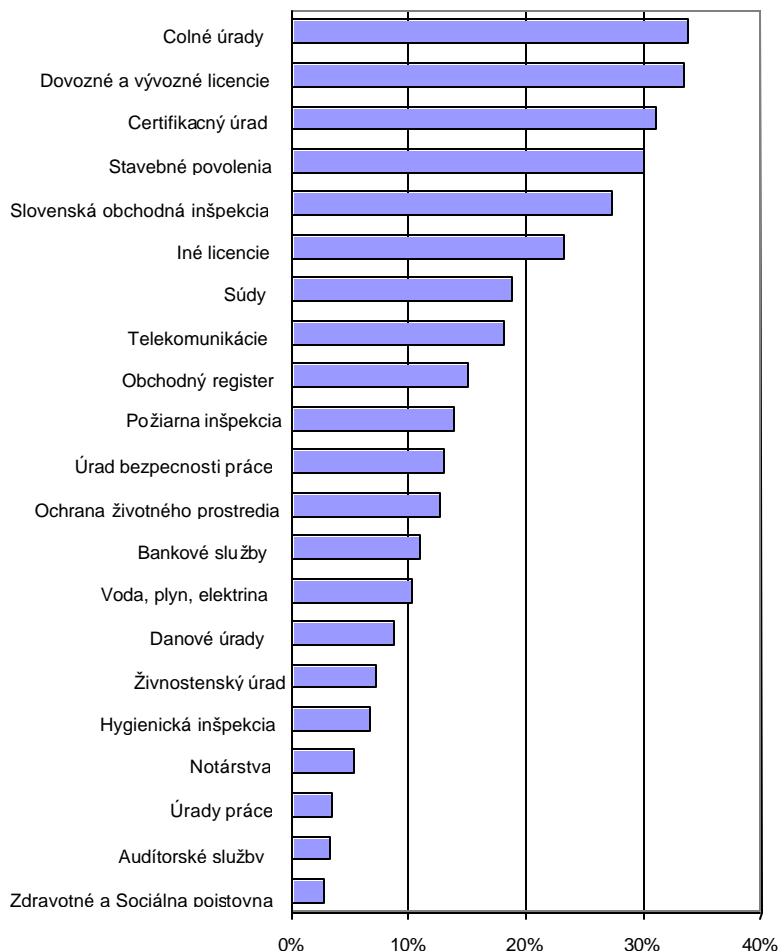
Kto sa najčastejšie stretáva s korupciou? Poznanie výskytu korupcie poskytuje predstavu o spôsobe, akým korupcia účinkuje a ako ovplyvňuje ekonomiku a spoločnosť. Je takmer nemožné preukázať, kto je nou najviac

dotknutý, keďže korupcia ovplyvňuje každého. Niektoré dobre známe dôsledky korupcie – naštrenie dôvery v štátne inštitúcie a oslabenie podnikateľského prostredia – majú nepochybne dopad na každého, či už má človek osobnú skúsenosť s korupciou, alebo nie. Ak štátne zdroje plynú nevhodným smerom alebo sa nimi mrhá v dôsledku korupcie pri obstarávaní, spoločnosť stráca zdroje a ocitá sa v situácii, keď má nekvalitné zariadenia a prístroje. Ak sa úplatky platia preto, aby sa obchádzali zdravotnícke predpisy, alebo aby sa získalo stavebné povolenie, zdravie a bezpečnosť spoločnosti sa zbytočne vystavujú ohrozeniu. Ak vnímanie korupcie spôsobuje, že verejnosť považuje rozhodnutia súdu za neobjektívne, môžu ľudia riešiť spory spôsobmi, ktoré sú mimo zákona.

Charakteristika podnikateľských subjektov:

- Najčastejšie vykonávali neoficiálne platby firmy v Bratislave, najmenej v Trenčíne.
- Firmy, pôsobiace v oblasti stavebníctva, priemyslu, poľnohospodárstva a v lesníctve, platili úplatky častejšie ako firmy v iných rezortoch.

Percento podnikateľov, ktorí sa za posledné dva roky stretli s úplatkárstvom



⁴ Skúsenosti s políciou sú veľmi rozdielne. Zatiaľ čo dopravná polícia je častým príjemcom úplatkov, oveľa menej úplatkov bolo udávaných v súvislosti s trestným vyšetrovaním a vydávaním občianskych preukazov, cestovných pasov a vodičských preukazov.

- O niečo castejšie platia úplatky stredné a veľké firmy než malé: 15 % malých firiem dalo v priebehu predchádzajúcich dvoch mesiacov úplatok, zatiaľ čo zo stredných a veľkých firiem to bolo 22 %.
- Firmy, ktoré sú členmi podnikateľských zväzov, castejšie dali úplatok za posledné dva mesiace než firmy, ktoré nie sú ich členmi (24 % oproti 15 %), a za obdobie posledných troch rokov to bolo 57 % oproti 35 %. Štatistická významnosť členstva v podnikateľskom zväze vystupuje ešte silnejšie, ak sa zohľadnia všetky ďalšie podnikateľské charakteristiky. Firmy, ktoré rástli rýchlo, za posledné tri roky pred prieskumom castejšie neoficiálne zaplatili než pomalšie rastúce podniky za to isté obdobie. Tento „rastový efekt“ zrkadľovo sprevádzajú investície. Firmy, ktoré urobili väčšie investície, castejšie dávali úplatky. Údaje však ukazujú, že neoficiálne platby nie sú pre rast alebo investície užitočné. Výsledky jednoducho odrážajú skutočnosť, že rastúce firmy castejšie prichádzajú do styku so štátnymi orgánmi a inštitúciami, castejšie sa uchádzajú o povolenia, castejšie sú predmetom inšpekcií a podobne než firmy, ktoré sa nerozvíjajú.

Charakteristika domácností:

- Respondenti, ktorí majú vodičský preukaz, castejšie platia neoficiálne platby dopravnej polícii, čo je v súlade so zistením, že takéto platby sú bežné.
- Starší respondenti castejšie neoficiálne zaplatili než mladší respondenti, a ženy castejšie než muži.
- Respondenti s vyšším vzdelaním castejšie neoficiálne zaplatili než respondenti s nižším vzdelaním, hoci sa zdá, že to vyplýva z toho, že ľudia s vyšším vzdelaním majú vyšší príjem, sú pravdepodobnejšie majiteľmi motorového vozidla a castejšie prichádzajú do styku s pracovníkmi verejnej správy.
- Hoci údaje z prieskumu domácností jasne naznačujú, že domácnosti s vyšším príjmom castejšie neoficiálne zaplatili, údaje zároveň ukazujú, že dopad na domácnosti s nižším príjmom je väčší. Kým medián návštevy všeobecného lekára predstavoval 1 % z príjmov domácností, najchudobnejšia tretina populácie zaplatila v priemere 3,6 % z už aj tak malého mesačného príjmu za jednu návštevu lekára.

3. Skúsenosti s korupciou

Zdravotníctvo: Zdravotníctvo je štátny rezort, ktorý sa dotýka najväčšej časti populácie – viac než 80% domácností, zapojených do prieskumu, navštívilo zdravotnícke zariadenie počas predchádzajúcich dvoch rokov. Zdravotníctvo je však vnímané ako rezort s rozšírenou korupciou. Prieskum domácností potvrdzuje, že *pozornosť* sa v zdravotníctve dáva často. Hoci mnohé platby sú malými prejavmi vdacnosti, mnohé boli charakterizované ako potrebné nato, aby bola poskytnutá riadna starostlivosť.

- Respondenti boli vo všeobecnosti spokojní s návštevou zdravotníckych zariadení. Najmenej boli ľudia spokojní s dĺžkou čakania – tí, čo boli v nemocnici, boli najmenej spokojní s vybavením.
- Pobyty v nemocnici sú typom služby, za ktorý sa zďaleka najčastejšie dáva *pozornosť*. Takmer šiesti z desiatich respondentov, ktorí boli v nemocnici, zaplatili a väčšina z nich povedala, že to nebolo iba dobrovoľné vyjadrenie vdaky.
- Štyria z desiatich opýtaných, ktorí boli v nemocnici, a jeden z piatich opýtaných, ktorí navštívili odborného lekára, poskytli nejaký dar. Traja z desiatich, čo boli v nemocnici, dali *pozornosť* v penážnej forme.
- 43 % z tých, čo dali *pozornosť*, povedalo, že „nikto ju nežiadal – chceli ju jednoducho dať“, 52 % povedalo, že „nikto ju nežiadal, ale takto to jednoducho chodí“, a 5 % povedalo, že to bolo „požadované zdravotníckymi pracovníkmi“. Nemocnice boli zariadením, v ktorom respondenti dali najčastejšie *pozornosť*, ako aj zariadením, v ktorom bola *pozornosť* najzriedkavejšie dobrovoľná.
- Výška *pozornosti* v rezorte zdravotníctva sa pohybovala v rozpätí od 20 Sk až do 100 000 Sk za pobyt v nemocnici.
- Väčšina z tých, čo dali *pozornosť*, povedala, že ju dali preto, aby dosiahli lepšiu kvalitu starostlivosti (35 %) alebo vyjadrili vdacnosť (33 %). Další dali *pozornosť* preto, aby získali predpis na lepšie lieky, aby sa vyhli dlhému čakaniu alebo jednoducho preto, že „každý to robí“.
- Pri tvorbe antikorupcnej stratégie pre rezort zdravotníctva bude dôležité riešiť celý systém, pohnúť lekáorskými fakultami. Ako o tom budeme hovoriť neskôr, zdá sa, že úplatky sa platia rutinne za prijatie na lekáorskú fakultu, čo dáva veľmi zlý príklad tým, čo sa vydávajú na lekáorskú dráhu.

Školstvo: Podobne ako rezort zdravotníctva aj školstvo sa do istej miery dotýka takmer každého občana. Viac ako 40 % domácností, ktoré odpovedali v prieskume, malo aspon jedného člena domácnosti v základnej, v strednej, ucnovskej alebo na vysokej škole. Takmer všetci študenti (95 %) navštevovali štátne inštitúcie, ostatní cirkevné alebo súkromné vzdelávacie inštitúcie.

- V priemere sa vyjadrovali domácnosti so študentmi v tom zmysle, že sú s kvalitou učiteľov a pedagogických pracovníkov skôr spokojní, a v odpovediach, týkajúcich sa jednotlivých stupnov školstva, sú malé rozdiely.
- Každý ôsmy študent zapísaný do vzdelávacej inštitúcie v prechádzajúcom školskom roku udával, že dal určitú *pozornosť*. 22 % domácností s poslucháčom vysokej školy dalo určitú finančnú *pozornosť*, zatiaľ čo na iných stupnoch vzdelávania to bolo iba 10 – 12 %.
- Menej než 2 % respondentov na vysokoškolskom stupni udávali, že „úplatkárstvo nebolo a nie je“, menej ako 2 % uviedli, že došlo k poklesu úplatkárstva, a 82 % udávalo, že úplatkárstvo sa zvýšilo. (Polovica sa vyjadrila, že úplatkárstvo sa výrazne zvýšilo.)
- Na nižších stupnoch vzdelávania boli najčastejšou formou *pozornosti* dary. Na vysokoškolskom stupni boli častejšie penážné než vecné dary.
- Približne jedna z piatich domácností, ktoré dali *pozornosť*, uviedla, že *pozornosť* bola školskými pracovníkmi požadovaná, zatiaľ čo takmer polovica uviedla, že dala *pozornosť* z vlastného rozhodnutia; zvyšných 30 % povedalo, že „nikto ju nežiadal, ale jednoducho tak to chodí.“

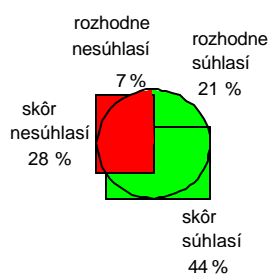
- Väčšina respondentov povedala, že dala *pozornosť* preto, aby získali nejakú výhodu pre dieta alebo jednoducho preto, že je to rutinnou súčasťou vzdelávacieho procesu. 56 % až 75 % z tých, čo dali *pozornosť* na strednom a vysokoškolskom stupni, tak urobilo preto, aby študentom pomohli.
- Podľa respondentov bolo najčastejším dôvodom úplatkov pedagogickým pracovníkom to, aby získali prijatie do školy, pričom viac ako tri štvrtiny domácností tvrdilo, že je to „veľmi často dôvodom“ uplácania školských pracovníkov. Takmer polovica uvádza aj to, že úplatky sa dávajú kvôli lepším známkam.
- Výška *pozornosti* sa v rezorte školstva pohybuje v rozmedzí od 35 Sk až do 50 000 Sk, medián je vo výške 500 Sk. Najvyššie úplatky s veľkým odstupom platili študenti vysokej školy, keď priemer u nich dosiahol takmer 7 000 Sk.
- Domácnosti uvádzali, že úplatky za prijatie na školu vyššieho vzdelávania sú rozšírené. Ak keď sme vzorku respondentov zúžili na domácnosti s členmi na vysokých školách a tých, čo pracujú v školstve – predpokladajúc, že majú spoľahlivé informácie, o ktoré sa ich vnímanie opiera - asi polovica opýtaných má pocit, že je absolútne nemožné dostať sa na lekársku alebo právnickú fakultu bez zaplatenia úplatku. Iba 14 % sa domnieva, že je možné dostať sa na lekársku fakultu bez úplatku, a iba 10 % si to myslí v súvislosti s právnickou fakultou. Tieto odpovede sa zhodujú s vnímaním – podloženým osobnými skúsenosťami – že neoficiálne platby sú v rezortoch zdravotníctva a súdnictva časté. Odpovede spolu jasne naznačujú aj to, že antikorupčná stratégia pre tieto rezorty sa musí zakladať na systémovom prístupe, všímajúc si nielen poskytovanie súdnych a zdravotníckych služieb, ale aj inštitúcie, ktoré odborníkov pripravujú a udeľujú im diplom.

Súdy: Zo všetkých prekážok, ktorýmelia celi podnikatelia pri rozvíjaní podnikania, vybralo 80 % opýtaných podnikateľov „pomalosť súdov“ za jednu z troch najväznejších prekážok; ďalších 75 % podnikateľov označilo za hlavný problém „slabú vymáhatelnosť práva“.

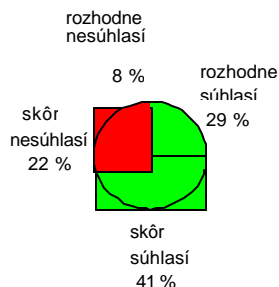
- Spomedzi podnikateľov, ktorí nedávno boli účastníkmi súdneho konania, takmer 19 % uviedlo, že sa stretli s úplatkárstvom.
- Priemerný úplatok bol vyšší než 25 000 Sk, medián bol vyšší než 11 000 Sk, čo bolo viac než v ktoromkoľvek inom štátnom orgáne (sledovalo sa ich 20), zachytávanom v prieskume podnikateľov.
- Súdy dostali neradostné hodnotenie kvality a skončili v prieskume medzi najhoršími. Iba jeden z deviatich podnikateľov, ktorý bol účastníkom súdneho konania, dal súdom priaznivé hodnotenie za

Súdne konanie bolo...

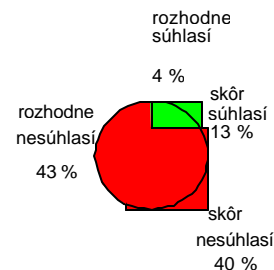
spravodlivé, nezaujaté



neskorumpované



rýchle



kvalitu.

- Z 13 % domácností, ktoré sa zúčastnili súdneho konania, 25 % dalo niečo „pomimo“ zamestnancovi súdu, sudcovi alebo advokátovi. V najvyššej miere miera dávali tí, čo vystupovali

ako žalujúca strana v občiansko-právnych sporoch, ako sú rozvody, majetkové spory a pod. - takto neoficiálne zaplatilo 32%.

- 39 % podnikateľov na základe svojej skúsenosti so súdmi označilo ich ako nespravodlivé a predpojaté a 30 % malo pocit, že súd bol podplatený – menej než 17 % malo pocit, že súdne konanie bolo rýchle a bez zbytočných prietahov.
- Viac než polovica domácností, ktoré zaplatili úplatok na súde, povedala, že tak urobila s cieľom „urýchliť súdne konanie“. 17 % uviedlo, že hlavným dôvodom bolo ovplyvniť rozhodnutie súdu, a 12% respondentov povedalo, že tak urobili z vďacnosti.
- 27 % domácností sa vyjadrilo, že kvalita práce súdnictva sa za predchádzajúce tri roky zhoršila, zatiaľ čo iba 7 % povedalo, že sa zlepšila.
- 45 % domácností sa vyjadrilo, že úplatkárstvo v súdnictve sa za posledné tri roky zhoršilo, kým iba 2 % opýtaných povedali, že sa zlepšilo.

Polícia: Každá dvanásť slovenská domácnosť spomedzi respondentov sa vyjadrila, že za posledné tri roky sa niektorý jej člen stal obeťou násilného trestného cinu; takmer každá štvrtá domácnosť bola obeťou majetkového trestného cinu. Mnohé z týchto trestných cinov neboli na políciu nahlásené: išlo o 43 % násilných cinov a 31 % majetkových trestných cinov. Z tých, ktoré boli na políciu nahlásené, iba 31 % násilných cinov a 16 % majetkových trestných cinov bolo podľa vyjadrenia respondentov objasnených. Z tých, ktorí ciny nahlásili, bolo iba málo ľudí spokojných s vyšetrovaním: 24 % v súvislosti s násilnými a 17 % s majetkovými trestnými cinmi.

- Hoci obeť trestných cinov boli všeobecne nespokojné s priebehom vyšetrovania zo strany polície, iba dve obeť násilných cinov (menej ako 4 %) a sedem obetí majetkovej trestnej činnosti (tiež menej ako 4 %) uviedlo, že poskytli nejakú *pozornosť*. Iba jediná obeť týchto cinov uviedla, že zaplatila peniaze. Jedna obeť trestného cinu uviedla, že policajní pracovníci požadovali úplatok, ostatní uviedli, že ho dali dobrovoľne alebo preto, že „vedia, že tak to chodí“.
- Polícia dostáva veľmi vysoké hodnotenie spokojnosti za výkon v oblasti vydávania občianskych preukazov, pasov a vodičských preukazov a za nízku potrebu neoficiálnych platieb. Hodnotenia spokojnosti patria medzi najvyššie a skúsenosti s korupciou medzi najnižšie spomedzi orgánov a služieb, ktoré domácnosti hodnotili.
- Dopravná polícia na Slovensku dostáva oveľa horšie hodnotenie od občanov ako ich kolegovia v oblasti vyšetrovania trestných cinov a vydávania dokladov. Z 388 respondentov z prieskumu domácností, ktorí majú vodičský preukaz a vlastnia auto, 37 % uviedlo, že zaplatili úplatok príslušníkovi dopravnej polície aspon raz, a 19 % uviedlo, že tak urobili niekoľko ráz.

Kataster: Väčšina domácností, ktoré boli v styku s katastrom, uviedla, že bola spokojná, ale skutočnosť, že 40 % nebolo spokojných, naznačuje veľký priestor na zlepšenie. Približne jedna zo siedmich domácností, ktoré navštívili kataster, uviedla, že dala neoficiálnu finančnú čiastku, pričom väčšina domácností mala pocit, že to bolo potrebné.

Bankové služby: Takmer tri štvrtiny podnikateľov, zúčastňujúcich sa na prieskume, uviedli, že za posledných dvanásť mesiacov prišli do styku s bankami. Niečo viac ako polovica podnikateľov, ktorí prišli do styku s bankami, im dala priaznivé hodnotenie kvality služieb, a jedna z deviatich firiem uviedla, že sa u nich stretla s úplatkárstvom. Bankové služby vynikajú nad inými výškou prijímaných úplatkov s priemerom viac ako 60 000 Sk. Výška úplatku sa pohybovala od 2 % do 30 % výšky pôžičky, pričom priemer pri štátnych aj súkromných bankách bol takmer rovnaký.

Podniky verejných služieb: Z tých podnikateľov, ktorí prišli do styku s telefónnou spoločnosťou, 18% odpovedalo, že dalo úplatky - z domácností, ktoré boli v styku s telekomunikáciami v súvislosti s inštaláciou telefónu alebo s jeho údržbou, 7 % uviedlo poskytnutie úplatku. Podnikatelia aj domácnosti dali telekomunikáciám priemerné až nízke hodnotenie kvality služieb. Každý desiaty podnikateľ, ktorý niečo vybavoval vo vodárnach, plynárnach alebo elektrárnach, uviedol, že zaplatil úplatok, a iba polovica podnikateľov ich hodnotila kladne. Podobne aj domácnosti uvádzali, že museli zaplatiť

neoficiálne ciastky: 16 % z tých, čo kontaktovali vodárne v súvislosti s pripojením alebo s údržbou, platilo neoficiálne, kým za plyn to bolo 18 % a za elektrinu 19 %.

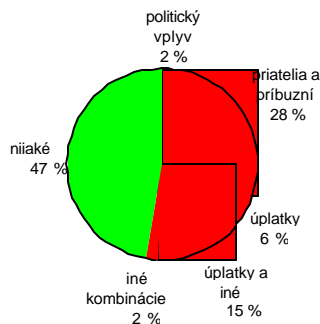
Registrácia podnikateľskej činnosti: Medzi firmami, ktoré prišli do styku s Obchodným registrom, 15 % uviedlo, že dali úplatok, a menej ako 40 % ho kladne hodnotilo za kvalitu. Obchodný register je navyše medzi organizáciami s najvyššími úplatkami: priemer je viac ako 60 000 Sk. Rok 1994 bol rokom, v ktorom spoločnosti najčastejšie dávali úplatky za registráciu.

Povolenia na dovoz, vývoz a iné povolenia: Takmer 15 % podnikateľov zo skúmanej vzorky získalo povolenie na vývoz v priebehu dvoch rokov, ktoré predchádzali prieskumu, kým u povolení na dovoz ich bolo 21 %.

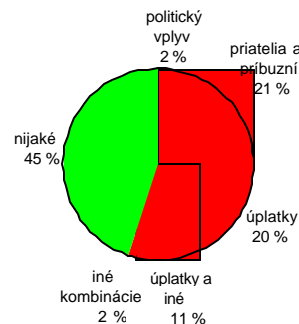
- Z tých, čo sa usilovali získať povolenie na dovoz alebo vývoz v priebehu predchádzajúcich dvanástich mesiacov, každý tretí sa stretol s úplatkárstvom. Okrem toho hoci sa malé firmy zriedkavejšie uchádzali o povolenie na dovoz alebo vývoz, tie, čo sa on uchádzali, častejšie sa stretávali s úplatkárstvom.
- Väčšina podnikateľov - 74 % v súvislosti s povolením na vývoz a 63 % s povolením na dovoz - označila proces pridelenia povolenia za transparentný. Hoci transparentnosť pomáha obmedzovať prax dávania úplatkov - podnikatelia, podľa ktorých je proces udeľovania povolenia na dovoz netransparentný, dali úplatok viac než dva razy častejšie - údaje naznačujú, že transparentnosť nestačí na to, aby zabezpečila udeľovanie povolení bez korupcie: aj viac než jeden z piatich podnikateľov, ktorí označili proces ako transparentný, uviedol, že na získanie povolenia na dovoz alebo vývoz zaplatil úplatok.

Metódy získavania...

povolenia na vývoz



povolenia na dovoz



- Viac ako polovica podnikateľov, ktorí získali povolenia na vývoz alebo dovoz, uviedla, že na ich získanie využila známosti, politický vplyv alebo priamo úplatok.
- 23 % podnikateľov, ktorí získali iné typy povolení (napríklad na maloobchodný predaj), uviedlo poskytnutie úplatku a aj hodnotenie kvality bolo neradostné, lebo menej ako jeden zo štyroch podnikateľov ich kladne hodnotil.

Stavebné povolenia: Stavebné povolenia skončili medzi najhoršími z 21 orgánov štátnej správy a služieb, ktoré prieskum podnikateľov hodnotil z hľadiska úplatkárstva. Viac ako 30 % podnikateľov, ktorí boli za posledných 12 mesiacov v kontakte s príslušným úradom, uviedlo, že dali úplatok, a iba 28% mu dalo priaznivé hodnotenie za kvalitu.

Požiarňa inšpekcia: Približne 14 % podnikateľov, ktorí prišli do kontaktu s požiarňou inšpekciou, uviedlo, že zaplatilo úplatok, pričom malé firmy platili najčastejšie. Hodnotenie kvality však bolo lepšie než u väčšiny iných. Viac ako 60 % podnikateľov sa o nej vyjadrilo priaznivo.

Odbor životného prostredia: Jeden z ôsmich podnikateľov v styku s úradom ochrany životného prostredia uviedol, že zaplatil úplatok, a hodnotenie kvality bolo dost nízke, keď menej ako 40 % uviedlo uspokojivé vybavenie.

Certifikacný úrad: Viac ako 30 % (u malých firiem 38 %) firiem, ktoré boli v kontakte s certifikačným úradom, uviedlo zaplatenie úplatkov a iba každá štvrtá firma dala tejto organizácii priaznivé hodnotenie kvality.

Slovenská obchodná inšpekcia: Viac ako 27 % firiem kontaktujúcich úrad uviedlo zaplatenie úplatkov (u malých firiem 30 %) a menej ako tretina mu dala priaznivé hodnotenie kvality.

Úrad bezpečnosti práce: 13 % podnikateľov, ktorí prišli do styku s úradom uviedlo zaplatenie úplatku. Polovica podnikateľov dala tomuto úradu priaznivé hodnotenie kvality.

Danové úrady: 9 % podnikateľov, ktorí boli v kontakte s danovým úradom, uviedlo zaplatenie úplatku; menej ako 40 % mu dalo priaznivé hodnotenie kvality.

Colné úrady: Každý tretí podnikateľ, ktorý bol v styku s colnými úradmi, uviedol zaplatenie úplatku, a iba 17 % dalo priaznivé hodnotenie kvality, čo bolo medzi najhoršími hodnoteniami vo vzorke. Hoci niektoré úplatky boli veľmi vysoké – jeden bol podľa oznámenia 100 000 Sk -, medián veľkosti úplatku je relatívne nízky.

Prierezové problémy viacerých rezortov:

Neoficiálne financovanie politických strán: Na Slovensku 11 % podnikateľov uviedlo, že podobné firmy ako ich „sponzorujú politické strany“ a 8 % pripustilo, že porovnateľné firmy ako ich poskytujú neoficiálne príspevky ako sponzorstvo politických strán. Hoci túto prax priznali firmy všetkých veľkostí, väčšie firmy uviedli vyššie neoficiálne sponzorské platby: Každá ôsma firma zamestnávajúca viac ako 15 zamestnancov uviedla, že poskytla neoficiálne príspevky politickým stranám.

63 % z tých firiem, ktoré priznali, že neoficiálne sponzorujú politické strany, uviedlo zaplatenie úplatku v priebehu troch rokov pred týmto prieskumom, zatiaľ čo iba 40 % tých, čo nesponzorujú politické strany, uviedlo zaplatenie úplatkov. Krátky pohľad na vzťah medzi neoficiálnym sponzorstvom politických strán a rozličnými inými formami korupcie navyše osvetľuje, ako táto prax deformuje verejnú politiku ku korupcii – neoficiálne sponzorstvo politických strán vysoko koreluje s využívaním politického tlaku na získavanie štátnych dotácií.

Fond národného majetku: 41 % privatizovaných podnikov uviedlo, že korupcia vo Fonde národného majetku je veľmi rozšírená, a ďalších 33 % uviedlo, že korupcia tu existuje, ale nevedia posúdiť jej rozsah. Menej než 2 % privatizovaných podnikov uviedlo, že korupcia vo Fonde národného majetku neexistuje.

Dotácie: Každý piaty podnikateľ uviedol, že dostal od štátu určitú formu dotácií. Spomedzi nich 12 % uviedlo, že zaplatilo úplatky, aby dostali dotácie, vždy v kombinácii s politickým vplyvom alebo konexiami cez priateľov či príbuzných. 61 % uviedlo, že proces bol transparentný, čo znamená, že takmer dvaja z piatich uviedli opak. Na otázku, koľko treba zaplatiť, aby bolo možné získať dotáciu, väčšina uviedla, že ako úplatok je treba dať 10 % z dotácie. Hoci „iba“ 10 – 12 %⁵ priznalo, že zaplatilo úplatky na získanie dotácií, proces bol podkopávaný aj inými spôsobmi. Takmer 40 % priznalo, že pri získavaní dotácií využilo priateľov či príbuzných, a 7 % priznalo, že využil politický vplyv.

Štát ako zákazník: Každý tretí podnikateľ uviedol, že jeho podnik predáva niektoré výrobky alebo služby štátu, a z nich 28 % získa z tohoto predaja najmenej štvrtinu svojich príjmov. Spomedzi firiem predávajúcich štátu každá štvrtá uviedla, že firmy ako ich platia úplatky, aby vyhrali štátne zákazky. Tí, čo sú závislejší od štátu ako zákazníka, uvádzajú aj vysokú frekvenciu úplatkov. Z firiem, ktoré získavajú viac ako štvrtinu príjmov od štátu, 42 % uviedlo, že firmy ako je ich, platia úplatky na získanie štátnych objednávok.

Verejné súťaže: 30 % podnikateľov uviedlo, že za posledné dva roky pred prieskumom sa zúčastnili aspoň jednej verejnej súťaži, a takmer všetky tieto firmy sa zúčastnili viacerých verejných súťaží. Tie organizovali ministerstvá, miestna štátna správa, miestna samospráva, štátne a súkromné spoločnosti, banky a iné inštitúcie. Veľmi málo týchto podnikateľov si myslí, že verejné súťaže vo verejnom

⁵ Po vylúčení tých, čo odmietli odpovedať, 12 % firiem, ktoré dostali dotácie, uviedlo, že dalo úplatok. Na výpočet hodnôt v obrázku c. 23 bolo potrebné vylúčiť odmietnutia odpovedať aj na dve ďalšie otázky, čo viedlo k čiastočne odlišnej vzorke – v druhej vzorke priznalo zaplatenie úplatku 10,4 % firiem.

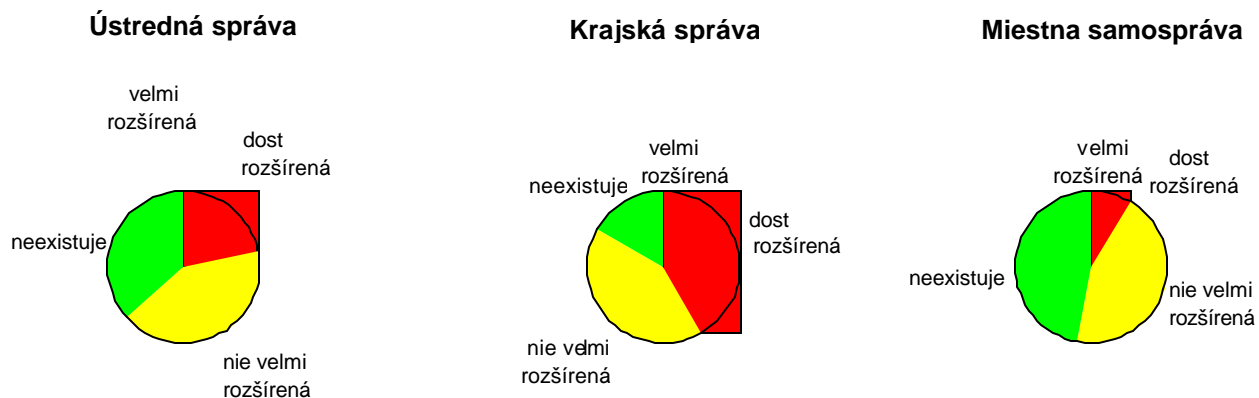
sektore možno vyhrať úplne bez úplatkov, a mnohí sa domnievajú, že úplatkárstvo súvisiace s verejnými súťažami sa vyskytuje často. Tretina podnikateľov, ktorí sa odmietli zúčastniť výberového konania, uviedla ako závažný dôvod potrebu neoficiálnych platieb.

5. Korupcia a verejný sektor

352 pracovníkov verejnej správy, ktorí sa zúčastnili na prieskume, poskytlo množstvo informácií o vnútorných pohnútkach, ktorým celia, o existencii a realizácii formálnych pravidiel a o spôsobe, akým vstupujú do styku s verejnou a so súkromným sektorom. Hoci väčšina pracovníkov uviedla, že pravidlá sú správne a dodržiavajú sa, v odpovediach je dostatočná variabilita, umožňujúca určiť charakteristiky verejnej správy, ktoré oslabujú schopnosť verejného sektora poskytovať kvalitné služby a vytvárajú príležitosti na skorumpované správanie. Pochopenie týchto nedostatkov pomáha nasmerovať preventívnu zložku v rámci boja proti korupcii.

Odpovede pracovníkov verejnej správy potvrdzujú zistenia, vyplývajúce z prieskumov domácností a podnikateľov, že využívanie darov a úplatkov je obvyklé. Viac ako dvaja z piatich pracovníkov uviedli, že im bol ponúknutý dar, a jednému z desiatich boli ponúknuté peniaze alebo nákladný dar za posledné dva roky pred prieskumom. Z tých, ktorí často prichádzajú do styku s verejnou, približne polovici bol ponúknutý malý dar, a 10 % až 15 % pracovníkom boli ponúknuté peniaze alebo drahé dary. Pracovníci verejnej správy jasne uviedli aj to, že ponuky úplatkov zo strany klientov boli v ich inštitúciách niekedy prijaté. Takmer štvrtina pracovníkov ústrednej vlády uviedla, že korupcia je v ich inštitúcii rozšírená, a takmer polovica pracovníkov v krajských a okresných úradoch štátnej administratívy uviedla to isté. Menšie percento pracovníkov miestnej samosprávy uviedlo, že korupcia je rozšírená.

Hodnotenie úrovne korupcie v inštitúciách verejnej správy ich pracovníkmi



Korupcia: Nízka kvalita, pomalé poskytovanie služieb a priveľká byrokracia: Hoci väčšina pracovníkov verejnej správy má pocit, že ich inštitúcie ponúkajú kvalitné služby, väčšina sa domnieva, že v ich inštitúciách neexistujú motivacné prostriedky, ktoré by podnecovali ku kvalitnému poskytovaniu služieb. Údaje potvrdzujú, že z hľadiska pracovníka verejnej správy sú vysokokvalitné služby spájané s nízkou úrovňou korupcie. Podobne, pomalosť poskytovania služieb podporuje korupciu - z hľadiska podnikateľa, čakajúceho na povolenie, alebo domácnosti, ktorá čaká na den, keď sa súd bude zaoberať jej záležitosťou, môže byť úplatok iba malou cenou za urýchlenie vecí. Odpovede naznačujú, že korupciu vo veľkej miere vyvoláva pomalé poskytovanie služieb, aké zasa často býva spôsobené byrokratickými pravidlami, ktoré brzdia schopnosť inštitúcie poskytovať ich rýchlo.

Vnímanie postihu: Prieskum pracovníkov verejnej správy naznačuje, že presadzovanie antikorupčných pravidiel môže zohrávať dôležitú úlohu pri znižovaní korupcie. Na otázku, ako by sa postupovalo pri potvrdenom prípade úplatkárstva, 22 % pracovníkov verejnej správy odpovedalo, že nevie, ako sa v ich inštitúcii trestá úplatkárstvo, čo bolo približne rovnaké na všetkých troch úrovniach

verejnej správy. Iba asi polovica respondentov sa domnieva, že osoba by bola prepustená alebo obvinená z trestného cinu.

Napriek skutočnosti, že polovica pracovníkov verejnej správy chápe, že trestom za korupciu má byť prepustenie alebo cosi ešte horšie, zdá sa, že mnohí respondenti tolerujú prijímanie úplatkov. Menej ako 12 % opýtaných pracovníkov verejnej správy uviedlo, že by určite ohlásilo, ak by ich kolega prijal úplatok, zatiaľ čo 15 % uviedlo, že by rozhodne takýto prípad neohlásilo; teda viac bolo tých respondentov, ktorí povedali, že by takýto prípad neohlásili, ako tých, ktorí by ho pravdepodobne nahlásili. Z tých, ktorí povedali, že by pravdepodobne prípad nenahlásili, mnohí uviedli ako dôvod obavu, že by si poškodili (napríklad „Bojím sa o svoju prácu“), a nechut poškodiť kolegom (napríklad „Nechcem im spôsobiť problémy“).

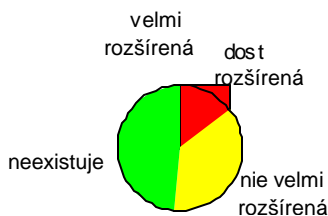
Poslanie a ciele organizácie: Slovenskí úradníci verejnej správy vo všeobecnosti uvádzali, že pracovníci v rámci ich organizácie chápu ciele a stratégie svojej inštitúcie, stotožňujú sa s nimi a považujú občanov a užívateľov za svojich klientov – dvaja z troch predstaviteľov sa takto vyslovili na každej úrovni verejnej správy. Odpovede pracovníkov na odlišných úrovniach verejnej správy sa však líšia. Pocit najvyššieho stotožnenia sa s poslaním organizácie a pravdepodobnosť prístupu k občanovi ako klientovi bola najvyššia na úrovni miestnej samosprávy.

Najčastejšie sa ponúkajú dary pracovníkom tých organizácií, ktorých pracovníci najmenej chápu poslanie svojej organizácie. Navyše pracovníci v rámci určitej organizácie, ktorým je najviac zrejme poslanie organizácie, najzriedkavejšie dostávajú malé dary. Inštitúcie, ktorých pracovníci sa väčšmi stotožňujú s ich cieľmi, pracovníci vnímajú ako miesta s nižšou úrovňou korupcie.

Vnútorne riadenie: Respondenti v drvivej väčšine (97 %) uvádzali, že interné postupy, smernice a nariadenia existujú v písomnej podobe. Väčšina z nich považovala pravidlá a postupy za relevantné pre ciele inštitúcie (82 %) poukazujúc na to, že sú jednoduché, jasné a zrozumiteľné (83 %). Napriek formálnej existencii však iba 57 % respondentov povedalo, že sa pravidlá vnútorného riadenia dodržiavajú, a iba 58 % uviedlo, že sa monitorujú. Iba polovica respondentov uviedla, že sa pravidlá presadzujú.

Kvalita vnútornej správy a korupcia

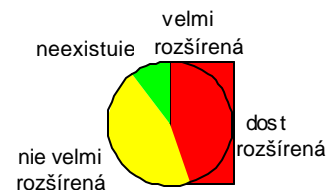
Korupcia, keď kvalita riadenia je VYSOKÁ



Korupcia, keď kvalita riadenia je STREDNÁ



Korupcia, keď kvalita riadenia je NÍZKA



- Tie inštitúcie, v ktorých postupy a pravidlá predlžujú proces rozhodovania a poskytovania služieb, boli aj najskorumpovanejšie.
- Jasnosť a jednoduchosť postupov sa výrazne spájala s nízkou korupciou.
- Inštitúcie, v ktorých bol počet organizačných jednotiek zapojených do rozhodovania primeraný, mali aj nízku úroveň korupcie.
- Mnohí úradníci uviedli, že ich nadriadení, kolegovia a aj oni sami „niekedy konajú podľa vlastného uváženia“ - menej ako polovica hovorí, že postupuje podľa konkrétneho, vopred definovaného postupu. Tam, kde je možnosť voľného uváženia najväčšia, je aj najvyššia korupcia.

Personálna politika: Osem z desiatich pracovníkov verejnej správy uviedlo, že personálne rozhodnutia (prijímanie, menovanie do funkcie, povýšenie, zvyšovanie platu) sa riadia oficiálnymi písanými pravidlami, a väčšina si myslí, že personálne rozhodnutia sa zakladajú na zásluhách a kvalifikácii. Kým tieto odpovede sú povzbudivé, je jasné, že personálne rozhodovanie sa zakladá aj na iných faktoroch. Viac než jeden z troch respondentov uviedol, že personálne rozhodnutia ovplyvňuje politická príslušnosť, 40 % respondentov povedalo, že zmeny v politickej administratíve ovplyvnili personálnu politiku; 19 % uviedlo, že dôležité sú rodinné konexie, 26 % považuje za dôležité regionálne konexie. Každý šesťnásty pracovník verejnej správy uviedol, že pri personálnych rozhodnutiach zohrávajú úlohu neoficiálne platby.

Kvalita personálnej politiky a miera zohľadňovania výkonu – princíp zásluhovosti vysoko korelujú s úrovňou korupcie v rámci inštitúcie; protekcionárstvo a konexie v rámci týchto inštitúcií i využívanie neformálnych platieb sú štatisticky najvýznamnejšími dimenziami personálnej politiky, ktoré prispievajú ku korupcii. Výsledky presvedčivo potvrdzujú, že v boji proti korupcii ide o viac než iba o potrestanie väzením tých, čo úplatky dávajú a prijímajú – aj zavedenie štátnej služby založenej na zásluhovosti je kľúčovým prvkom antikorupčnej stratégie.

Zásluhovosť a korupcia



Vnútorne komunikačné kanály: Zúčastnení úradníci vo všeobecnosti pozitívne odpovedali na otázku, týkajúcu sa komunikačných kanálov v rámci svojich organizácií, hoci medzi respondentmi na rozličnej úrovni verejnej správy boli zreteľné rozdiely. Miestne samosprávy uvádzali najotvorenejšie komunikačné kanály.

Otvorenosť kanálov komunikácie je v zápornej korelácii s korupciou – tam, kde sú kanály komunikácie najväčšie, tam je úroveň korupcie najnižšia. Tento výsledok platí medzi vládnymi organizáciami (organizácie s najotvorenejšou komunikáciou majú najmenšiu korupciu), ako aj v rámci organizácií (ľudia, ktorí považujú línie komunikácie za najotvorenejšie, sa zriedkavejšie domnievajú, že v ich organizácii je rozšírená korupcia).

Sloboda informácií: Otvorenosť poskytuje voličom informácie, potrebné na vyhodnotenie korektnosti, transparentnosti a efektívnosti vládných orgánov, a je nádejným prostriedkom na zvýšenie efektívnosti verejného sektora a na obmedzenie korupcie. Reforma, akou je napríklad zákon o slobodnom prístupe k informáciám, však bude účinná iba vtedy, ak sa bude realizovať. Naplnenie zákona by mohol oslabiť prípadný silný odpor pracovníkov verejného sektora, ktorí ho budú vykonávať v praxi. V prieskume sa pracovníkom verejnej správy položila séria otázok o podpore otvorenosti vo všeobecnosti, špeciálne o podpore zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ako aj o obavách, ktoré majú z jeho aplikácie.

- Na všetkých úrovniach verejnej správy respondenti odpovedali, že informácie sa poskytujú na požiadanie; miestne samosprávy častejšie vystavujú informácie na verejných miestach a ústredná štátna správa viac sprístupňuje informácie na internete. 98 % všetkých respondentov uviedlo, že verejnosť dostáva informácie aspoň v akejkoľvek forme, 90 % poskytuje informácie písomne. Medzi

konkrétnymi inštitúciami vynikajú súdy, ktoré sa najviac spoliehajú na „informácie na požiadanie“ – ani jeden z respondentov zo súdov neuviedol, že by vydávali správy o činnosti.

- Teoreticky väčšina pracovníkov verejnej správy podporuje otvorený prístup k rozhodovaniu a uznáva pozitívny účinok, ktorý by transparentnosť mala na rozhodnutia. Viac ako 80 % pracovníkov verejnej správy verí, že proces rozhodovania by mal byť otvorený, a takmer 90 % sa domnieva, že zverejňovanie rozhodnutí by tých, čo rozhodujú, donútilo rozumnejšie k nim pristupovať.
- V prieskume bola pracovníkom verejnej správy položená otázka, či sa domnievajú, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám je potrebný, a 80 % odpovedalo kladne. Presvedčenie, že takýto zákon je potrebný, najčastejšie prejavili pracovníci ústrednej štátnej správy a najzriedkavejšie predstavitelia krajských úradov.
- Iba 35 % malo pocit, že práca ich inštitúcie by sa zákonom o slobodnom prístupe k informáciám skomplikovala, kým 59 % malo pocit, že takýto zákon by pravdepodobne ich prácu neskomplikoval. V zásade názor pracovníkov verejnej správy o potrebnosti zákona o slobodnom prístupe k informáciám a ich podpora tejto reforme vysoko koreluje s mierou ich obáv, že takýto zákon by skomplikoval prácu ich inštitúcie.

Odpovede v prieskume sú dôvodom na optimizmus v súvislosti s otvorenosťou, akú navrhuje zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Zo strany predstaviteľov verejnej správy je veľká podpora reforiem. Tí, čo nepodporujú reformy a mohli by v konečnom dôsledku oslabiť ich účinnosť, sú práve tí, ktorých znepokojujú detaily jej realizácie. Celou touto správou sa vinie jediný motív: že korupcia pramení z byrokracie a neefektívnosti. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám môže priniesť väčšiu otvorenosť, ale nedostatočná pozornosť k detailom jeho aplikácie by mohla priniesť zbytočnú byrokráciu, a tým znížiť účinok tejto dôležitej reformy.

Decentralizácia: Úradníci zo všetkých úrovní verejnej správy vyjadrovali väčšiu vieru v úprimnosť a bezúhonnosť miestnej samosprávy než ústrednej štátnej alebo krajskej správy. Miestne samosprávy prejavujú aj vyššiu úroveň v tých kvalitách verejnej správy, ktorú v tejto správe sledujeme: pracovníci sa užšie identifikujú s poslaním organizácie, častejšie považujú občanov za svojich klientov, dodržiavajú zdravšiu personálnu politiku a majú najotvorenejšie kanály komunikácie. Miestne samosprávy sú však mäkšie na tých, ktorí prijímajú úplatky a častejšie sa uchylujú k subjektívnemu posudzovaniu než k dodržiavaniu jasných pravidiel. Navyše kompetencie súčasných samospráv sú v porovnaní s navrhovanými kompetenciami nových krajských samospráv veľmi obmedzené, a nižšia miera korupcie môže jednoducho odrážať práve túto skutočnosť.

Podpora reforiem: Pracovníci verejnej správy jednotne uvádzali vo všeobecnosti vysokú podporu mnohých druhov reforiem verejnej správy. Najpopulárnejšie reformy z ich pohľadu sú zvýšenie transparentnosti financovania politických strán, zjednodušenie administratívnych postupov a zavedenie štátnej služby založenej na zásluhovosti. Najmenej populárnymi reformami sú privatizácia verejných služieb, administratívna decentralizácia, stanovenie cieľov a noriem výkonov, a zníženie zamestnanosti vo verejnom sektore (so zvýšením plátov tých, ktorí zostanú). Hoci sú tieto reformy menej populárne ako iné, ktoré boli zaradené do tohto prieskumu, stupeň podpory je aj tak vysoký. S výnimkou privatizácie verejných služieb každá z týchto „menej populárnych“ reforiem má podporu viac ako polovice pracovníkov verejnej správy, zapojených do prieskumu.

6. Súhrn kľúčových výsledkov

Prieskum v domácnostiach, medzi podnikateľmi a pracovníkmi verejnej správy poskytol množstvo informácií o vnímaní a osobných skúsenostiach s korupciou na Slovensku. Úroveň a trendy možno zhrnúť takto:

- Korupcia sa pociťuje ako rozšírená a mimoriadne problematická v zdravotníctve, v súdnictve, vo Fonde národného majetku, na colných úradoch, na polícii a na ministerstvách. Vnímanie umocňujú osobné skúsenosti - mnohí podnikatelia a radoví občania uviedli, že dali úplatky, a mnohí úradníci uviedli, že im klienti ponúkali dar alebo peniaze. Z päťdesiatich inštitúcií a služieb, o ktorých domácnosti a podnikatelia v prieskume referovali, úplatkárstvo bolo uvádzané u každej z nich.

- Korupcia je rozšírenejšia než pred desiatimi rokmi, ale trend v súčasnosti je menej jasný. Hoci sú určité dôkazy, že problém korupcie sa do istej miery zlepšil v porovnaní s obdobím pred niekoľkými rokmi, mnohí si myslia, že je rovnako zlá v súčasnosti ako predtým. Korupcia stále zostáva významným problémom, ktorý je treba riešiť.

Prieskumy pomáhajú identifikovať tie rezorty, ktoré sú najviac postihnuté, ako aj osvetliť dôvody, prečo v týchto rezortoch dochádza k neoficiálnym platbám:

- Všetky tri vzorky respondentov označili súdy za pomalé a do veľkej miery skorumpované. Podnikatelia identifikovali pomalosť súdov a nízku vymáhateľnosť práva ako závažné problémy v podnikaní, a domácnosti aj podnikatelia uvádzali, že v styku so súdmi sa často stretávajú s korupciou.
- Všetky tri skúmané skupiny pocitujú rezort zdravotníctva ako rezort s rozšírenou korupciou. Prieskum v domácnostiach toto vnímanie potvrdil – *pozornosť* sa dávala za pobyt v nemocnici oveľa častejšie ako za služby zo strany ktoréhokolvek iného štátneho orgánu alebo za akúkoľvek inú službu, o akej domácnosti referovali. Hoci niektorí uviedli, že *pozornosť* dali dobrovoľne, rozšírené vnímanie, že korupcia v rezorte zdravotníctva je bujná, napriek tomu naznačuje, že aj tieto „dobrovoľné“ platby sa zo strany obyvateľstva považujú za korupciu. Nedostatok jasne stanovených pravidiel, ktoré by vymedzili prijateľné prejavy vdaky od neprijateľných úplatkov, zvyšuje nejasnosti a zosilňuje vnímanie korupcie.
- Korupcia v školstve sa sústreďuje najviac okolo vysokých škôl. Navyše je rozšírený pocit, že na právnické alebo lekárske fakulty sa nemožno dostať bez zaplatenia úplatku. Reformy v súdnictve a zdravotníctve, ktoré boli označené za rezorty s rozšírenou korupciou, by sa mali zaoberať aj vzdelávacími inštitúciami, ktoré vychovávajú nové kádre odborníkov.
- Niekoľko správnych a licenčných orgánov je označovaných za častých príjemcov úplatkov: úrady vydávajúce dovozné a vývozné, stavebné a iné povolenia, ďalej sa spomína Obchodný register, Certifikačný úrad, colné úrady a Slovenská obchodná inšpekcia. Všetci podnikatelia, ktorí s nimi prichádzajú do styku, uviedli ich pracovníkov ako častých príjemcov úplatkov. Zníženie byrokracie a administratívnych prekážok, ktoré je už súčasťou *Národného programu*, bude kľúčovým prvkom stratégie na zníženie úplatkárstva v správnych a licenčných orgánoch.
- Približne jeden z deviatich podnikateľov uviedol, že sponzoruje politickú stranu. Väčšina podnikateľov si myslí, že je to bežná prax, hoci vyššie percento sa domnieva, že to bola bežná prax pred voľbami roku 1998. Vyjasnenie a sprehľadnenie vzťahov medzi politikmi a súkromnými podnikateľmi by sa malo stať ústrednou prioritou. Pokusy ovplyvňovať politiku sú prirodzené a dokonca užitočné – keď však vplyv prichádza cez netransparentné sponzorstvo politických strán, výsledkom je často korupcia. Podnikatelia, ktorí sponzorujú politické strany, naozaj častejšie ako iní podnikatelia využívali politický tlak ako prostriedok na získanie štátnych dotácií. Hoci časť *Národného programu* o „transparentnosti v politickom živote“ môže viesť k sporom, zistenia vyplývajúce z tejto správy naznačujú, že bude zásadne dôležitá pre udržanie úsilia v boji proti korupcii.
- Podobne mnohí podnikatelia uviedli, že zaplatili úplatok, aby dostali štátnu dotáciu, mnohí ďalší uviedli, že na jej získanie využili politický vplyv, známosti a príbuzenské vzťahy. Mnohé firmy, ktoré pravidelne predávajú svoje produkty štátu, uviedli, že rutinne dávajú úplatky, aby získali objednávky, a väčšina podnikateľov, ktorí sa zúčastnili výberových konaní, si myslí, že je veľmi ťažké vyhrať ich bez zaplatenia úplatkov.
- Odmenovanie „svojich ľudí“ výhodnými, netransparentnými privatizačnými rozhodnutiami môže byť oveľa škodlivejšie než ktorákoľvek iná forma korupcie, keďže to korupciu inštitucionalizuje. Existuje pocit, že vo Fonde národného majetku korupcia rozšírená je, a takto to vnímala aj skupina podnikateľov zo sprivatizovaných podnikov.

V mnohých ohľadoch je identifikácia problému korupcie ľahšia ako zistenie jej zdroja alebo jej riešenie. Náš prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy pomáha zamerať sa na nedostatky, ktoré k nej vedú, a na niektoré reformy, ktoré môžu pomôcť predchádzať jej.

- Prieskumy jasne dokazujú, že korupcia spája s byrokraciou, keďže firmy aj domácnosti platili úplatky za urýchlenie vybavovania. Inštitúcie verejného sektora, ktorých zamestnanci uvádzali, že

pravidlá v nich brzdia možnosť, aby poskytli služby včas, majú väčšie problémy s rozšírenou korupciou. Reformy verejnej správy, ktoré zvýšia efektívnosť a znížia byrokratické odklady, pomôžu korupciu znížiť. Pomôcť odhalit nedostatky a naznačiť oblasti, kde organizácie môžu zlepšiť svoj výkon, môžu aj prieskumy, ktoré by mohli robiť samotné organizácie medzi svojimi klientami.

- Pre nedostatok jasne stanovených pravidiel o prijímaní darov pracovníci verejnej správy nemajú predstavu o vhodnom správaní. Etický kódex, o akom uvažuje *Národný program*, určite pomôže objasniť tento dôležitý problém. Podobne môže administratívne disciplinárne konanie v očiach pracovníkom poslúžiť dôležitému cieľu – odradiť ich od nevhodného správania.
- Korupciu významne ovplyvňujú viaceré faktory, ktoré charakterizujú správu verejného sektora:
 - jasnosť informacných tokov v rámci organizácie,
 - stotožnenie sa pracovníkov s cieľmi a stratégiami organizácie,
 - kvalita vnútorného riadenia a dodržiavanie jasných, jednoznačných, vopred definovaných interných postupov,
 - úroveň zásluhovosti a kvalita personálnej politiky.
 - *Spomedzi týchto faktorov, ktoré spolu súvisia, majú najsilnejší vzťah k miere korupcie existencia zásluhovosti a kvalita vnútorného riadenia.*
- Hoci sa zdá, že miestne samosprávy majú zriedkavjšie problémy s korupciou ako orgány štátnej správy, nie je jasné, či decentralizácia ju pomôže znížiť, keďže miestne samosprávy majú menšie kompetencie v porovnaní s kompetenciami navrhovaných krajských samospráv. Dobře prepracovaná realizácia Koncepcie verejnej správy bude kľúčom k zabezpečeniu výhod decentralizovaného štátu tak, aby sa korupcii neumožnilo vyplniť vákuum, ktoré vzniká počas procesu decentralizácie.
- Väčšina pracovníkov verejnej správy chápe potrebu otvorenosti toho typu, aký predpokladá návrh zákona o slobodnom prístupe k informáciám, a podporuje myšlienku otvoreného, transparentného rozhodovania. Tí, ktorých tento zákon najviac znepokojuje, zároveň veria, že skomplikuje prácu v ich inštitúciách. Keďže byrokracia a pomalé poskytovanie služieb boli identifikované ako faktory prispievajúce ku korupcii, zákon o slobodnom prístupe k informáciám by nemalo zbytočne komplikovať prácu pracovníkov, ktorí ho musia naplniť.
- Pracovníci verejnej správy široko podporovali niekoľko reforiem verejného sektora. Najviac podporovali transparentnosť vo financovaní politických strán, zjednodušenie administratívnych postupov a zavedenie štátnej služby založenej na zásluhovosti (výkonnosti). Keďže byrokracia a personálna politika, neopierajúca sa o princíp zásluhovosti, boli v úzkej korelácii s korupciou, na poprednom mieste programu reformy verejného sektora musia byť opatrenia na zjednodušenie administratívnych postupov a na zavedenie štátnej služby, založenej na princípe zásluhovosti. Podobne nepochybný prospech zo zvýšenia transparentnosti financovania politických strán a silná podpora predstaviteľov verejnej správy pre tento krok podčiarkujú dôležitosť reforiem v tejto oblasti.
- Odpovede v prieskume svedčia o vysokom stupni akceptácie korupcie. Mnohí úradníci uviedli, že by neudali kolegov, ak by sa dozvedeli, že berú úplatky, a domácnosti aj podnikatelia, ktorí zaplatili úplatky, zvyčajne uvádzali, že úplatok nebol explicitne vyžiadaný pracovníkom verejnej správy, ale že jeho nevyhnutnosť predpokladali. Zdá sa, že mnohí sa zmierili s prehlbujúcou sa korupciou: iba jeden z deviatich Slovákov si myslí, že korupcia sa zmenší v priebehu najbližších troch rokov, ale jeden z troch si myslí, že sa zhorší. V prípade, keď sa prieskum uskutočnil, t. j. na jeseň 1999, 48 % občanov malo pocit, že vláda to nemyslela s riešením problému korupcie vážne, 60 % malo tento pocit v súvislosti s Národnou radou SR. To vytvára zo vzdelávacej zložky *Národného programu* hybnú silu, ktorá sa usiluje oboznamovať verejnosť s problémom korupcie a s tým, ako sa k nej postaviť. Aj Hongkong ako jeden z významných príkladov úspechu v boji proti korupcii využíval prieskumy, aby poukázal na problémy a úspešne využil vzdelávaciu kampan na zníženie tolerancie tohto javu u verejnosti.

Od leta 1999 protikorupčné úsilie systematicky rástlo, svedčí o tom založenie Riadiaceho výboru na boj proti korupcii, ktorý vedie podpredseda vlády, vypracovanie a propagácia *Národného programu boja proti korupcii*, ako aj verejné vyhlásenia predsedu vlády, ktorý boj s korupciou označil za významnú prioritu vlády. Pokracovanie v tomto úsilí a vypracovanie Akčného plánu s jasným časovým harmonogramom pomôže znovu získať dôveru verejnosti a udržať Slovensko na ceste k prestavbe verejného sektora na efektívny, transparentný a otvorený verejný sektor, ktorý slúži občanom aj podnikateľskému sektoru, a nie naopak.

1. Prehľad

Hoci korupcia vždy existovala, v posledných rokoch sa veľmi prehĺbilo poznanie jej negatívnych dopadov. Coraz viac výskumov dokazuje, že korupcia predstavuje nielen úpadok cestnosti a morálky, ale je závažnou brzdou procesu ekonomického rozvoja⁶. Korupcia brzdí investície a rast a presmerúva verejné zdroje; korupcia systematicky prerozdeluje bohatstvo v prospech tých, ktorí majú konexie a peniaze, aby ťažili zo systému; korupcia pôsobí ako regresívna daň, ktorú cítia najviac drobní podnikatelia, malé podniky a chudobní; korupcia nahľadáva dôveru k štátnym inštitúciám a spája sa s organizovaným zločinom; pre danových poplatníkov rešpektujúcich zákony korupcia znižuje kvalitu verejných služieb, na ktorú sa občania spoliehajú, a za ktorú platia dane.

Medzinárodné pochopenie imperatívu boja proti korupcii prichádza v desiatich, ktoré nasleduje po páde komunizmu v bývalom sovietskom bloku. Porovnanie regionálneho vnímania parametrov korupcie umiestňuje nové štáty Spolocenstva nezávislých štátov na najnižšie miesta; štáty strednej a východnej Európy sú na tom lepšie, ale sú zreteľne oddelené od rozvinutejších ekonomík združených v OECD. Dôvodov tohto žalostného stavu je veľa, ale zaiste k nim prispel aj charakter samotného prechodu. Náročnosť vytvorenia inštitúcií demokracie a trhových ekonomík, nahradenie tajomného komunistického štátu novým štátom, založeným na slobode a otvorenosti, sa ukázali ako nesmierna úloha – v mnohých krajinách vstupuje „prechod“ do druhého desiatročia. Starý systém, v ktorom vládnuce štátne hospodárske orgány sa prekrývali, v mnohých krajinách nahradili nové štruktúry, v ktorých podnikatelia, občania a štát sú v tesnom vzťahu, pričom jeho povahu diktujú nové pravidlá, ktorých tvorba a dodržiavanie sa ešte len rodia. Hoci tempo zmien v reformujúcich sa krajinách je vo všeobecnosti pomalšie, ako sa pred desiatimi rokmi predpokladalo, veľkosť zmien v každodennom živote ľudí v tomto regióne je úžasná. Prevod štátneho vlastníctva bol v značnom rozsahu. Ak si uvedomíme zmeny v povahe vzťahu, rýchlosť, s akou sa ľudia mali prispôbiť, a ohromné prerozdelenie majetku štátu v krátkom časovom období, rozšírenie korupcie v transformujúcich sa krajinách neprekvapuje.

Vedomie, aké nesmierne škody korupcia pácha na ekonomickom rozvoji, viedlo niektorých významných donorov k tomu, že boj proti korupcii zaradili na popredné miesto v rámci svojich rozvojových programov. Prezident Svetovej banky James Wolfensohn ponúkol pomoc členským krajinám v boji proti korupcii a mnohé z nich o pomoc aj formálne požiadali. Aj Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj (USAID) je už dlho popredným aktérom, ktorý sa zasaďuje za transparentnosť, za zavádzanie mechanizmov kontroly a vyváženej moci a za upevňovanie zákonnosti. Svetová banka a agentúra USAID v súčasnosti podporujú programy, ktoré minimalizujú príležitosť na korupciu, menia motivačné štruktúry, napomáhajúce korupciu, a mobilizujú podporu zmien zo strany verejnosti. Coraz väčší počet krajín sa usiluje zvládnuť problém korupcie, a preto tieto inštitúcie požiadali o pomoc. Tie krajiny, ktoré o nu požiadali, nie sú nevyhnutne krajinami, kde je tento problém najhorší, práve naopak, bývajú to krajiny, ktoré prejavili odvahu riešiť tento pálcivý problém.

Po voľbách koncom roku 1998 si nová koalícna vláda uvedomila škodlivé účinky korupcie a zaradila boj proti nej na významné miesto vo svojom oficiálnom programe. Zásadný prelom nastal koncom roku 1999, keď sa predseda vlády zúčastnil na konferencii o korupcii; vytvoril sa Riadiaci výbor na boj proti korupcii pod vedením podpredsedu vlády; a ešte v tom istom roku bol pripravený prvý návrh *Národného programu boja proti korupcii*. V lete 1999 vláda požiadala Svetovú banku a USAID, aby urobili diagnostickú štúdiu a pomohli získať informácie o type a charaktere korupcie na Slovensku.

Zásadnou témou verejnej diskusie na Slovensku bola úloha, akú zohrávali mimovládni aktéri, organizujúci konferencie a zúčastňujúci sa na práci riadiaceho výboru. Jednou z takýchto organizácií bola Transparency International Slovakia, ktorá pomáhala pri návrhu *Národného programu*. Otvorenosť, ktorej dôkazom je zaradenie mimovládnych organizácií medzi aktívnych účastníkov

⁶ K empirickým štúdiám patria práce: Paulo Mauro, “Corruption and Growth” (Korupcia a rast), *Quarterly Journal of Economics*, 110-1995: 681-712; Paulo Mauro “The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis” (Účinky korupcie na rast, investície a vládne výdavky: národná analýza), in Kimberly Ann Elliot, ed., *Corruption and the Global Economy*, Washington DC, Institute for International Economics, 1997; Daniel Kaufmann, “Corruption: The Facts”, *Foreign Policy*, Summer 1997, 114-131; Daniel Kaufmann and Shang-Jin Wei, “Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce?” (Urýchľujú “peniaze na podmasťenie” kolesá obchodu?), NBER Working Paper 7093, 1999.

rozvoja národnej stratégie, je v súlade s otvorenosťou verejnej správy, ktorá pomôže bojovať proti korupcii.

Revidovaný návrh *Národného programu* má v súčasnosti verejnost⁷ na 40 dní k dispozícii na pripomienkovanie, zatiaľ čo sa pripravuje Akčný plán. *Národný program* sa usiluje „bojovať proti korupcii na Slovensku, najmä vo verejnom živote a pri využívaní verejných financií a zdrojov“. Samotný *Národný program* poskytuje rámec, ktorý bude potrebný v boji proti korupcii. Akčný plán, ktorý má byť zverejnený v polovici roku 2000, bude obsahovať konkrétne záväzky, pridelí konkrétne kompetencie a nacrte časový harmonogram na jeho dosiahnutie.

Hoci v mnohých transformujúcich sa krajinách sa informácie o vzorcoch a profile korupcie opierajú viac o úsmevné historky a klebety než o analýzu, táto správa nadväzuje na hybnú silu analytického rozboru, ktorý sa už pripravoval. Určité mimovládne organizácie, najmä Centrum pre hospodársky rozvoj a Transparency International Slovakia, zorganizovali semináre na témy ako napríklad „Transparentnosť v slovenskej ekonomike“, pripravili konferenčné materiály založené scasti na prieskumoch⁸ domácností a podnikateľov na tému vnímania korupcie. Podrobná správa pod názvom *Tváre korupcie*⁹, ktorá vyšla v lete 1999, hlboko skúma základné rezorty, v ktorých motivácie, štruktúra, nedostatočný dohľad a zodpovednosť sú silným pokušením pre korupciu. Táto správa, ktorá sa opiera o prieskumné dôkazy, doplna analytickú prácu týchto mimovládnych organizácií tým, že poskytuje podrobnejšie kvantitatívne informácie o korupcii – pre analytický pohľad slabín konkrétnych rezortov zostáva publikácia *Tváre korupcie* základným referenčným zdrojom.

Na túto štúdiu bola výberovým konaním vybraná firma Focus, aby dotazníkovou formou uskutočnila prieskum o vnímaní a skúsenostiach s korupciou v troch odlišných skupinách: v domácnostiach, medzi podnikateľskými manažérmi a medzi pracovníkmi verejnej správy. Každá vzorka mala celonárodné pokrytie, respondenti boli vybraní zo všetkých ôsmich krajov Slovenska. Do štúdie¹⁰ sa ako respondenti zapojilo viac ako 350 pracovníkov verejnej správy, 400 podnikateľských manažérov a 1100 radových občanov.

- Vzorka domácností bola clenená podľa pohlavia, veku, vzdelania, národnosti, veľkosti miesta bydliska a kraja, a je preto reprezentatívna pre dospelú populáciu Slovenska.
- Vzorka podnikateľov bola vybraná spomedzi oficiálne zaregistrovaných podnikov. Keďže 85 % podnikateľských subjektov, ktoré sú oficiálne zaregistrované v Obchodnom registri, sú fyzické osoby, náhodná vzorka z Obchodného registra by mala za následok vzorku s prevahou drobných podnikateľov a s veľmi malým podielom spoločností s rúčením obmedzeným alebo akciových spoločností. Z tohto dôvodu bola vzorka podnikateľov vyvážená tak, aby obsahovala relatívne viac právnických osôb, než sa bežne vyskytuje v populácii – približne jednu tretinu vzorky tvorili akciové spoločnosti, druhú tretinu spoločností s rúčením obmedzeným a tretiu fyzické osoby. Vzorka je reprezentatívna v rámci každej z týchto kategórií.
- V reprezentatívnej vzorke verejného sektora by dominovala miestna samospráva (ktorá by tvorila 2/3 vzorky) a najmä starostovia a poslanci miestnych zastupiteľstiev (ktorí by tvorili takmer polovicu vzorky). Aby sa dosiahla vyvážená vzorka, bola rozdelená približne na tretiny medzi (i) ústrednú vládu, (ii) krajské a okresné orgány ústrednej štátnej správy a (iii) miestnu samosprávu. V rámci každej z týchto podskupín boli orgány vybrané proporčne. Manažéri a radoví pracovníci verejnej správy boli vybraní v pomere 1 : 6. Vzorka je reprezentatívna v rámci každej z týchto troch kategórií.

Tabuľka c. 1 uvádza zastúpenie podľa krajov. V Prílohe c. 1 sú uvedené podrobnejšie tabuľky vytvárania vzoriek.

⁷ *Národný program* možno nájsť na internetovej stránke <http://www.government.gov.sk/bojprotikorupcii/>.

⁸ Prieskumy robila firma Focus.

⁹ Prispievateľmi do publikácie boli Emil Burak, Miroslav Danihel, Olga Gyárfášová, Lucia Haulíková, Eugen Jurzyca, Pavol Rohárik, Vladislav Rosa, Eduard Sabopal, Emília Sicáková, Lubica Slimáková, Jirí Vlach, Ladislav Tichý a Daniela Zemanovicová.

¹⁰ Táto veľkosť vzoriek bola užitočná z mnohých štatistických dôvodov, ale obmedzuje stupeň, do akého môžu byť údaje rozložené. Pre multivariantnú analýzu však tieto veľkosti vzoriek vo všeobecnosti postačujú.

Tabulka c. 1. Regionálna distribúcia vzorky*

	Domácnosti	Podnikatelia	Pracovníci verejnej správy
Pocet respondentov	1 131	407	352
Percento respondentov v kraji:			
Bratislavský	11.5	26.3	34.7
Trnavský	10.2	8.1	5.4
Trenciansky	11.3	8.6	6.5
Nitriansky	13.3	16.2	8.8
Žilinský	12.8	12.5	7.4
Banskobystrický	12.3	10.1	13.9
Prešovský	14.4	7.6	12.8
Košický	14.1	10.6	10.5

*Detailnejšie charakteristiky sú uvedené v Prílohe c. 1.

Prieskumy odhalujú, že korupcia je bežným javom a dotýka sa všetkých kľúčových rezortov hospodárstva. Jednotlivých občanov sa najviac dotýkala v sociálnych rezortoch, lebo 60 % naznalo, že zaplatili úplatky za nemocničné služby, a tretina až štvrtina ich dala za iné lekárske služby a za vyššie vzdelanie. Podnikateľov najviac ovplyvňovali licenčné riadiace orgány, súdy a colné úrady, pričom tretina podnikateľov uvádzala poskytovanie úplatkov vo viacerých inštitúciách. Všetky tri skupiny respondentov označili súdnictvo za hlavnú oblasť korupcie, pričom podnikatelia uvádzali časté úplatky v rámci súdnych konaní a označili pomalosť súdov a nízku vymáhateľnosť práva za najdôležitejšie prekážky v podnikaní. Domácnosti ďalej uvádzali platenie častých úplatkov pracovníkom súdov najmä preto, aby urýchlili súdne konanie, a tí, podľa ktorých boli súdy neefektívne a pomalé, oveľa častejšie označovali konanie za skorumpované. Mnohé firmy uviedli, že neoficiálne sponzorujú politické strany.

Prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy ukazuje, že korupcia je úzko spätá s kvalitou inštitúcií verejnej správy. Orgány s najnižšou mierou korupcie boli tie, v ktorých boli jasné línie vnútornej komunikácie, v ktorých sa dodržiavali administratívne postupy a personálne rozhodnutia sa zakladali na zásluhách, a nie konexiách alebo na korupcii, a pracovníci organizácie dobre poznali jej poslanie. Úroveň protekcionárstva je mimoriadne významná pri vysvetľovaní úrovne korupcie. Hoci väčšina pracovníkov na všetkých úrovniach verejného sektora podporuje reformy, prieskumy objasňujú aj to, že sú relatívne viac znepokojení z ich praktickej realizácie.

Táto správa čerpá z predchádzajúcej analytickej práce o korupcii, transparentnosti a výkone verejného sektora na Slovensku a nadväzuje na ňu. Preto aj by sa mala chápať ako jeden vstup do kontinuálneho procesu prenikania do korupcie na Slovensku. Iné analytické nástroje, ako sú skúmané skupiny, expertné analýzy, verejné fóra, pravidelný monitoring vnímania korupcie a skúseností s ňou, by mali pokračovať, aby sa udržala hnacia sila a vybudovalo sa povedomie u ľudí o tom, čo možno na zníženie korupcie urobiť.

V druhej časti správy je súhrn opatrení, ktoré naznačujú celkový rozsah problému korupcie na Slovensku a súčasné trendy podľa odpovedí respondentov. V tretej časti sú sumarizované osobné skúsenosti respondentov prieskumu s korupciou podľa konkrétneho rezortu. Štvrtá časť prináša analýzu korupcie v prierezových oblastiach, ako napríklad v oblasti verejného obstarávania a dotácií. Piata časť poukazuje na dôležité spojenie medzi riadením verejného sektora a úrovňami korupcie. Šiesta časť prináša súhrn kľúčových výsledkov tejto správy.

2. Úroveň a trendy korupcie na Slovensku

Nakoľko je korupcia na Slovensku rozšírená?

Korupcia je vážnym problémom v celom postsocialistickom svete.¹¹ Hoci mnohí tvrdia, že korupcia bola významným problémom aj v starom systéme, a mnohí sa domnievajú, že jej historické a kultúrne korene siahajú ešte ďalej do minulosti, väčšina pozorovateľov sa zhoduje v tom, že všadeprítomná korupcia sa od pádu komunizmu ešte viac rozmohla. Na pozadí týchto pozorovaní je potom zrejmé, že nemôže existovať jednoduchá odpoveď na otázku, ktorá sa otvára v tejto časti, keďže závažnosť problému závisí od noriem, s ktorými sa bude situácia v súčasnosti na Slovensku porovnávať.

Hoci je ťažké uviesť, nakoľko presne je tento problém rozšírený, výsledky prieskumu jasne odhalujú, že neoficiálne platby pracovníkom verejnej správy sú bežné, že tieto platby verejnosť považuje za „korupciu“ a že korupcia brzdí poskytovanie kvalitných služieb verejného sektora občanom. Približne každá siedma domácnosť a každý šiesty podnikateľ uviedli, že za posledné dva mesiace zaplatili určitú pozornosť; v priebehu troch rokov pred týmto prieskumom viac ako 40% domácností a podnikateľov dalo určitú *pozornosť*. Pracovníci verejnej správy potvrdzujú takúto prax. Viac ako 40 % ich uviedlo, že im v posledných dvoch rokoch boli ponúknuté malé dary, a 10 % uviedlo, že im boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar.^{12,13} Aj rozsah problému je pozoruhodný. V dotazníkoch sa pýtali domácností a podnikateľov na osobné skúsenosti s viac ako päťdesiatimi vládnymi orgánmi alebo verejnými službami, a tí uviedli úplatky v každom z nich.

Slovenské slovo *pozornosť* sa prekladá doslovne ako „attention“ a chápe sa ako určitý dar, peniaze alebo protislužba, ktoré sa poskytujú preto, aby si osoba zabezpečila lepšie zaobchádzanie. V určitých prípadoch môže byť *pozornosť* poskytovaná dobrovoľne ako výraz toho, že si ju osoba váži. V prieskume domácností sa preto pýtali respondentov nielen na to, či *pozornosť* zaplatili, ale aj na *dôvod*, pre ktorý tak urobili. Táto otázka je mimoriadne dôležitá v zdravotníctve, v ktorom sú malé darceky tradičné alebo iba vyjadrením vdacnosti.

Hoci štatistika z predchádzajúceho odseku jasne naznačuje, že neoficiálne platby sú bežné, nenaznačuje, nakoľko je problém korupcie závažný pre tých, čo sa s nou stretávajú. No odpovede na iné otázky presvedčivo naznačujú, aká je čistá cena korupcie pre spoločnosť. Hoci väčšina úplatkov, ktoré v prieskume respondenti odhalili, bola malá, niektoré z nich boli dosť veľké: jeden z opýtaných uviedol, že zaplatil 100 000 Sk¹⁴ za pobyt v nemocnici, a niektorí podnikatelia uviedli, že za určité typy povolení zaplatili do výšky 100 000 Sk. Úplatky môžu tvoriť dosť vysoký podiel z celkových príjmov. Podnikatelia uviedli, že firmy, ako je ich, platia v priemere viac než 2 % príjmov ako úplatky. Zdroje, ktoré by sa inak mohli investovať do školenia, sa namiesto toho poukazujú určitej podskupine pracovníkov verejnej správy, ktorí zneužívajú svoje postavenie. Čisté náklady, ktoré môže korupcia pre podnikateľov predstavovať, je možné merať aj tým, či by boli ochotní zaplatiť vyššie dane na zníženie korupcie. Napriek skutočnosti, že vysoké danové sadzby sú pocitované ako problém v rozvoji podnikania, jeden zo štyroch podnikateľov vyjadril ochotu zaplatiť vyššie dane, ak by to odstránilo korupciu - z tých, ktorí zaplatili úplatky nedávno, bol ochotný každý tretí. Tí, ktorí boli ochotní zaplatiť dane navyše na odstránenie korupcie, v priemere odpovedali, že by boli ochotní zaplatiť o 7,6 % vyššie dane, poukazujú na implicitnú daň, ktorú korupcia uvaluje na tieto firmy.

¹¹ Najčerstvejšou široko koncipovanou štúdiou je štúdia EBRD *Transition Report 1999*.

¹² Čísla sú ešte pôsobivejšie, ak sa zohľadnia iba názory pracovníkov verejnej správy, ktorí pravidelne prichádzajú do styku s verejnosťou. Spomedzi pracovníkov, čo sú pravidelne v kontakte s verejnosťou, 53 % pracovníkov bol ponúknutý malý darček a 15 % boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar.

¹³ Táto otázka je takmer rovnaká ako tá, o ktorej sa píše v práci: William L. Miller, Ase B. Grodeland, Tatyana Y. Koshechkina, „Confessions of Justified Sinners: Why Postcommunist Officials Accept Presents and Bribes” (Priznania ospravedlnených vinníkov: Preto postkomunistickí verejní úradníci prijímajú dary a úplatky?), University of Glasgow, 1999. Ich prieskum roku 1998 zistil, že na Slovensku bol 43 % úradníkov ponúknutý malý dar a 14 % peniaze alebo drahý dar v priebehu posledných rokov, čo sú údaje veľmi podobné tým, ktoré boli zistené v prieskumoch, z ktorých vychádza táto správa. Rozdiely v tvorbe vzorky respondentov by mohli vysvetliť rozdiely v odpovediach.

¹⁴ Približný výmenný kurz je 40 SKK = 1 USD.

Tabulka 2. Súhrnné parametre skúseností s korupciou

Domácnosti	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce dva mesiace	14,4
	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce tri roky	41,3
Podnikatelia	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce tri mesiace	17,6
	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce tri roky	41,4
Pracovníci verejnej správy	Percento tých, ktorým za predchádzajúce dva roky ponúkli malý dar	42,3
	Percento tých, ktorým za predchádzajúce dva roky ponúkli peniaze alebo drahý dar	9,7

Zhoršuje sa korupcia?

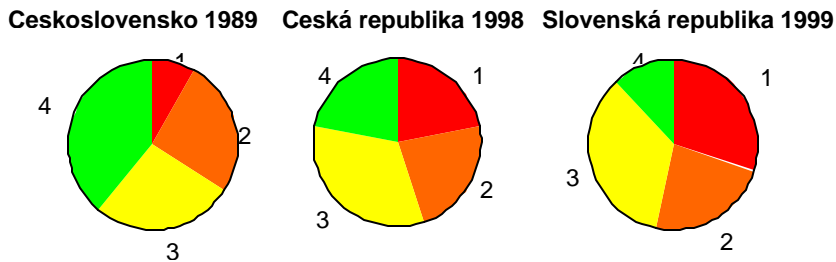
Hodnotenie trendov v úrovniach korupcie je inherentne ťažkou úlohou, keďže nástroje na odhadovanie prieniku korupcie v spoločnosti boli rozvinuté iba nedávno. Určité nahliadnutie do týchto trendov na Slovensku umožňujú tri súbory prieskumných otázok. Po prvé dotazníky použité na Slovensku obsahovali otázku, ktorá bola veľmi podobná otázke v sociologických štúdiách v Československu (1989) a v Českej republike (1998)¹⁵. Porovnanie týchto výsledkov potvrdzuje to, čoho sa mnohí obávali: v očiach širokej verejnosti je úroveň úplatkárstva oveľa horšie teraz než pred desiatimi rokmi a môže byť o niečo horšia na Slovensku než v Českej republike.

Po druhé sme sa opýtali všetkých troch skúmaných skupín na Slovensku, kedy podľa nich bola korupcia na Slovensku najhoršia. Podľa názoru širokej verejnosti všetky tri takmer rovnako uviedli, že korupcia bola v období rokov 1994 – 1998 horšia ako v období od 1998. Podnikateľskí manažéri a verejní úradníci však castejšie uvádzali, že korupcia bola najhoršia počas rokov 1994 – 1998. Je tiež zreteľné, že mnohí Slováci sa domnievajú, že korupcia sa v skutočnosti nezmenila, keď tretina respondentov uviedla, že korupcia bola vo všetkých troch skúmaných obdobiach rovnaká.

Obr. c. 1. Úplatkárstvo v rokoch 1989 a 1999

„Aký je váš názor na úplatkárstvo v každodennom živote ľudí v súčasnej spoločnosti?“

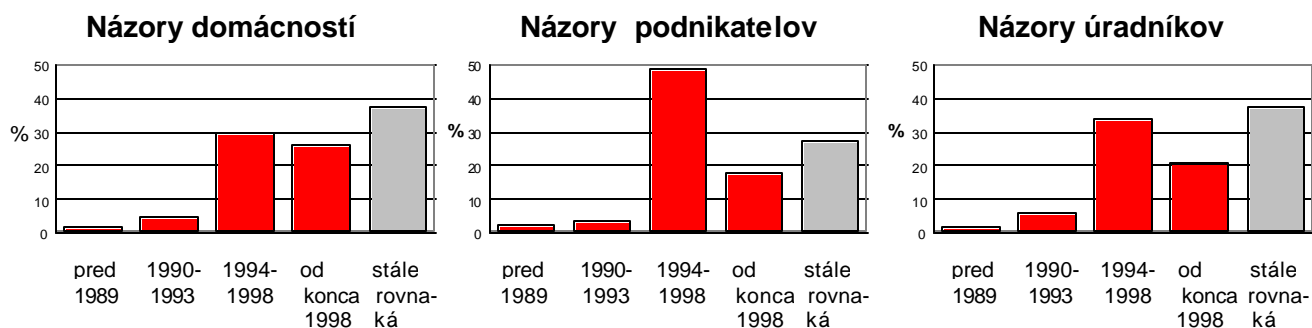
- 1 = Úplatkárstvo je úplnou súčasťou súčasného života – kto chce vyžiť, musí dať.
- 2 = Úplatkárstvo je bezpochyby časté, ale nie je až také strašné, ako ľudia hovoria.
- 3 = Niektorí určite dávajú úplatky, ale nie je to potrebné – s troškou trpezlivosti môže človek vyžiť aj bez úplatkov.
- 4 = Úplatky sú úplne zbytočné – všetko možno dostať legálnymi prostriedkami.



¹⁵ Čísla za Československo a Českú republiku sú z práce Pavla Frica „Stav korupcie po desiatich rokoch“.

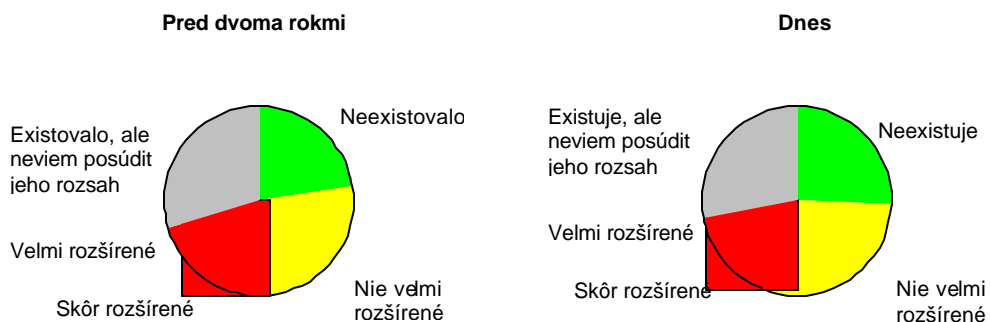
Pôvodným zdrojom za rok 1989 bol Inštitút pre podnikateľský výskum (prieskumu sa zúčastnilo 1 643 respondentov z celej CSFR). Pôvodným zdrojom za rok 1998 bol GfK-Praha, apríl 1998 (967 respondentov z Českej republiky). Zdrojom údajov za Slovensko je prieskum v domácnostiach, ktorý sa rozoberá v tejto správe (1131 respondentov zo Slovenskej republiky). Odpovede „Neviem“ boli nastavené ako rovnajúce sa chýbajúcim odpovediam. Pri prieskume za Slovensko došlo k malej zmene znenia, čo by mohlo spôsobiť, že výsledky sú menej porovnateľné: odpoveď 1 neobsahovala slová: „... kto chce vyžiť, musí dať.“

Obr. c. 2. Kedy bola korupcia na Slovensku najvyššia?



Po tretie sme požiadali pracovníkov verejnej správy, aby vyhodnotili, aké časté sú v ich organizáciách „neoficiálne platby“ v súčasnosti a aké boli pred dvoma rokmi. Hoci zmena bola veľmi malá, v priemere verejní úradníci uviedli, že úplatkárstvo v ich organizáciách bolo pred dvoma rokmi rozšírenejšie.

Obr. c. 3. Úplatkárstvo očami pracovníkov verejnej správy



Kým prieskumy naznávajú, že mohlo dôjsť k určitému zlepšeniu úrovne korupcie v porovnaní s obdobím spreď niekoľkých rokov, oveľa nástojcivejšie z nich vyplýva to posolstvo, že väčšina si myslí, že korupcia sa nezmenila – zostáva nesmiernou výzvou, ktorú treba riešiť.

Ktoré vládne orgány sú označované za najviac skorumpované?

Zatiaľ čo súkromné spoločnosti v súťažiach odvetviach priemyslu núti trh, aby poskytovali kvalitu – tie, ktoré tak nerobia, prídu o zákazníkov i zisk – takéto sily vo verejnom sektore nepôsobia. Na orgány verejného sektora nevyvíja tlak motivácia zisku a klienti vo všeobecnosti nemajú zákonné alternatívy, a preto musia aj naďalej rokovať s orgánmi verejného sektora bez ohľadu na kvalitu poskytovaných služieb.

Jedným z cieľov prieskumu podnikateľov a domácností bolo poskytnúť orgánom verejného sektora určité vysvedčenie z pohľadu klientov. Prináša ho táto časť správy, sumarizuje vnímanie úrovne korupcie v rozličných orgánoch, ako aj skúsenosti podnikateľov a domácností, ktoré prichádzajú do styku s rozličnými vládnymi orgánmi a službami.

Vnímanie

Dotazníkové prieskumy domácností, podnikateľov a pracovníkov verejnej správy zozbierali informácie o vnímaní korupcie a o skúsenostiach s ňou. Hoci „vnímanie“ sa často odmieta ako neodrážajúce skutočnosť a ako tendencne prezentované médiami, je niekoľko dôvodov na zaradenie vnímania do hodnotenia korupcie. Po prvé hoci je pravdou, že vnímanie môže byť deformované procesmi, ktorými respondenti získavajú informácie, je potrebné si uvedomiť, že vnímanie väčšinou formujú skúsenosti. A skutočne, tak ako uvedieme v ďalšej časti práce, údaje za Slovensko veľmi jasne dokazujú, že niektoré vládne orgány, ktoré sú vnímané ako najskorumpovanejšie, sú tie isté, s ktorými majú respondenti najviac skúseností s korupciou.

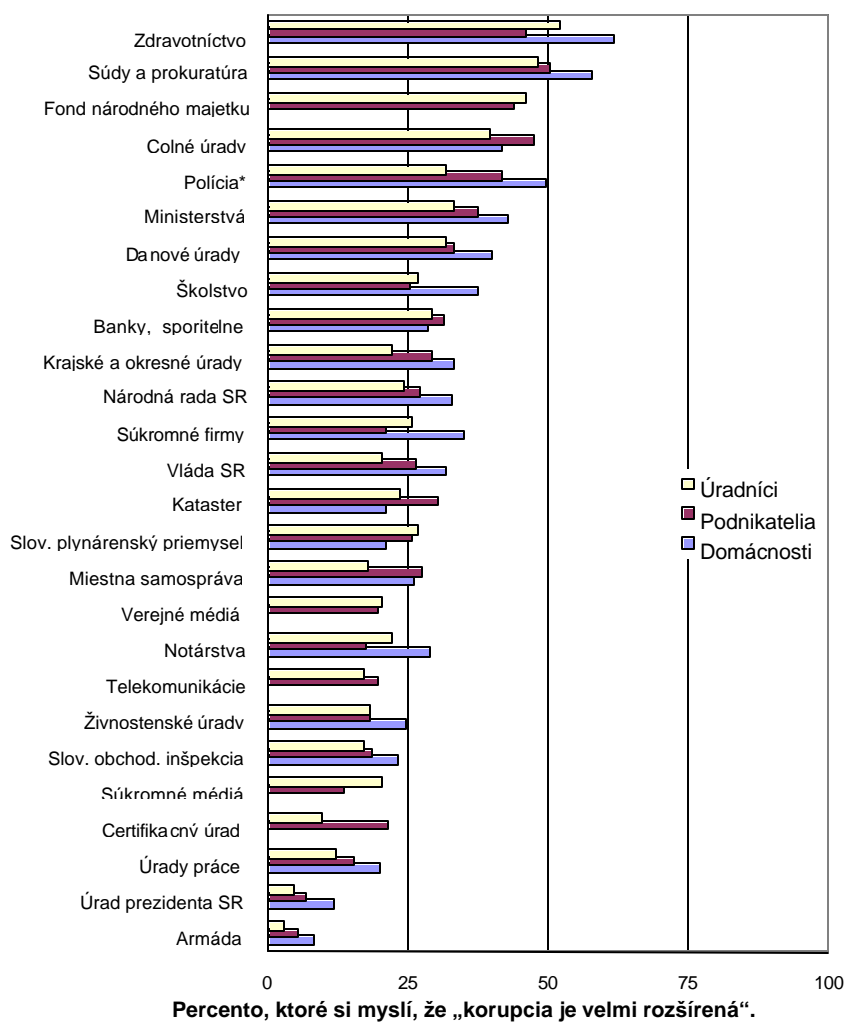
Po druhé prístup zameraný iba na osobné skúsenosti by nebol vyvážený, keďže radoví občania a podnikateľskí manažéri sa všeobecne nezúčastňujú na určitých formách korupcie na vysokej úrovni, ktoré by potom v týchto prieskumoch boli podhodnotené.

Po tretie hoci percepcie nie sú úplne presné, samy osebe sú veľmi dôležité. Keď sa manažéri rozhodujú, či investovať do iných sektorov alebo diverzifikovať, robia tak na základe svojho vnímania podnikateľského prostredia (vrátane úrovne korupcie), ktorej budú musieť čeliť. Ak sa osoba rozhoduje, či dá spor na súd, svoje rozhodnutie zakladá na vnímaní objektívnosti súdu a nákladov s ním spojených. Podobne, ak sa osoba rozhoduje, či sa bude liečiť v určitom zdravotníckom zariadení, je vnímanie nákladov (vrátane neoficiálnych nákladov) a kvality liečby tým, na základe čoho sa rozhodne.

Obrázok c. 4 zobrazuje percepcie stupňa korupcie v rozličných orgánoch a sektoroch z hľadiska domácností, podnikateľov a pracovníkov verejnej správy. Údaje naznačujú širokú zhodu medzi všetkými tromi skupinami vzoriek v tom, že korupcia je rozšírená v zdravotníctve, v súdnictve, na colných úradoch, vo Fonde národného majetku a na polícii. Kým respondenti z domácností vo všeobecnosti vnímajú úroveň korupcie ako do určitej miery vyššiu než podnikateľskí manažéri a pracovníci verejnej správy, aj odpovede pracovníkov verejnej správy a podnikateľských manažérov naznačujú vnímanie rozšírenosti korupcie – polovica všetkých pracovníkov verejnej správy v prieskume uviedla, že korupcia je „veľmi rozšírená“ v rezorte zdravotníctva, a polovica podnikateľských manažérov uviedla to isté o súdnictve¹⁶. Ani médiá nevychádzajú bez poškvrvny: 20 % pracovníkov verejnej správy a 20 % podnikateľov si myslí, že korupcia v oblasti verejných médií je rozšírená.

¹⁶ Otázka znela: „Podľa vášho názoru existuje korupcia v nasledujúcich oblastiach na Slovensku? Ak áno, povedzte, nakoľko je rozšírená. 1 = Korupcia v tejto oblasti neexistuje, 2 = Korupcia v tejto oblasti existuje, ale nie je veľmi rozšírená, 3 = Korupcia v tejto oblasti je veľmi rozšírená, 4 = Korupcia v tejto oblasti existuje, ale neviem povedať, nakoľko je rozšírená, 5 = Nevieť, či korupcia v tejto oblasti existuje.“ Graf na obrázku 5 zobrazuje absolútne percento respondentov, ktorí na túto otázku zvolili odpoveď číslo 3 (čiže odpovede 4 a 5 neboli vylúčené predtým, než sa vyrátali percentá).

Obr. c. 4. Vnímanie korupcie



Pozn.: Chýbajúci stĺpec znamená, že vnímanie korupcie v danej organizácii nemáme k dispozícii od domácností.
 * Vo výskume sme rozlišovali dopravnú a ostatnú políciu, odpovede sme spriemerovali na políciu celkove.

Skúsenosti

Inštitúcie, s ktorými podnikatelia prichádzajú do styku

Táto časť preskúma frekvenciu, s akou rozličné orgány vyžadujú od podnikateľov neoficiálne platby, výšku neoficiálnych platieb a zhodnotenie kvality poskytovaných služieb.

Aká časť je potreba poskytovať dary a úplatky

V prieskume podnikateľov bola manažérom položená otázka, koľko ráz navštívili každú z 26 rozličných štátnych inštitúcií, z ktorých väčšinu tvorili štátne orgány, ale aj podniky verejných služieb, banky a notárstva. Respondenti dostali otázku, na kolkých návštevách im bolo dané najavo, že by mali zaplatiť úplatok, alebo mali vopred pocit, že ho musia zaplatiť.

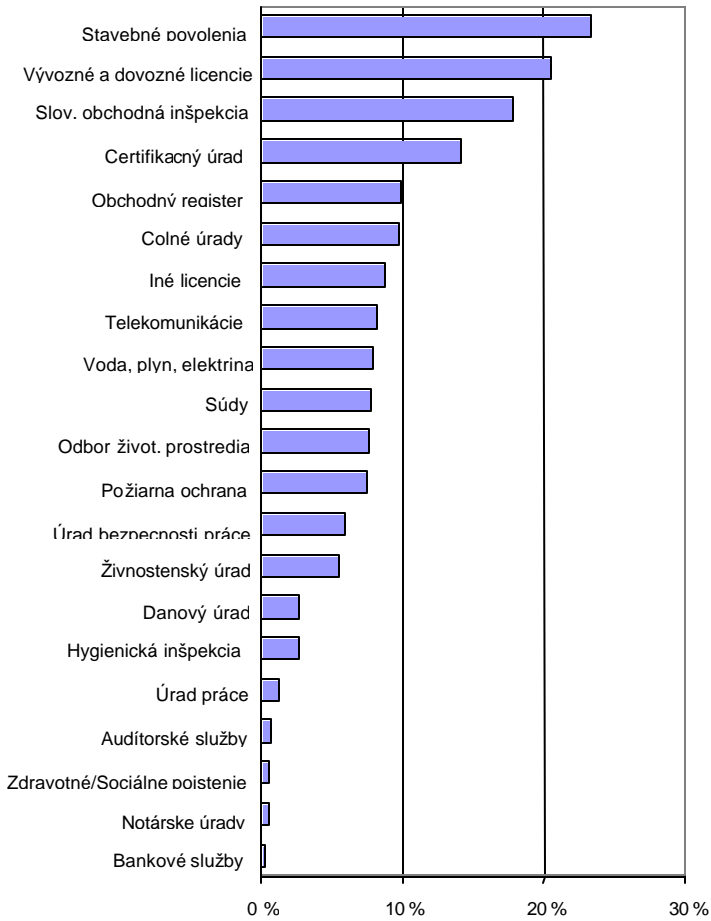
Obrázok c. 6 znázorňuje percento podnikateľov, ktorí uviedli, že úplatok bol naznačený (z tých, ktorí skutočne boli v styku so štátnou inštitúciou). Na hornej priere zoznamu¹⁷ sú colné úrady, inštitúcie vydávajúce povolenia na dovoz a vývoz, certifikačný úrad, stavebné povolenia a štátny podnikateľský dozor. Tesne za nimi boli iné povolenia, telekomunikácie a súdy.

Keďže firmy môžu s niektorými štátnymi inštitúciami prísť do styku veľa ráz a s inými iba príležitostne, je vhodné vyrátať aj percento návštev podnikateľov, pri ktorých bol naznačený úplatok (pozri obrázok c. 5). Colné úrady sa tu už nenachádzajú na pochybnéj vrchnej priere, ak vezmeme do úvahy frekvenciu, s akou firmy s nimi prichádzajú do kontaktu. Na základe kritéria „podnikateľských návštev“ boli úplatky naznačené najčastejšie pri žiadostiach o stavebné povolenia, udelenie povolenia na dovoz a vývoz, v rámci rokovaní so Slovenskou obchodnou inšpekciou a s certifikačným úradom.

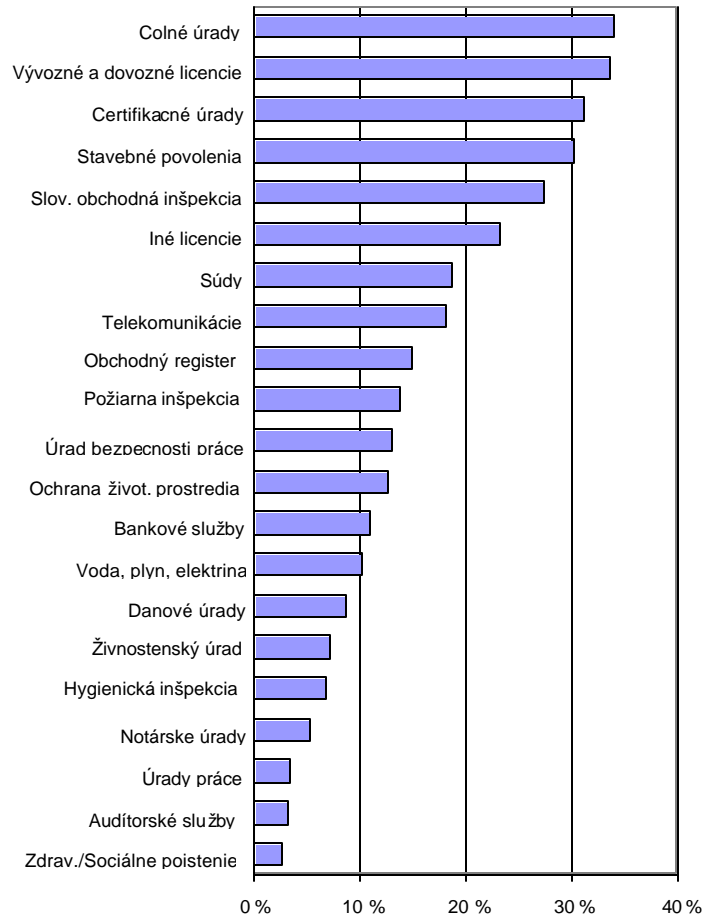
Všetky informácie, ktoré sú prezentované na obrázkoch c. 5 a 6, zahŕňajú iba tých podnikateľov, ktorí naozaj prišli do styku s danými inštitúciami. Tento prístup je užitočný na identifikáciu úrovne korupcie v kontaktoch, ktoré musia mať štátne orgány s podnikateľmi. Ale pre úvahy o celkovom dopade na podnikateľský sektor je dôležité brať do úvahy aj podiel podnikateľov, ktorí musia rokovať s určitým konkrétnym štátnym orgánom. Pri hodnotení dopadu korupcie na hospodárstvo je dôležitá otázka, aké percento *všetkých* podnikateľov sa stretlo s úplatkárstvom v určitej inštitúcii, nie iba percento podnikateľov, ktorí s nou prišli do styku. Vyskytli sa tri orgány/služby, pri ktorých viac ako 10 % všetkých podnikateľov naznačilo, že sa stretli s úplatkárstvom: colné úrady, povolenia na dovoz a vývoz a telekomunikácie. Hoci „iba“ 18 % podnikateľov v styku s telekomunikáciami za posledných 12 mesiacov narazilo na úplatkárstvo, čím ho umiestnilo viac do stredu hodnotového rebríčka na obrázkoch 5 a 6, skutočnosť, že toľko podnikateľov (viac ako 70 %) s ním bolo v kontakte, robí z z neho sektor so širokým dopadom na hospodárstvo.

¹⁷ Manažérov sa pýtali aj na dopravnú políciu a registráciu motorových vozidiel, ale toto sa bude rozoberať v kontexte prieskumu domácností.

Obr. c. 5. Percento návštev podnikateľov s nariadením úplatku



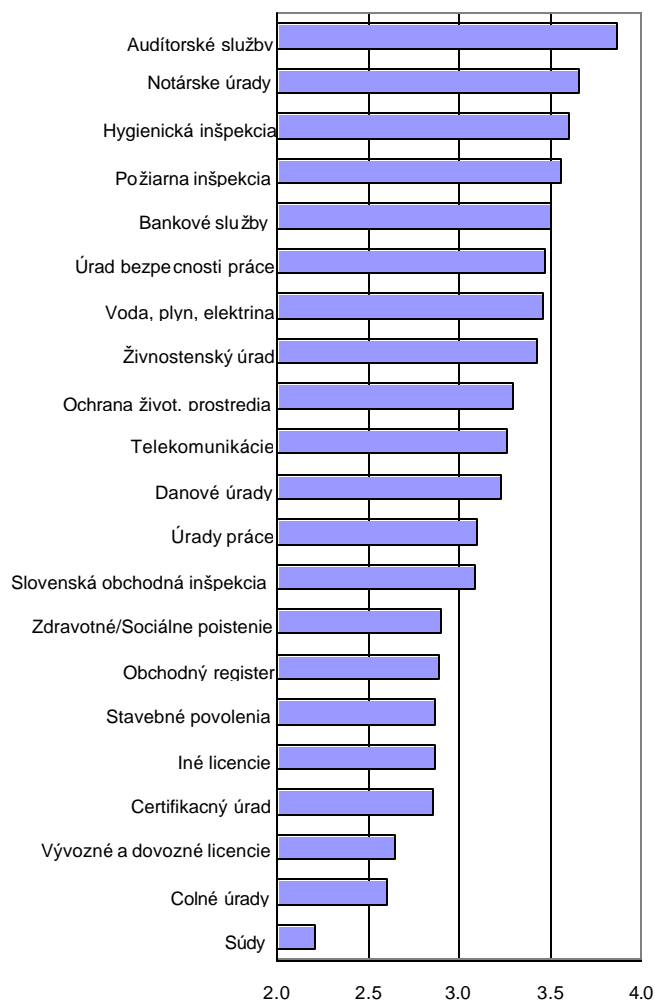
Obr. c. 6. Percento podnikateľov, ktorí sa v predchádzajúcich 2 rokoch stretli s úplatkárstvom (z tých, ktorí prišli do styku s orgánom alebo službou)



Hodnotenie kvality

Podnikateľský manažér ohodnotil každý štátny orgán, s ktorým bol v styku. Toto hodnotenie kvality služieb zachytáva obrázok c. 7. Neprekvapuje, že jeho hodnotenie kvality je vo významnej korelácii so stupňom úplatkárstva, s ktorým sa v inštitúcii stretol. Súdny dostali najnižšie hodnotenie kvality zo strany podnikateľov, po nich nasledovali colné úrady, povolenia na vývoz a dovoz, a certifikačný úrad - všetky boli označené za častých príjemcov úplatkov.

Obr. c. 7. Hodnotenie kvality podnikateľmi



Výška úplatkov uvádzaných podnikateľmi

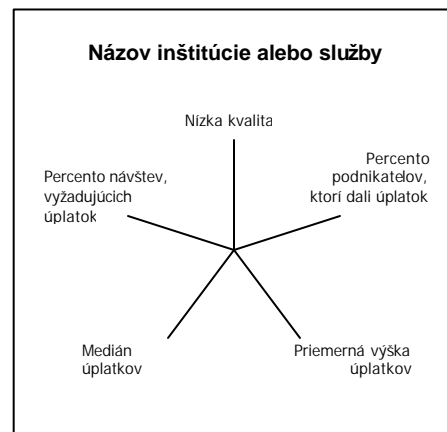
Úplatky, ktoré podnikatelia uvádzali v prieskume, boli v rozpätí od 40 až do 500 000 Sk, pričom najvyššie boli zaplatené v oblasti bankových služieb, povolení na dovoz a vývoz, súdov, telekomunikácií a daní. Súdny a bankové služby boli príjemcami najvyšších priemerných úplatkov a mali najvyšší medián úplatkov.

Tabulka c. 2. Výška úplatkov, s ktorými sa podnikatelia stretli

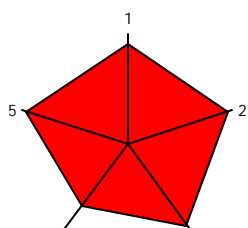
	N	Medián	Priemer	Min.	Max.
Súdy	8	11250	25500	1000	100 000
Bankové služby	15	10 000	63 155	120	500 000
Obchodný register	17	6 500	6 629	40	22 500
Voda, plyn, elektrina	15	5 000	9 107	100	50 000
Povolenia na dovoz, vývoz	25	5 000	14 184	100	190 000
Stavebné povolenia	15	5 000	7 533	500	30 000
Odbory životného prostredia	9	5 000	3 213	120	10 000
Iné povolenia	12	3 500	7 875	500	50 000
Živnostenský úrad	10	3 500	3 412	120	10 000
Požiarna inšpekcia	9	3 000	2 331	180	5 000
Telekomunikácie	31	2 000	7 539	100	100 000
Slovenská obchodná inšpekcia	15	2 000	3 513	200	10 000
Danový dohľad/úrad	21	2 000	5 683	150	20 000
Úrad bezpečnosti práce	11	2 000	2 965	120	10 000
Certifikačný úrad	17	2 000	5 965	400	50 000
Hygienická inšpekcia	5	1 000	1 480	100	3 000
Colné úrady	36	1 000	5 795	100	100 000
Notárske úrady	7	1 000	4 429	1,000	15 000
Zdravotné/sociálne poistenie	5	500	1 430	150	5 000
Úrad práce	5	500	1 304	120	5 000

Obr. c. 8. Súhrn skúseností podnikateľov s korupciou

Grafy na tejto a nasledujúcej strane znázorňujú, ako sa umiestnil každý z 21 rozličných orgánov podľa skúseností podnikateľov s korupciou. Každý orgán sa umiestil podľa hodnotenia (inverzného) kvality, percenta podnikateľov, ktorí zaplatili úplatky v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch (z tých, čo v nom niečo vybavovali), priemernej výšky úplatku, mediánu úplatku a súhrnného počtu návštev, pri ktorých bol úplatok zaplatený alebo naznačený. Orgány sú zoradené podľa priemerného umiestnenia.

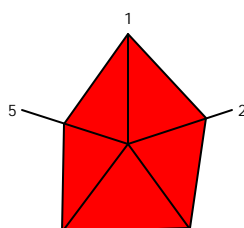


Dovozné a vývozné licencie



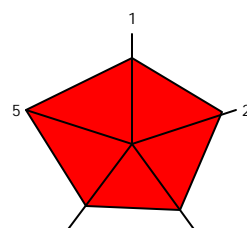
Obchodný register

Súdy

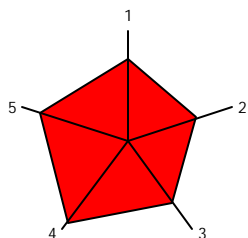


Iné licencie

Stavebné povolenia

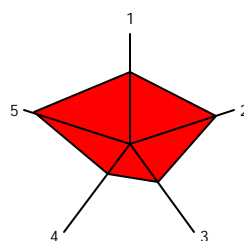


Certifikacný úrad

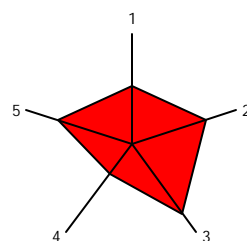


Colný úrad

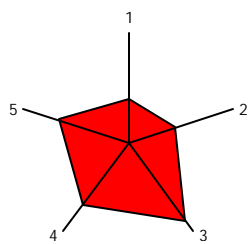
Slovenská obchodná inšpekcia



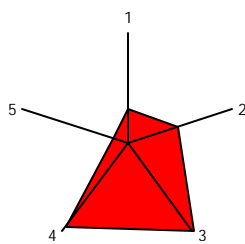
Telekomunikácie



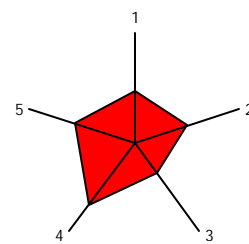
Voda, plyn, elektrina



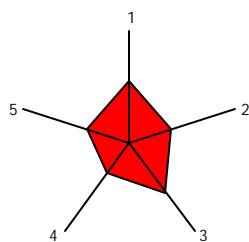
Bankové služby



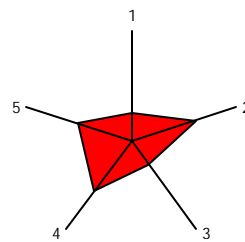
Ochrana životného prostredia



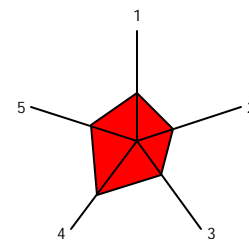
Danové úrady



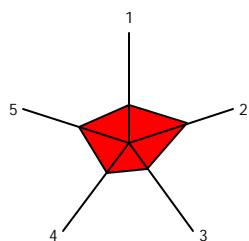
Požiarina inšpekcia



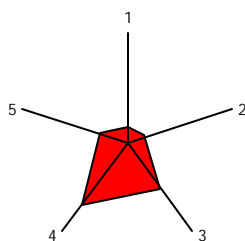
Živnostenský úrad



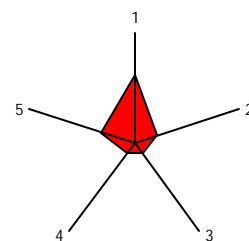
Úrad bezpečnosti práce



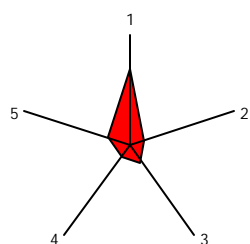
Audítorské služby



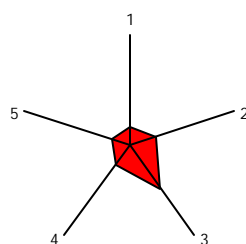
Úrady práce



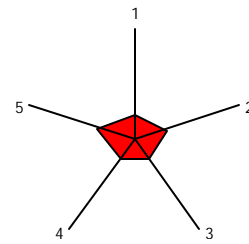
Zdravotné a sociálne poistenie



Notárske úrady



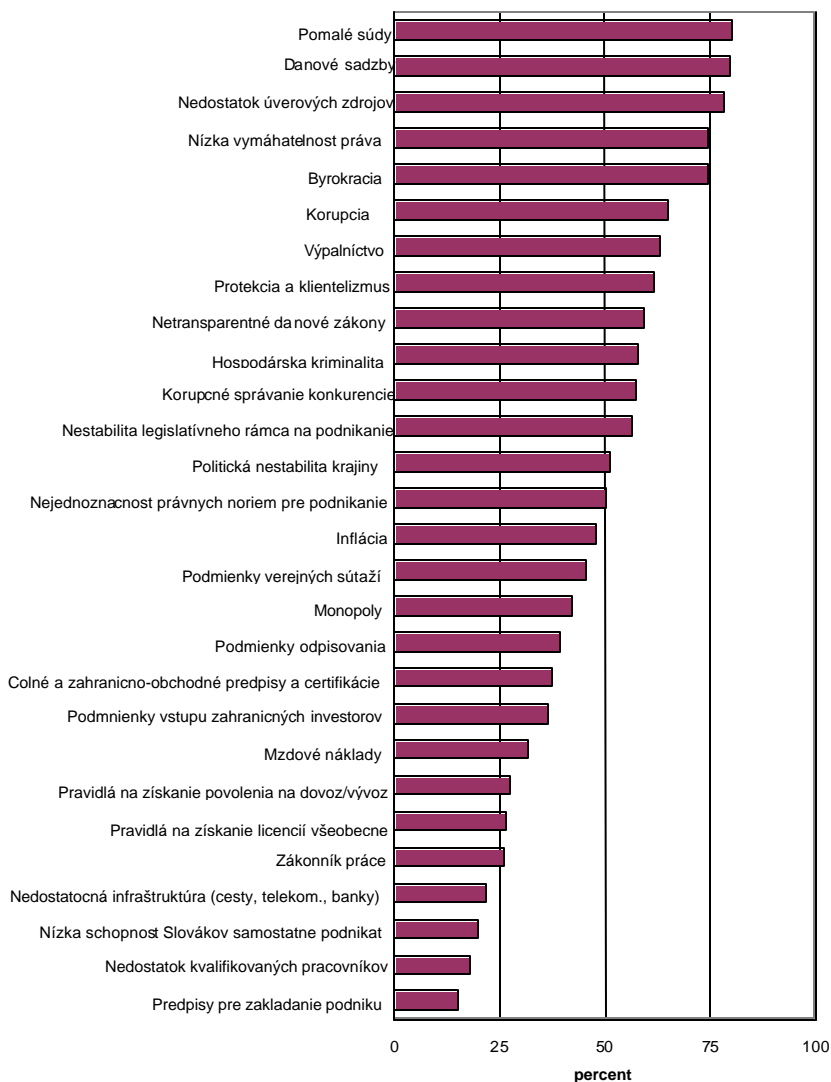
Hygienická inšpekcia



Prekážky pri podnikaní

Korupcia je iba jedným z problémov, s ktorými sa podnikatelia stretávajú. Aby sme ju dali do perspektívy, požiadali sme podnikateľov, aby vyhodnotili, do akej miery sú nasledujúce faktory závažnými prekážkami pri podnikaní. Výsledky, ktoré znázorňuje obrázok c. 9, zvyrazňujú niekoľko problémov, o ktorých bežne pocívame na celom svete, ako napríklad danové sadzby a nedostatok pôžičiek. Najpozoruhodnejšie na obrázku c. 9 sú prominentné umiestnenia „pomalých súdov“ a „nízkej vymáhateľnosti práva“ ako problémov pri podnikaní. Byrokracia a niekoľko ďalších faktorov, súvisiacich s korupciou, boli tiež mnohými podnikateľmi uvedené ako problémy.

Obr. c. 9. Prekážky pri podnikaní

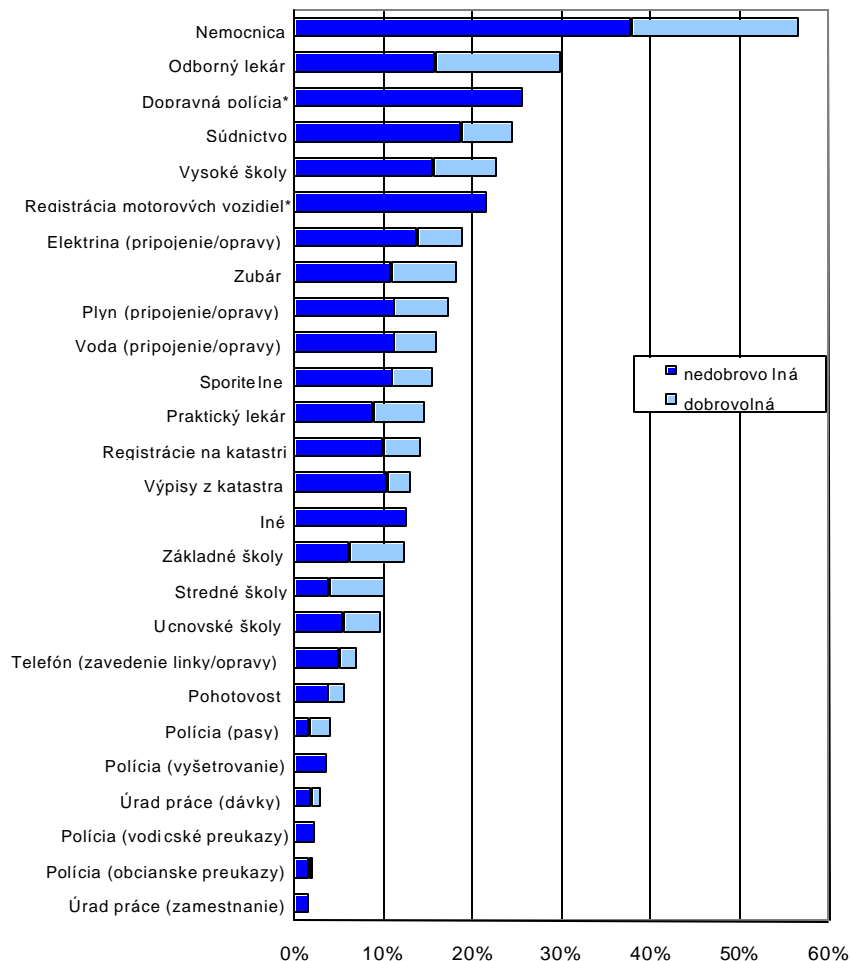


Štátne orgány, s ktorými domácnosti prichádzajú do styku

Dotazníky pre domácnosti obsahovali podrobné otázky na rezorty, ktoré sú pravdepodobne najdôležitejšie z hľadiska domácností: zdravotníctvo, školstvo a policajnú ochranu. Doplnujúca časť sa pýtala na iné štátne orgány, s ktorými prichádzajú domácnosti do kontaktu zriedkavejšie (ako napríklad kataster, pracovný úrad atd.), pričom mali uviesť informácie o frekvencii úplatkárstva a kvalite služieb.

Táto časť správy zhrnie skúsenosti domácností v zmysle výskytu úplatkov, ich veľkosti (iba zdravotníctvo, školstvo a polícia) a kvality poskytnutých služieb.

Obr. c. 10. Percento interakcií domácností, pri ktorých dávajú pozornosť (z tých, čo mali kontakt)



Poznámka: „Dobrovoľná“ znamená, že pozornosť bola poskytnutá, ale respondent uviedol, že ju chcel dať; „Nedobrovoľná“ znamená, že respondenti dávali pozornosť buď preto, že vedeli, že „takto to chodí“, alebo preto, že si ju úradník vyžiadal.

*Poznámka: Pri dopravnej polícii a registrácii motorových vozidiel nie je možné vedieť, či bola pozornosť dobrovoľná, alebo nedobrovoľná.

Frekvencia finančnej pozornosti

V prieskume sa domácností pýtali na ich najcerstvejšie skúsenosti (za posledné dva roky) so zdravotníctvom, školskými inštitúciami a políciou (vyšetrovanie kriminálnych činov) a na dôležité skúsenosti s niekoľkými inými orgánmi, ako sú kataster, úrad práce, sporiteľne atd. Obrázok 10 naznačuje percento stykov s každou inštitúciou, pri ktorých bola daná nejaká pozornosť. Na horných priekach sa umiestnili nemocnice s takmer 60 % respondentov, ktorí uviedli, že dali určitú pozornosť, keď niektorý člen rodiny bol v nemocnici. (Aj keď po vylúčení prípadov, v ktorých bola *pozornosť* úplne dobrovoľná, bola pravdepodobnosť neoficiálnych platieb pri pobytoch v nemocnici vyššia než v akejkoľvek inej štátnej inštitúcii). Odborní lekári, súdnictvo, dopravná polícia a vysoké školy boli označované za častých príjemcov úplatkov.

Je treba všimnúť si, že tieto skúsenosti zodpovedajú vnímaniam domácností, ktoré boli uvádzané predtým (pozri obrázok c. 5). Skúsenosti, uvedené v prieskume, sú paralelné s vnímaním, že korupcia v zdravotníctve, súdnictve a polícii je rozšírená.¹⁸ Podobne aj pocit, že korupcia je menej rozšírená na úradoch práce, podopiera aj skutočnosť, že iba malé percento domácností, ktoré kontaktovali úrad práce, zaplatilo úplatok.

Výška pozornosti v zdravotníctve, súdnictve a za policajnú ochranu

Výška *pozornosti* sa pohybovala od 20 Sk do 100 000 Sk. Nemocnice a vysoké školy, obe uvádzané ako častí príjemcovia *pozornosti*, sú zároveň príjemcami pozornosti v najvyššej hodnote. Kým mnohé pozornosti boli „malé“, je potrebné si uvedomiť, že pri opakovaných kontaktoch aj malé platby sa môžu pre chudobné domácnosti stať veľmi nákladnými. O tomto probléme budeme podrobnejšie diskutovať v nasledujúcej časti.

Tabuľka c. 3. Výška pozornosti, s ktorými sa domácnosti stretávajú

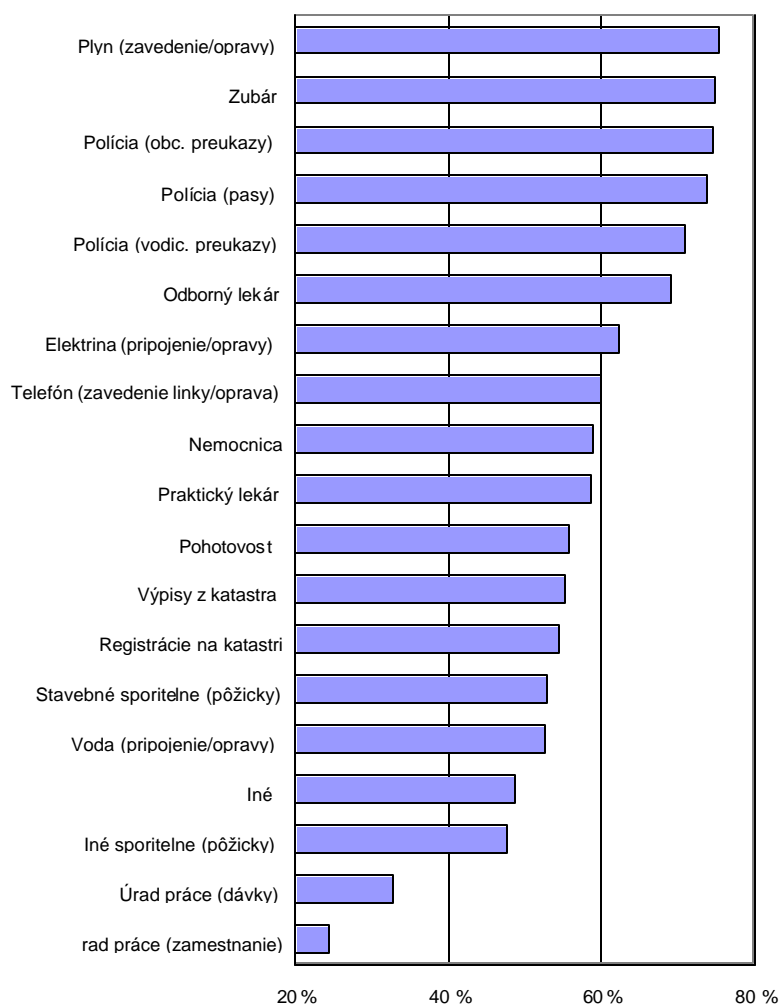
	– Iba zdravotníctvo a školstvo				
	P	Medián	Priemer	Min.	Max.
Praktický lekár	71	100	227	20	1 000
Odborný lekár	59	300	806	20	5 000
Zubár	27	300	463	30	2 500
Pobyt v nemocnici	38	500	3 665	50	100 000
Základná škola	27	150	788	35	5 000
Ucnovská škola	4	200	875	100	3 000
Stredná škola	12	750	2 358	100	15 000
Vysoká škola	10	2,050	6 860	500	50 000

¹⁸ Skúsenosti s políciou sú veľmi rozličné. Kým príslušníci dopravnej polície sú častými príjemcami úplatkov, oveľa menej úplatkov bolo uvedených za oblasť vyšetrovania, poskytovanie občianskych preukazov, pasov a vodičských preukazov.

Hodnotenie spokojnosti domácností

Domácnosti, ktoré prišli do styku s vládnyimi inštitúciami, boli požiadané, aby zhodnotili, ako sú s nimi celkovo spokojné. Tieto výsledky sú zachytené na obrázku c. 11. Väčšina ľudí bola spokojná so skúsenosťami vo väčšine štátnych inštitúcií, hoci pri každej bolo aspon 25 % nespokojných. Hodnotenie spokojnosti nie je v silnej korelácií s úrovňou *pozornosti*, čo je väčšinou spojené s veľmi nízkym spokojnosťou s úradmi práce (ktoré nie sú castým príjemcom *pozornosti*) a nízkou spokojnosťou s pobytom v nemocnici (najcastejší príjemcovia *pozornosti*).

Obr. c.11. Hodnotenie spokojnosti



Kto sa najcastejšie stretáva s korupciou?

Kto sa najcastejšie stretáva s korupciou? Pochopenie rozsahu korupcie nám dáva predstavu o spôsobe, ako funguje a ako ovplyvňuje ekonomiku a spoločnosť. Istým spôsobom je nemožné presne určiť, koho sa najviac dotýka, keďže zasahuje každého. Jej určité, veľmi dobre známe účinky – naštrbenie dôvery v štátne inštitúcie a oslabenie podnikateľského prostredia – majú nepochybne dopad na každého bez ohľadu na to, či s nou dotycný má osobnú skúsenosť, alebo nie. Ak štátne zdroje plynú nevhodným smerom alebo sa nimi mrhá prostredníctvom skorumpovaného obstarávania, spoločnosť stráca zdroje a ocitne sa v situácii, že má nekvalitné zariadenia alebo prístroje. Ak sa úplatky platia preto, aby sa obchádzali zdravotnícke nariadenia alebo získavali stavebné povolenia, spoločnosť sa môže vystavovať nepotrebnému ohrozeniu zdravia a bezpečnosti. Ak vnímanie korupcie spôsobuje, že verejnosť považuje súdne rozhodnutia za predpojaté, ľudia môžu urovnávať svoje spory spôsobmi mimo rámca zákona.

Hoci je dopad korupcie na spoločnosť ocividne oveľa väčší ako na tých, čo sa s ňou stretávajú, výskum skupín ľudí a podnikov, ktorí sa s ňou stretávajú najcastejšie, dáva možnosť pochopiť, ako korupcia ovplyvňuje spoločnosť. Hoci pochopenie toho, kto na korupciu naráža najcastejšie, je užitočné, musíme si uvedomiť, že výsledky možno interpretovať mnohými spôsobmi. Napríklad nemožno vyvodzovať, že ak jedna skupina ľudí zaplatila úplatky castejšie ako druhá, že ľudia z prvej skupiny sú „skorumpovanejší“, lebo je možné, že boli nútení castejšie platiť úplatky alebo sa jednoducho castejšie nachádzali v situácii, v ktorej ich bolo treba zaplatiť. V tejto časti si budeme všímať, ako sa skúsenosti s korupciou odlišujú podľa krajov a podľa charakteristiky respondentov.

Odchýlky podľa krajov

Tabuľka 4 znázorňuje, ako často sa domácnosti a podnikatelia stretávali s neoficiálnymi platbami v každom z ôsmich krajov Slovenska. Firmy v Bratislave sa stretávali s neoficiálnymi platbami najcastejšie a firmy v Trenčíne najzriedkavejšie. Z hľadiska domácností bola prax neoficiálneho platenia rozložená v krajoch rovnomernejšie – ani jeden kraj nevyčníka ako najhorší; domácnosti v Žiline a v Trnave o niečo zriedkavejšie platili úplatky ako v iných krajoch. No väčšina údajov, ktoré sú uvedené v tabuľke 4, sa podľa krajov štatisticky neodlišuje. Zameranie sa na rozdiely medzi kraji odpúta od dôležitejšieho poznania, a to, že domácnosti a podnikatelia v každom kraji tejto krajiny neoficiálne platia.

Tabuľka c. 4. Odchýlky podľa krajov

	Domácnosti		Podnikatelia	
	Percento tých, čo neoficiálne zaplatili za posledné 2 mesiace	Percento tých, čo neoficiálne zaplatili za posledné 3 roky	Percento tých, čo neoficiálne zaplatili za posledné 2 mesiace	Percento tých, čo neoficiálne zaplatili za posledné 3 roky
1. Bratislava	17,0	41,8	24,4	61,8
2. Trnava	10,8	33,6	10,0	28,1
3. Trenčín	15,0	37,8	5,7	20,6
4. Nitra	18,4	49,0	17,5	27,4
5. Žilina	8,4	35,7	12,2	32,7
6. Banská Bystrica	14,1	43,3	16,2	55,6
7. Prešov	17,2	38,5	16,7	40,0
8. Košice	13,7	48,7	15,0	38,5

Charakteristika podnikateľských subjektov

Údaje z prieskumu medzi podnikateľmi ukazujú, že neoficiálne platia firmy vo všetkých rezortoch a vo všetkých krajoch. Rozdiely v miere úplatkárstva medzi privatizovanými a neprivatizovanými podnikmi, a novými verzus starými firmami, nie sú štatisticky významné. Aj akciové spoločnosti a spoločnosti s rucením obmedzeným sa stretávajú s úplatkárstvom v podobnej miere. Sú však aj určité charakteristiky podnikateľských subjektov, ktoré sa spájajú s vyššou či nižšou úrovňou úplatkárstva. Firmy v stavebníctve, priemysle, poľnohospodárstve a v lesníctve o niečo castejšie zaplatili úplatky než firmy v iných rezortoch. Na rozdiel od údajov z niektorých iných štúdií¹⁹ stredné a veľké firmy v skutočnosti o niečo castejšie zaplatili úplatky ako menšie firmy: za predchádzajúce dva mesiace úplatok zaplatilo 15 % malých firiem v porovnaní s 22 % stredných a veľkých firiem.²⁰ Firmy, ktoré sú členmi podnikateľských asociácií, oveľa castejšie platili úplatky ako firmy, ktoré nie sú. Za tri roky pred prieskumom to bolo 57 % verzus 35 %.²¹ Štatistická významnosť clenstva v združeníach podnikateľov vystupuje ešte silnejšie vo vzťahu k iným podnikateľským charakteristikám.²² Je dôležité si všimnúť, že tento výsledok nenaznačuje, že takéto združenia sú nejakým spôsobom zlé – práve naopak, niektoré súčasné výskumy naznačujú, že podnikateľské združenia zohrávajú dôležitú úlohu pri znižovaní korupcie, keďže slúžia ako sprostredkovatelia medzi firmami a štátom.

Údaje z firiem poukazujú na veľmi silný súvis medzi neoficiálnymi platbami a rastom a investíciami. Firmy, ktoré za posledné tri roky pred prieskumom rýchlejšie rástli, za to isté obdobie castejšie neoficiálne platili ako pomalšie rastúce firmy. Podobne aj firmy, ktoré predpokladali rýchlejší rast v budúcnosti, castejšie neoficiálne zaplatili za posledné tri roky i za predchádzajúce dva mesiace.²³ Tento „rastový efekt“ sa odráža rovnako aj pri investovaní. Firmy, ktoré urobili významné investície, castejšie uplácali, a tie, ktoré plánovali väčšie investície, aj castejšie dávali úplatky.²⁴

Tieto výsledky nenaznačujú, že neoficiálne platby sú pre rast alebo investície užitočné. Je pravdepodobnejšie, že rastúce firmy jednoducho viac prichádzajú do styku so štátnymi orgánmi a inštitúciami, získavajú viac povolení, sú objektom castejších inšpekcií atď. ako firmy, ktoré nerastú. V skutočnosti po vylúčení rozdielov vo frekvencii styku firiem so štátom oba účinky rastu aj investícií sa strácajú. Odpovede na iné otázky z prieskumu vyvracajú aj myšlienku, že úplatkárstvo je užitočné. Aj najrýchlejšie rastúce firmy uvádzali korupciu ako veľmi závažnú prekážku v rozvoji podnikania a firmy, ktoré zaplatili úplatky, opisujú korupciu ako vážnejšiu prekážku než tie, ktoré úplatky nezaplatili, pričom toto platí rovnako pre rastúce, ako aj zmenšujúce sa firmy. Korupcia, s ktorou sa podnikatelia stretávajú, im skôr bráni rozvíjať ich celkový potenciál, než aby im bola užitočná pre rast.

¹⁹ Napríklad podľa správy EBRD *Transition Report 1999* malé firmy robili neoficiálne platby castejšie než väčšie firmy.

²⁰ Malé firmy boli firmy s menej ako 15 zamestnancami na plný úväzok. 37 % malých firiem neoficiálne zaplatilo počas troch rokov pred prieskumom v porovnaní so 47 % stredných a veľkých firiem. Tieto rozdiely sú významné v párovom t- teste na hladinách 15 % a 10 % pre dvojmesačný respektíve trojročný horizont.

²¹ Tieto rozdiely sú štatisticky významné na hladinách 5 % a 1 % v párových t- testoch.

²² Probitové regresie sa urobili so sumacnými indexmi pre platenie úplatkov v predchádzajúcich dvoch mesiacoch a troch rokoch ako závislé premenné, pričom na pravej strane boli veľkosť, vek, clenstvo v združeníach podnikateľov, sektor, krajské sumacné indexy, plus indexy za kontakt s každým z 26 štátnych inštitúcií. clenstvo v podnikateľských zväzoch zostalo významné na hladine 1%.

²³ Významné na hladine 10 % párových t-testoch.

²⁴ V priebehu dvoch mesiacov pred prieskumom 24 % firiem, ktoré nedávno urobili väčšie investície, uviedlo, že vykonalo neoficiálne platby, v porovnaní so 14 % firiem, ktoré neinvestovali. Podobne 21 % firiem plánujúcich väčšie investície urobilo neoficiálne platby oproti 12 % firiem, ktoré neplánujú väčšie investície. Oba výsledky sú významné na hladine 10 %.

Charakteristika domácností

Domácnosti s určitými charakteristikami výrazne častejšie neoficiálne zaplatili. Domácnosti s vyšším príjmom za predchádzajúce tri roky výrazne častejšie neoficiálne zaplatili než domácnosti, ktoré sú zapojené do podnikania. Respondenti s vodičským preukazom častejšie neoficiálne zaplatili, čo sa zhoduje so zistením, že platby príslušníkom dopravnej polície sú časté. Starší respondenti neoficiálne platili častejšie než mladší respondenti a ženy častejšie ako muži. Respondenti s vyšším vzdelaním častejšie neoficiálne platili ako tí, čo mali nižšie vzdelanie, hoci sa zdá, že toto je dôsledkom toho, že tí, čo majú vyššie vzdelanie, majú vo všeobecnosti vyšší príjem, sú častejšie vodičmi, aj častejšie prichádzajú do styku s pracovníkmi verejnej správy.²⁵

To, že domácnosti s vyšším príjmom majú tendenciu viac neoficiálne platiť (aj po zohľadnení skutočnosti, že častejšie prichádzajú do styku s rozličnými inštitúciami²⁶), ilustruje, že domácnosti s vyšším príjmom si často vykúpia cestu z ťažkostí, čo si domácnosti s nižším príjmom nemôžu dovoliť. A skutočne, kým údaje z prieskumu domácností jasne ukazujú, že domácnosti s vyšším príjmom častejšie neoficiálne zaplatili, údaje poukazujú aj na to, že dopad na domácnosti s nižším príjmom je väčší. Výška *pozornosti* zaplatenej v zdravotníctve nie je napríklad vôbec v korelácii s úrovňou príjmu, čo znamená, že platby ako podiel príjmu sú u chudobnejších domácností vyššie. Vezmime si napríklad relatívne malú *pozornosť*, ktorá sa dáva všeobecným praktickým lekárom. Býva v rozsahu od 20 do 1000 Sk a predstavuje 0,3 % až 9 % mesačného príjmu. Hoci medián návštevy u všeobecného praktického lekára predstavoval 1 % príjmov domácnosti, jedna tretina najchudobnejších domácností zaplatila za návštevu u lekára v priemere 3,6 % z už aj tak nízkeho mesačného príjmu.²⁷

²⁵ Keďže mnohé charakteristiky sú vo vzájomnom vzťahu, robili sa probitové regresie s cieľom zistiť, ktoré faktory korelujú s pravdepodobnosťou vykonávania neoficiálnych platieb pri odstránení vplyvu ostatných faktorov. Závislou premennou bol sumacný index zaplataenia úplatku v predchádzajúcich troch rokoch; všetky charakteristiky domácností a respondentov, ako sú uvedené v tomto odseku, boli na pravej strane. Všetky boli významné na hladine 5 % a vyššie. Po pridaní sumacného indexu za styk so štátnymi orgánmi na pravú stranu, školstvo už nebolo významné a príslušnosť k pohlaviu, príjem a vlastníctvo podniku kleslo na 10-percentnú hladinu významnosti.

²⁶ Mnohé tabuľky v krátkosti v tejto správe ukazujú, že najchudobnejšia tretina domácností prišla do styku so štátnymi inštitúciami v menšej miere ako domácnosti s vyšším príjmom.

²⁷ Regresiou podielu príjmov zaplatených ako *pozornosť* za jednu návštevu u všeobecného praktického lekára na hladinu príjmu dostaneme výsledný negatívny koeficient, ktorý je významný na hladine 5 %. Tieto analýzy zahrňujú iba tie prípady, v ktorých bol respondent schopný odhadnúť hodnotu *pozornosti*.

3. Skúsenosti s korupciou

Táto časť správy prináša súhrn respondentovej skúsenosti s vládnymi inštitúciami z pohľadu korupcie, povahy neoficiálnych platieb, dôvodov, prečo boli platené, a úrovne spokojnosti klientov.

Sociálne rezorty

Rezort zdravotníctva

Zdravotníctvo je rezort, ktorý sa nepochybne dotýka najväčšej časti obyvateľstva – viac ako 80% domácností v našom prieskume za posledné dva roky navštívilo zdravotnícke zariadenie, čo ho zaraduje ďaleko pred ktorúkoľvek inú oblasť. V očiach verejnosti je tiež rezortom, v ktorom je najviac rozšírená korupcia, keďže je na celnom mieste v zozname (pozri obrázok c. 5) u domácností aj pracovníkov verejnej správy.

Táto časť správy prezentuje odpovede na otázky z prieskumu domácností, týkajúce sa skúseností v zdravotníctve. Respondentov sa pýtali na tri ich najčerstvejšie skúsenosti s rezortom zdravotníctva, pričom sa zistovalo, či išlo o návštevu u všeobecného praktického lekára, odborného lekára, zubára, o pobyt v nemocnici alebo o ošetrovanie na pohotovosti. Keďže otázky sa pýtali na konkrétne návštevy, odpovede veľmi jasne vychádzali z osobnej skúsenosti, a keďže jedna domácnosť mohla zhodnotiť až tri návštevy, vyhodnotených bolo viac ako 1700 návštev zdravotníckych zariadení. Takmer polovica bola u všeobecného praktického lekára, nasledovali vyšetrenia u odborných lekárov a zubárov (pozri tabuľku c. 5). Oveľa menej odpovedí sa týkalo pobytu v nemocnici alebo ošetrovania na pohotovosti.²⁸ Keďže respondenti mohli odpovedať buď o štátnych, alebo o súkromných zariadeniach, je možné porovnať odpovede o každom type zariadenia – tieto porovnania jasne naznačujú, že neoficiálne platby sú rozšírené v súkromných zariadeniach podobne ako v štátnych.

Tabuľka c. 5. Z tých, ktorí navštívili zdravotnícke zariadenie, uvedené percento absolvovalo:

Praktický lekár	47,7
Odborný lekár	24,7
Zubár	17,5
Pobyt v nemocnici	6,9
Pohotovosť	3,3

Hodnotenie kvality

Za každú návštevu v zdravotníckom zariadení respondenti mali zhodnotiť pracovníkov, kvalitu zariadenia a dĺžku čakania. Hodnotenie sa pohybovalo v rozpätí od 1 do 5, pričom 1 a 2 vyjadrujú spokojnosť, 4 a 5 naznačujú nespokojnosť. Odpovede celkovo inklinovali skôr k spokojnosti, keďže priemer bol vždy pod 3 (pozri tabuľku c. 6).

Ludia boli všeobecne menej spokojní s dĺžkou čakania s výnimkou pobytov v nemocnici, v ktorých prípadoch boli najmenej spokojní so zariadením. (V rámci ošetrovania na pohotovosti nebol veľký rozdiel v spokojnosti.) Celkovo boli ľudia menej spokojní s ošetrovaním na pohotovosti a s pobytmi v nemocnici, teda v tých dvoch prípadoch v zdravotníctve, kde nejestvuje nijaká súkromná alternatíva. Pri hodnotení starostlivosti zo strany zdravotníckych pracovníkov boli ľudia najmenej spokojní s personálom na pohotovosti a v nemocnici, najviac spokojní boli so zubármi a odbornými lekármi. Z hľadiska dĺžky

²⁸ Veľkosť súboru je dostatočná na to, aby sa dali zmysluplne vyhodnotiť pobyty v nemocnici a ošetrovanie na pohotovosti (napríklad 3,3 % návštev na pohotovosti predstavuje ešte vždy 56 pozorovaní).

cakania boli ľudia najmenej spokojní s návštevami na pohotovosti a u všeobecných praktických lekárov. Najmenej boli ľudia spokojní so zariadením pohotovosti a v nemocnici.

	Starostlivosť pracovníkov	Dĺžka čakania	Vybavenie zariadení
Všeobecný praktický lekár	2,02	2,80	2,27
Odborný lekár	1,85	2,42	2,09
Zubár	1,81	2,20	1,82
Pobyt v nemocnici	2,34	2,36	2,66
Pohotovosť	2,55	2,63	2,66

Porovnanie odpovedí o štátnych a súkromných zariadeniach odhaluje, že spokojnosť so starostlivosťou personálu bola u súkromných všeobecných praktických lekárov a súkromných zubárov vyššia než u ich štátnych kolegov. Pri hodnotení spokojnosti so zdravotníckymi zamestnancami nebol nijaký rozdiel medzi súkromnými a štátnymi odbornými lekármi.

	Starostlivosť pracovníkov		Dĺžka čakania		Vybavenie zariadení	
	Štátne	Súkromné	Štátne	Súkromné	Štátne	Súkromné
Praktický lekár	2,13	1,85	2,93	2,58	2,37	2,15
Odborný lekár	1,83	1,83	2,50	2,21	2,11	2,01
Zubár	2,01	1,70	2,28	2,15	2,03	1,70
Pobyt v nemocnici	2,38	ND	2,37	ND	2,71	ND
Pohotovosť	2,58	ND	2,27	ND	2,74	ND

Poznámka: O pobyte v súkromnej nemocnici a o súkromnej pohotovosti sú k dispozícii iba tri pozorovania. Z tohto dôvodu sa pri nich vždy bude uvádzať ND – nie je k dispozícii.

V rámci dĺžky čakania boli ľudia rovnako spokojní so štátnymi ako súkromnými zubármi, ale lepšie hodnotili súkromných praktických lekárov a odborných lekárov než ich štátnych kolegov. Vybavenie súkromných zariadení získalo všeobecne lepšie hodnotenie kvality než štátne.

Pozornosť – Platenie úplatkov a dávanie darov v slovenskom rezorte zdravotníctva

Pobyt v nemocnici je služba, za ktorú sa platí *pozornosť* najcastejšie. Takmer šiesti z desiatich respondentov, ktorí boli hospitalizovaní, zaplatili *pozornosť* a väčšina z nich povedala, že nešlo iba o dobrovoľný prejav vdaky. Našťastie sa

pozornosť neplatí často na pohotovosti. V štátnych aj v súkromných zariadeniach dali *pozornosť* castejšie odborným lekárom ako všeobecným praktickým lekárom alebo zubárom.

Pozornosť - dary, protislužby a peniaze, ktoré pacienti dávajú poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, sú niekedy podobné úplatkom, napríklad, keď má pacient pocit, že sú potrebné, aby dostal príslušnú starostlivosť, a v iných prípadoch sú to iba malé prejavy vďacnosti. Keďže neexistuje nejaká objektívna deliace čiara medzi akceptovateľnými darmi a neakceptovateľnými úplatkami, táto a nasledujúca časť správy bude jednoducho referovať o *pozornosti* - väčšinou bude uvedená štatistika podielu prípadov, pri ktorých bola pozornosť dobrovoľná a nedobrovoľná a či platiaci mal pocit, že ide len o prejav vďacnosti alebo spôsob, ako si zaistiť dostatočnú starostlivosť. Dôležitou súčasťou reforiem verejného sektora v boji s korupciou bude prehodnotenie etických smerníc pre pracovníkov v zdravotníctve (a v iných rezortoch), ktoré jasne vymedzia prijateľné dary od neprijateľných.

	Spolu	Štátne zariadenie	Súkromné zariadenie
Všeobecný lekár	15,8	15,0	17,8
Odborný lekár	29,5	31,0	27,0
Zubár	18,2	18,7	18,1
Pobyt v nemocnici	58,6	58,2	NA
Pohotovosť	5,4	5,8	NA

Poznámka: Niektorí respondenti nevedeli, či navštívili štátne alebo súkromné zariadenie, čo vysvetľuje, prečo sa líši celkové percento návštev od percenta návštev štátnych zariadení, pri ktorých bola daná *pozornosť*.

Typy *pozorností*

Za každý kontakt so zdravotníckym zariadením respondenti mali uviesť, či dali *pozornosť*, a ak dali, či išlo o *pozornosť* vo forme daru, protislužby alebo peňazí. Tabulka c. 9 sumarizuje ich odpovede.

	Dar	Protislužba	Peniaze
Všeobecný praktický lekár	11,3	2,7	3,7
Odborný lekár	22,3	4,5	7,8
Zubár	12,8	3,4	6,7
Pobyt v nemocnici	41,4	5,2	29,3
Pohotovosť	1,8	0,0	3,6

Poznámky: Toto sú celkové frekvencie na základe celej vzorky ľudí, ktorí navštívili praktického lekára. Neobmedzujú sa iba na tých, čo zaplatili úplatok. Niektorí respondenti udávali aj kombináciu rozličných foriem *pozornosti* (napríklad dar a peniaze). Z tohto dôvodu zrátané hodnoty v stĺpcoch sú vyššie než celkové percento ľudí, ktorí dali *pozornosť*.

Štyria z desiatich respondentov, ktorí navštívili nemocnicu, dali dar, kým odbornému lekárovi dal dar jeden z piatich. S výnimkou odborných lekárov bola miera dávania darov u štátnych a súkromných zariadení rovnaká. Respondenti, ktorí navštívili štátnych odborných lekárov, častejšie dali dar ako tí, čo navštívili súkromného odborného lekára. Traja z desiatich respondentov, ktorí boli v nemocnici, dali peňažnú *pozornosť*. Z tabulky c. 10 je zrejmé aj to, že peniaze sa dávajú súkromným praktickým lekárom, odborným lekárom a zubárom rovnako ako štátnym.

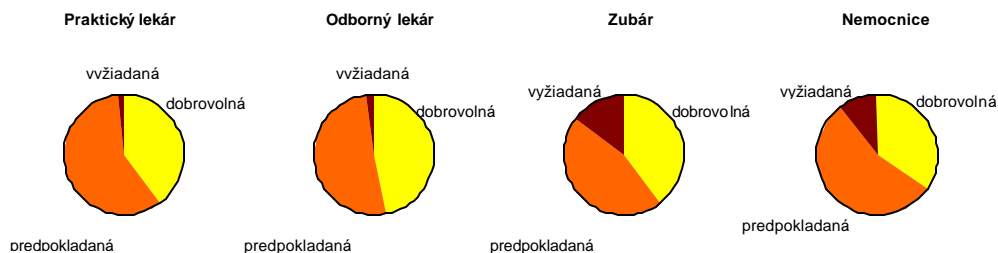
	Dar		Protislužba		Peniaze	
	Štátne	Súkrom- né	Štátne	Súkrom- né	Štátne	Súkrom- né
Praktický lekár	11,1	12,4	2,5	3,4	3,5	4,0
Odborný lekár	25,5	16,5	4,1	6,1	6,8	9,6
Zubár	12,1	13,3	6,5	1,6	6,5	6,9
Pobyt v nemocnici	40,9	ND	5,5	ND	28,2	ND
Pohotovosť	1,9	ND	0,0	ND	3,8	ND

Je *pozornosť* úplne dobrovoľná, predpokladaná ako potrebná, alebo vyžiadaná zdravotníckymi pracovníkmi?

Respondenti z domácností, ktorí dali *pozornosť* v zdravotníckom zariadení, mali odpovedať na otázku, či bola vyžiadaná, predpokladaná ako potrebná, alebo úplne dobrovoľná. 43 % povedalo, že „nikto ju

nežiadal – len ju chceli dať“, 52 % povedalo, že „nikto ju nežiadal, ale jednoducho tak to chodí“, a 5 % povedalo, že *pozornosť* bola „vyžiadaná zdravotníkmi pracovníkmi“. Nemocnice boli typom zariadenia, pri ktorom respondenti najčastejšie dávali *pozornosť*, ako aj tým typom zariadenia, kde *pozornosť* bola najzriedkavejšie dobrovoľná (pozri obrázok c. 12).

Obr. c. 12. Pozornosť: dobrovoľná, predpokladaná, vyžiadaná?



Existuje ostrá dichotómia dôvodov, pre ktoré sa dáva *pozornosť* štátnym a súkromným praktickým lekármi. Pri súkromných praktických všeobecných lekároch a zubároch bola pravdepodobnosť dobrovoľnej platby vyššia, zatiaľ čo tí, čo navštívili štátnych praktických lekárov, boli o nu častejšie požiadaní, alebo si jednoducho predstavujú, že tak to chodí. Na druhej strane respondenti, ktorí navštívili súkromných lekárov, častejšie udávali, že „jednoducho tak to chodí“ pri odborných lekároch.

Výška *pozornosti*

Celkovo 27 % respondentov, ktorí pripustili, že zaplatili nejakú *pozornosť* za návštevu u lekára, odmietlo odpovedať na otázku, o akú sumu išlo.²⁹ Dá sa teda predpokladať, že pravdepodobne išlo o vyššie sumy. V takom prípade by výpočty výšky úplatkov boli podhodnotené. A naozaj, miera odmietnutia odpovedať bola najvyššia pri pobytoch v nemocnici a pri odborných lekároch, teda pri tých dvoch typoch, ktoré uvádzali *pozornosť* v najvyššej hodnote (pozri tabuľku c. 11).

Tabuľka c. 11. Výška *pozornosti*

	Priemerná	Medián	Min.	Max.	Pocet	Percento odmietnutí
Spolu	1110	200	20	100 000	197	27,4
Praktický lekár	227	100	20	1 000	71	20,5
Odborný lekár	806	300	20	5 000	59	29,8
Zubár	463	300	30	2 500	27	29,6
Pobyt v nemocnici	3665	500	50	100 000	38	35,3

Všetky sumy v Sk.

Dôvody *pozornosti*

Respondentov sa opýtali na špecifické dôvody zaplatenia *pozornosti* (formulované otvorenou otázkou) a ich odpovede sú roztriedené a zhrnuté v tabuľke c. 12. Väčšina respondentov odpovedala, že

²⁹Dotazníky umožnili rozlíšiť odmietnutia a odpovede “Neviem.”

zaplatili *pozornosť*, aby získali lepšiu starostlivosť alebo vyjadrili vďacnosť. Je potrebné si všimnúť, že kým mnohí povedali, že dali *pozornosť* preto, aby vyjadrili vďaku, skutočnosť, že rezort zdravotníctva sa pociťuje ako najviac skorumpovaný, naznačuje, že ľudia aj tak považujú svoje prejavy *pozornosti*, nech sú akokoľvek dobrovoľné, za „korupciu“.

Pri navrhovaní antikorupčnej stratégie pre rezort zdravotníctva bude dôležité, aby sa zaoberala celým systémom, počnúc lekáorskými fakultami. Ako sa o tom zmienujeme neskôr, zdá sa, že úplatky sa rutinne platia za prijatie na lekáorskú fakultu, čo je prax, ktoré dáva zlý príklad tým, čo vstupujú na lekáorskú dráhu (pozri tabuľku c. 22).

Tabuľka c. 12. Ak bola daná <i>pozornosť</i>, aký bol jej dôvod?					
	Spolu	Všeobec. lekár	Odborný lekár	Zubár	Pobyt nemocnic
Lepšia starostlivosť	34,6	22,4	41,6	33,3	41,3
Lepšie lieky	5,7	8,4	8,8	0,0	0,0
Byť zvýhodnený – urýchliť vyšetrenie	10,8	11,2	10,6	15,7	6,9
Vyjadriť vďacnosť	32,5	38,3	28,3	29,4	32,8
Je to zvyk, je to bežné	10,5	10,3	8,8	9,8	15,5
Iné	5,7	9,3	1,8	11,8	1,7

Školstvo

Podobne ako rezort zdravotníctva aj školstvo sa dotýka takmer každého Slováka. Viac než 40 % domácností, ktoré odpovedali v prieskume, malo aspon jedného člena na niektorej základnej, strednej, ucnovskej alebo vysokej škole. Takmer všetci študenti (95 %) navštevovali štátne vzdelávacie inštitúcie, zvyšní navštevovali cirkevné alebo súkromné školy.

Spokojnosť s kvalitou pracovníkov a so zariadeniami

Na každom stupni vzdelávania vyjadrujú domácnosti so študentom vyššiu spokojnosť s učiteľmi a výchovnými pracovníkmi ako so zariadeniami. V priemere domácnosti so študentmi vyjadrili pomernú spokojnosť s kvalitou práce učiteľov a výchovných pracovníkov, pričom v odpovediach je malý rozdiel medzi jednotlivými stupňami vzdelávania. Hodnotenia spokojnosti boli vyššie pri cirkevných školách než pri štátnych školách.

Z hľadiska vybavenia bol výrazný rozdiel medzi hodnotením kvality základných škôl na jednej strane a ucnovských a stredných škôl na druhej strane – respondenti boli oveľa menej spokojní s kvalitou vybavenia základných škôl. Hodnotenie cirkevných a súkromných škôl bolo vyššie než štátnych škôl.

Tabuľka c. 13. Hodnotenia kvality vzdelávacích inštitúcií			
	Pocet	Percento spokojných s kvalitou práce učiteľov a pedagógov	Percento spokojných s kvalitou vybavenia
Spolu	702	65,3	40,3
Základné školy	367	65,3	31,3
Ucnovské školy	72	68,5	51,4
Stredné školy	193	65,8	52,3
Vysoké školy	70	60,8	42,9

Zahrna iba voľby domácností s aspon jedným členom na danom stupni školy v podchádzajúcom školskom roku. Domácnosti, ktoré uviedli spokojnosť 4 a 5 v stupnici od 1 do 5, boli klasifikované ako „spokojné“.

Respondenti dostali otázku na trendy v kvalite. V priemere uvádzali, že za posledné tri roky sa ani na jednom stupni vzdelávania nezmenila kvalita vôbec alebo iba málo. Spomedzi domácností so študentmi na každom stupni vzdelávania si o niečo viac respondentov myslelo, že kvalita ucnovských, stredných a vysokých škôl sa zlepšila, než bolo tých, čo si mysleli, že klesla. Väčšina respondentov uviedla, že nedošlo k nijakej zmene. O základnom stupni si o niečo viac respondentov myslelo, že kvalita sa zhoršila, ako bolo tých, čo si mysleli, že sa zlepšila, ale opäť väčšina respondentov neuvádzala nijakú zmenu.

Pozornosť – Dávanie úplatkov a darov v slovenskom rezorte školstva

Neoficiálne platby v rezorte školstva sú oveľa menej časté než v rezorte zdravotníctva, hoci nie sú v nijakom prípade neobvyklé.³⁰ Na každých osem študentov zapísaných vo vzdelávacej inštitúcii v predchádzajúcom školskom roku jeden uviedol, že dal *pozornosť*. Z tejto štatistiky však nevidno naozaj rôznorodé skúseností na rozličných stupnoch vzdelávania. 23 % domácností so študentom na vysokej škole zaplatilo určitú *pozornosť*, kým na iných stupnoch to bolo iba 10 - 12 %.

	Pocet	Percento, uvádzajúce odovzdanie určitej <i>pozornosti</i> v predchádzajúcom školskom roku:
Spolu	701	12,7
Základné školy	366	12,6
Ucnovské školy	71	9,9
Stredné školy	194	10,3
Vysoké školy	70	22,9

Zahrna iba skúsenosti domácností s aspon jedným členom na tom stupni vzdelávania v predchádzajúcom školskom roku.

Vnímaný trend dávania úplatkov v rezorte školstva nesmierne kolíše. O základnom stupni 48 % respondentov uviedlo, že tam „nebolo a nie je žiadne úplatkárstvo“³¹. 11 % uviedlo zvýšenie úplatkárstva a 3 % uviedli, že došlo k jeho poklesu. Naopak, menej ako 2 % respondentov na vysokoškolskom stupni uviedli, že tam „nebolo a nie je žiadne úplatkárstvo“, menej ako 2 % uviedli jeho pokles a 82 % uviedlo, že vzrástlo. (Polovica povedala, že úplatkárstvo nesmierne vzrástlo.)

Typy *pozornosti* v rezorte školstva

Najčastejšou formou *pozornosti* bol dar: z tých, čo dali *pozornosť*, 73 % ju dalo vo forme daru, kým iba 24 % poskytlo protislužbu a 21 % dalo peniaze. (Táto suma je vyššia než 100, lebo študent napríklad mohol dať dar aj peniaze, čo sa na vysokoškolskom stupni stáva často.) Opäť sú však skúsenosti dost rozdielne na rozličných stupnoch. Ako je z tabulky c. 15 zrejme, peňažné platby boli oveľa častejšie na vysokoškolskom stupni, zatiaľ čo dary boli bežnejšou praxou na nižších stupnoch.

	Pocet	Podiel študentov, ktorí dali dary	Podiel študentov, ktorí dali protislužbu	Podiel študentov, ktorí dali peniaze
Spolu	701	9,3	3,0	2,7
Základné školy	366	10,9	2,7	0,8
Ucnovské školy	71	7,0	1,4	1,4
Stredné školy	194	6,2	2,6	3,1
Vysoké školy	70	11,4	7,1	12,9

Zahrna iba skúsenosti domácností, ktoré mali aspon jedného člena na danom stupni v predchádzajúcom školskom roku.

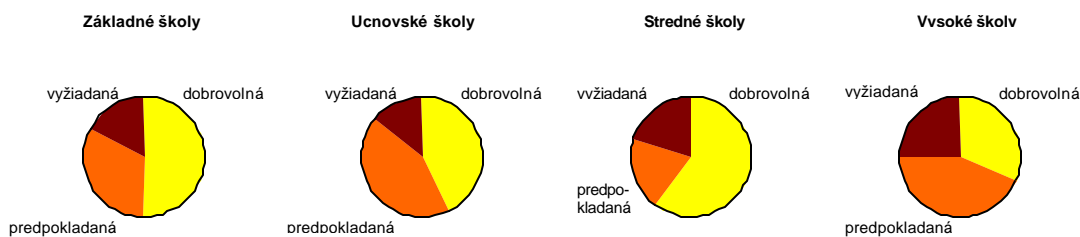
³⁰ Na analýzu dôvodov úplatkárstva v zdravotníctve a školstve pozri Tváre korupcie.

³¹ Po vynechaní odpovedí “Neviem”.

Je *pozornosť* úplne dobrovoľná, predpokladaná ako potrebná, alebo vyžiadaná školskými pracovníkmi?

Približne jedna z piatich domácností, ktoré dali *pozornosť*, uviedla, že bola školskými pracovníkmi požadovaná, zatiaľ čo takmer polovica uviedla, že ju dala z vlastnej vôle; zvyšných 30 % uviedlo, že „nikto ju nežiadal, ale ja viem, že tak to chodí“. Ako sme v súvislosti s touto témou uviedli v predchádzajúcich častiach, vysokoškolskí študenti dávali *pozornosť* najmenej dobrovoľne a najviac preto, že bola požadovaná (pozri obrázok c. 13). Údaje navyše jasne ukazujú, že dary sú skôr dobrovoľné, a školskí pracovníci zasa skôr požadujú peniažnú *pozornosť*. Viac ako polovica respondentov, ktorí dali peniaze, uviedla, že ich školskí pracovníci vyžadovali (pozri tabuľku c. 16).

Obr. c. 13. *Pozornosť*: dobrovoľná, predpokladaná, vyžiadaná?



Tabuľka c. 16. Typy *pozornosti* a kto ju inicioval v školstve

Spomedzi tých, čo dali určitú *pozornosť*, percento tých, čo naznačili, že:

	Pocet	„Nikto ju nežiadal, jednoducho som ju chcel“	„Nikto ju nežiadal, ale viem, že tak to chodí.“	„Školskí pracovníci ju požadovali.“
Spolu	89	48,3	32,6	19,1
Iba dar	59	59,3	32,2	8,5
Iba protislužba	11	45,5	36,4	18,2
Iba peniaze	11	9,1	45,5	45,5
Peniaze, dar alebo protislužba	8	25,0	12,5	62,5

Zahrna iba skúsenosti domácností, ktoré uviedli, že dali *pozornosť* na danom stupni v predchádzajúcom školskom roku.

Dôvody dávania *pozornosti*

Respondenti odpovedali na priamu otázku, prečo dali *pozornosť*. Väčšina ľudí, ktorí ju dali, povedala, že tak urobila s cieľom získať určité výhody pre dieta alebo jednoducho preto, že je to rutinná súčasť vzdelávacieho procesu (pozri tabuľku c. 17). Na základnom stupni dávali *pozornosť* zriedkavejšie s cieľom pomôcť dietatu než na iných stupňoch – iba 13 % rodičov školákov, ktorí dali *pozornosť*, tak urobilo s cieľom pomôcť dietatu, zatiaľ čo 56 % až 75 % tých, čo ju dali a majú dieta na strednej a vysokej škole, tak urobilo preto, aby študentom pomohli. Podobne aj tí, čo dávali peniaze, častejšie tak robili preto, aby získali výhody pre študenta, než to bolo v prípade tých, čo dávali jednoducho dary (pozri tabuľku c. 18).

Tabulka c. 17. Dôvody dávania *pozornosti* v rezorte školstva

Spomedzi respondentov, ktorí dali určitú *pozornosť*,
percento tých, ktorí uviedli ako príčinu:

	Pocet	Výhody pre študenta	Sponzorstvo školy	Vyjadrenie vdaky	Rutina	Iné
Spolu	71	3	19,7	9,9	26,8	8,5
Základné školy	38	1	28,9	13,2	36,8	7,9
Učnovské školy	5	4	0,0	40,0	20,0	0,0
Stredné školy	16	5	18,8	0,0	12,5	12,5
Vysoké školy	12	7	0,0	0,0	16,7	8,3

Zahrna iba skúsenosti domácností, ktoré uviedli, že dali určitú *pozornosť* na danom stupni v predchádzajúcom školskom roku. Odpovede na priamu otázku boli zaradené do jedného z piatich stĺpcov.

Tabulka c. 18. Dôvody dávania *pozornosti* v školstve podľa typu *pozornosti*

Spomedzi tých, čo dali určitú *pozornosť*, percento tých, ktorí ako dôvod uviedli:

	Pocet	Výhody pre študenta	Sponzorstvo školy	Vyjadrenie vdacnosti	Rutina	Iné
Spolu	71	35,2	19,7	9,9	26,8	8,5
Iba dar	49	22,4	16,3	14,3	36,7	10,2
Iba protislužba	5	60,0	20,0	0,0	20,0	0,0
Iba peniaze	9	77,8	22,2	0,0	0,0	0,0
Peniaze a dar alebo protislužba	8	50,0	37,5	0,0	37,5	37,5

Zahrna iba skúsenosti domácností, ktoré uviedli, že dali určitú *pozornosť* na danom stupni v predchádzajúcom školskom roku. Odpovede na otvorene formulovanú otázku boli zaradené do jedného z piatich stĺpcov.

Co spôsobuje úplatkárstvo u školských pracovníkov?

Respondentov sa spýtali, prečo podľa nich jestvuje úplatkárstvo u školských pracovníkov. Odpovede, ktoré sú v tabulke c. 19, naznačujú, že najdôležitejším dôvodom je dosiahnutie prijatia na školu, lebo viac ako tri štvrtiny domácností uvádzalo, že toto „je veľmi často príčinou“ uplácania školských pracovníkov. Takmer polovica uvádza i to, že úplatky dávajú aj preto, aby deti získali lepšie známky. Mnohí respondenti tiež vyjadrili presvedčenie, že úplatky sú prejavom vďacnosti alebo rutinnou záležitosťou. Málo respondentov sa domnievalo, že na príčine sú nízke platy alebo nízky rozpočet na rezort školstva.³²

³² Respondenti, ktorí pracujú v rezorte školstva, skôr odpovedali, že nízke platy a rozpočet sú príčinou úplatkárstva, ale rozdiel nie je vôbec dramatický: iba 9 % povedalo, že nízke platy sú „veľmi často dôvodom“, zatiaľ čo 41 % povedalo, že nízke platy sú „veľmi zriedka dôvodom“ uplácania školských pracovníkov.

Tabulka c. 19. Dôvody dávania úplatkov školským pracovníkom

Spomedzi respondentov, ktorí dali určitú *pozornosť*,
 percento tých, čo uviedlo ako dôvod:

	Velmi castý dôvod 1	2	3	4	Velmi zried- kavý dôvod 5
Dostat dieta na školu	80,6	13,5	4,0	0,6	1,3
Lepšie známky	21,3	27,1	30,3	14,3	7,0
Prtože školskí pracovníci ju priamo ci nepriamo žiadajú	7,2	9,3	30,1	29,2	24,2
Pretože ucitelia sú nedostatočne platení	5,4	4,9	22,9	24,3	42,5
Pretože školstvo má veľmi nízky rozpočet	5,6	6,9	17,9	19,0	50,6
Vyjadrit vdaku ucitelom	13,6	26,6	25,1	13,4	21,2
Pretože taká je tradícia, je to bežné	18,5	15,6	31,4	15,1	19,4

Poznámka: Táto tabulka zahrna iba názory tých domácností, ktoré majú aspon jedného študenta. Odpovede „Neviem“ neboli do tabulky zaradené.

Výška *pozornosti* v rezorte školstva

Výška úplatku dávaných v školstve sa pohybuje v rozpätí od 35 Sk do 50 000 Sk, pricom medián je 500 Sk. Vysokoškolskí študenti zaplatili najvyššie úplatky (pozri tabulku c. 20).

Tabulka c. 20. Výška *pozornosti* (v Sk) na rozlicných stupnoch školstva

Spomedzi respondentov, ktorí dali určitú *pozornosť*:

	Pocet	Priemer	Min.	Max.
Spolu	53	2 296	35	50 000
Základné školy	27	788	35	5 000
Ucnovské školy	4	875	100	3 000
Stredné školy	12	2 358	100	15 000
Vysoké školy	10	6 860	500	50 000

Zahrna iba skúsenosti domácností, ktoré uviedli, že dali určitú *pozornosť* na danom školskom stupni v predchádzajúcom školskom roku.

Ako sa dalo predpokladať, tí, čo dali peniaze, najcastejšie odmietali odpovedať na otázku (16 % verzus 9 % tých, čo dali dar alebo poskytli protislužbu), a tí, čo poskytli protislužbu najcastejšie, odpovedali, že nevedia určiť jej hodnotu (48 % verzus 24 % tých, čo dali dar alebo peniaze). *Pozornosť* vo forme daru býva najcastejšie malá, v priemere asi za 950 Sk, kým jej priemerná hodnota u tých, čo dali penazný dar alebo protislužbu, bola uvádzaná v rozpätí od 6 000 do 7000 Sk (pozri tabulku c. 21).

Tabulka c. 21. Výška pozornosti (v Sk) a dôvody jej dávania v školstveSpomedzi respondentov, ktorí dali *pozornosť*:

	Pocet	Priemer	Min.	Max.
Spolu	53	2	35	50 000
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>				
Iba dar	37	702	35	5 000
Iba protislužba	1	700	700	700
Iba peniaze	9	3	100	15 000
		000		
Peniaze plus dar alebo protislužba	6	11	2 000	50 000
		333		

Zahrna iba skúsenosti domácností, ktoré uviedli, že dali určitú *pozornosť* na danom školskom stupni v predchádzajúcom školskom roku.

Úplatkárstvo za prijatie na vyššiu školu

V prieskume domácností sa respondentov opýtali, či si myslia, že sa dá dostať na každú zo siedmich typov školy, alebo nie. Výsledky, prezentované v tabulke c. 22, jasne poukazujú na vnímanie castých úplatkov za prijatie na vyššiu školu. Hoci sa vzorka obmedzila na tie domácnosti, ktoré majú členov na vysokých školách, a tých, čo pracujú v školstve – teda tých, u ktorých sa predpokladá, že majú informácie, z ktorých môžu vychádzať – asi polovica respondentov mala pocit, že nie je absolútne možné dostať sa na lekársku alebo právnickú fakultu bez úplatku. Iba 14 % verí, že je možné dostať sa na lekársku fakultu bez úplatku a iba 10 % si to myslí o právnickej fakulte³³ (pozri obrázok c. 14). Títo respondenti sa zhodujú – vychádzajúc z vlastnej skúsenosti – že neoficiálne platby sú v rezorte zdravotníctva a súdnictva casté. Odpovede dost jasne ukazujú aj to, že antikorupčná stratégia pre tieto rezorty bude musieť byť systémová a zamerať sa nielen na poskytovanie služieb súdnictva a zdravotníctva, ale aj na inštitúcie, ktoré pripravujú a udeľujú diplomy absolventom.

Tabulka c. 22. Úplatkárstvo za prijatie na vyššiu školu

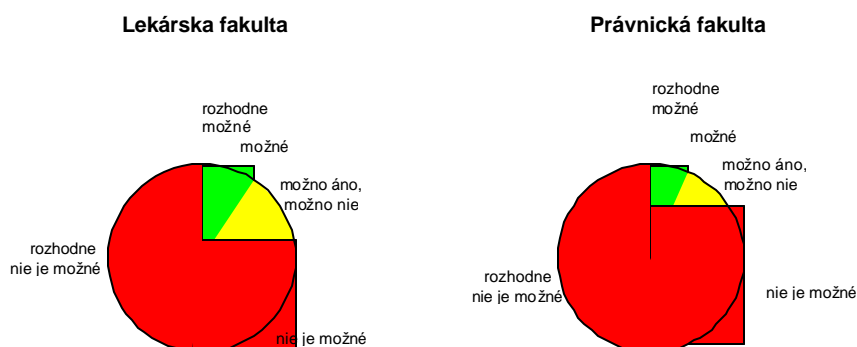
Percento respondentov, ktorí si myslia že „je rozhodne nemožné byť prijatý bez úplatku“ (odpovede udávajúce 5 na stupnici 1 až 5)

	Celá vzorka	Domácnosti s vysokoškolskými študentmi	Respondenti pracujúci v rezorte školstva
Medicína	55,7	45,3	48,7
Právo	61,2	50,8	56,6
Ekonomia	30,8	19,4	24,8
Prírodné vedy	16,4	9,4	7,0
Technika	10,1	4,5	5,4
Sociálne vedy	15,0	12,1	9,0
Umelecké vysoké školy	37,6	36,1	26,8

³³ Založené iba na názoroch respondentov, ktorí pracujú v školstve.

Obr. c. 14. Uplatňovanie za prijatie na lekárske a právnické fakulty

„Je možné dostať sa na nasledujúce fakulty bez zaplatenia úplatku?“
(Odpovede domácností, ktorých aspoň jeden člen pracuje v rezorte školstva.)



Úrad práce

Úrad práce spĺňa na Slovensku dve funkcie: pomáha nezamestnaným ľuďom pri hľadaní zamestnania a poskytuje dávky v nezamestnanosti. Hoci hodnotenia spokojnosti boli veľmi nízke, málo respondentov uviedlo zaplatenie úplatku za pomoc pri hľadaní zamestnania alebo za dávky (pozri tabuľky c. 23 a 24).

Tabuľka c. 23. Úrad práce pri hľadaní zamestnania

	Spolu	Naj- chudob- nejších 30 %	Stred- ných 40%	Naj- bohatších 30 %
KONTAKT	18,7	17,9	19,1	20,2
POCET NÁVŠTEV	8,1	10,6	9,4	5,8
INÉ INŠTITÚCIE	64,6	66,7	68,9	55,9
POZORNOST	1,7	3,1	1,9	0,0
- POTREBNÁ	100,0	100,0	100,0	ND
SPOKOJNOSŤ SO SPRÁVANÍM	30,8	28,1	36,5	35,0
CELKOVÁ SPOKOJNOSŤ	24,6	23,3	25,5	25,0

Tabuľka c. 24. Dávky v nezamestnanosti - krátky prehľad

	Spolu	Naj- chudob- nejších 30%	Stred- ných 40%	Naj- bohat- ších 30%
KONTAKT	17,5	18,1	16,1	18,2
POCET NÁVŠTEV	4,4	7,6	4,3	3,6
INÉ INŠTITÚCIE	66,4	78,9	63,2	56,7
POZORNOSŤ	3,2	4,0	4,9	5,7
- POTREBNÁ	60,0	100,0	50,0	50,0
SPOKOJNOSŤ SO SPRÁVANÍM	33,3	20,0	48,8	40,0
CELKOVÁ SPOKOJNOSŤ	33,1	20,8	39,0	40,0

Rezort spravodlivosti

Súdy³⁴

Spomedzi všetkých prekážok, s ktorými sa podnikatelia stretávajú, 80 % podnikateľov vybralo „pomalosť súdov“ ako jednu z troch najzávažnejších prekážok v rozvoji podnikania. Bol to rovnaký počet alebo ešte vyšší ako tých, čo vybrali „vysoké danové sadzby“ alebo „nedostatok úverových zdrojov“ (pozri obrázok c. 9). Dalších 75 % podnikateľov označilo za hlavný problém „nízku vymáhateľnosť práva“.

Viac ako jeden zo štyroch podnikateľov bol v predchádzajúcich 12 mesiacoch zainteresovaný v nejakom súdnom konaní a 35 % podnikateľov v predchádzajúcich dvoch rokoch využilo súdy na urovanie obchodných sporov.

Spomedzi nich 19 % sa stretlo s úplatkárstvom. Kým percento, ktoré sa stretlo s úplatkárstvom, bolo nižšie než pri niektorých iných inštitúciách, úplatky už boli oveľa vyššie. Priemerný úplatok bol nad 25 000 Sk a medián bol viac než 11 000 Sk čiže viac než pri ktoromkoľvek inej vládnej inštitúcii z 20, ktoré boli predmetom prieskumu medzi podnikateľmi. Súdy získali aj neradostné hodnotenie kvality, lebo sa v prieskume ocitli medzi najhoršími. Iba jeden z deviatich podnikateľov, ktorý bol účastníkom súdneho sporu, priaznivo hodnotil ich kvalitu.

Tabuľka c. 25. Súdy: Hľadisko podnikateľov

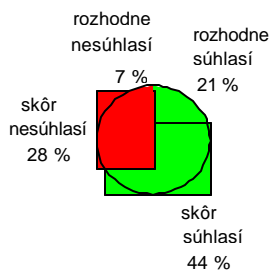
	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
KONTAKT	27,3	19,8	48,2	16,3
FIRMY SA STRETLI S ÚPLATKÁRSTVOM	18,9	19,2	18,9	28,6
ÚPLATOK PRI NÁVŠTEVE	10,4	11,4	9,7	12,2
VÝŠKA ÚPLATKU	25 500	29 250	21 750	53 000
HODNOTENIE KVALITY	11,4	11,6	12,6	13,3

Domácnosti uvádzali podobné skúsenosti so súdmi. Z 13 % domácností, ktoré sa zúčastnili na súdnom konaní, 25 % dalo niečo „pomimo“ zamestnancovi súdu, sudcovi alebo advokátovi. Najviac ich bolo medzi tými, ktorí boli žalujúcou stranou v občiansko-právnych sporoch (rozvody, majetkové spory a pod.) – neoficiálne zaplatilo 32 %.

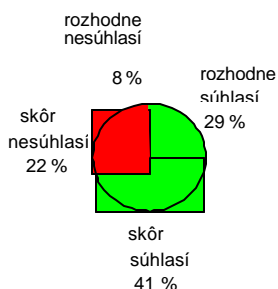
Podnikatelia, ktorí v predchádzajúcich dvoch rokoch boli na súde, mali vyhodnotiť svoju skúsenosť tak, že mali súhlasiť, či súdne konanie bolo spravodlivé a nezaujaté, neskorumpované a rýchle. 35 % odpovedalo, že bolo nespravodlivé alebo bolo zaujaté, a 30 % malo pocit, že bolo skorumpované. Odpovede na otázku o rýchlosti súdneho konania boli najprekvapivejšie – menej ako 17 % malo pocit,

Obr. c. 15. Súdne konanie bolo...

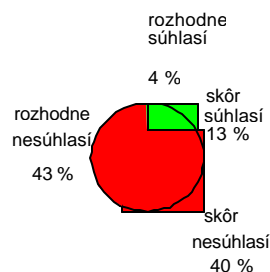
spravodlivé, nezaujaté



neskorumpované



rýchle

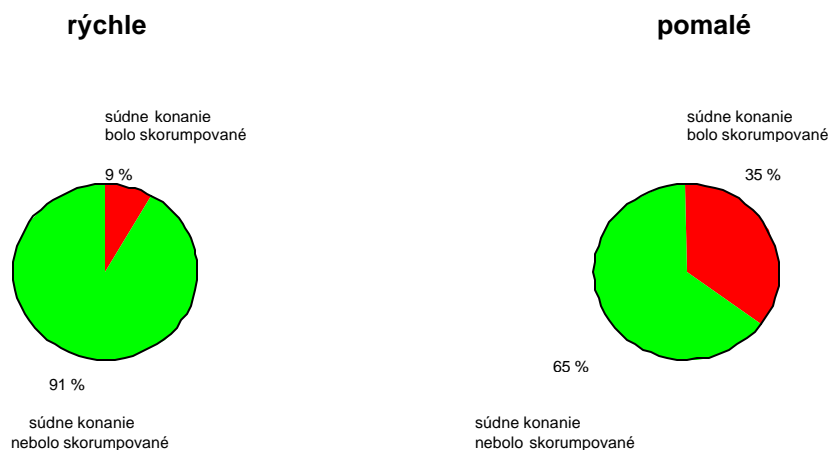


že konanie bolo rýchle a prebiehalo bez zbytočných prietahov. Tieto odpovede sa zhodujú so zistením, ktoré sme už spomínali, že pomalosť súdov je ich hlavným problémom.

³⁴ Registráciu podnikateľov, hoci sa vykonáva na súdoch, budeme rozoberať ďalej v časti o správnych orgánoch v rámci podnikania. ³⁰

Pomalosť a nedostatočná účinnosť súdov sú problémy samej osebe, zároveň sú však aj kľúčovými príčinami korupcie. Medzi podnikateľmi, ktorí sa zúčastnili na súdnom konaní, tí, ktorí ho považovali za rýchle, ho o štvrtinu častejšie označili za skorumpované, než tí, ktorí ho označili za pomalé.

Obr. c. 16. Tí, podľa ktorých bolo súdne konanie...



Odpovede z prieskumu v domácnostiach len potvrdzujú odpovede podnikateľov. Keď sa ich pýtali na dôvod, prečo neoficiálne zaplatili, viac než polovica uviedla ako hlavný dôvod „urýchlenie“ konania.³⁵ 17 % povedalo, že hlavným dôvodom bolo ovplyvniť rozhodnutie súdu, a 12 % odpovedalo, že z vďacnosti. Aj „časová náročnosť“ súdneho konania je hlavným dôvodom, prečo sa ľudia neobracajú na súd, hoci na to majú dôvod. 60 % domácností uviedlo, že sa ľudia vyhýbajú súdom preto, lebo od podania návrhu po ukončenie konania uplynie priveľa času. Jediný dôvod vyhýbania sa súdom, ktorý uviedlo ešte viac respondentov, bol ten, že „oficiálne súdne trovy sú priveľmi vysoké“. Pomalosť a vysoké poplatky nie sú však jedinými dôvodmi, prečo sa im ľudia vyhýbajú. 43 % respondentov uviedlo, že práve pre úplatky.

Podľa vnímania domácností, ktoré sa zúčastnili v prieskume, sa problém neúčinnosti súdov a úplatkárstva za posledné tri roky zhoršil. 27 % povedalo, že sa kvalita práce v súdnictve zhoršila, kým iba podľa 7 % sa zlepšila. Pokiaľ ide o úplatkárstvo, odpovede boli ešte neradostnejšie: 45 % uviedlo, že úplatkárstvo v súdnictve sa zhoršilo, zatiaľ čo iba podľa 2 % sa zlepšilo.

³⁵ 55 % označilo „urýchlenie súdneho konania“ ako hlavný dôvod a 65 % ako jednu z troch hlavných príčin.

Polícia

Vyšetrovanie násilných a majetkových trestných činov

Jedna z dvanástich slovenských domácností uviedla, že člen domácnosti bol v predchádzajúcich troch rokoch obeťou násilného cinu; takmer každá štvrtá domácnosť bola obeťou majetkového trestného cinu. Mnohé z cinov neboli nahlásené: 43 % násilných cinov a 31 % majetkových trestných cinov. Z tých, čo boli na polícii nahlásené, iba 21 % násilných cinov a 16 % majetkových cinov bolo podľa respondentov objasnených. Z tých, čo nahlásili trestné ciny, bolo s vyšetrovaním spokojných málo: 24% pri násilných cinoch a 17 % pri majetkových trestných cinoch (pozri tabuľku c. 26).

Tabuľka c. 26. Policajné vyšetrovanie

	Násilné ciny	Majetkové ciny
Percento tých, čo uviedli, že boli obeťou násilného cinu	8,3	23,4
Percento tých, čo trestný cin nahlásili	57,0	69,1
Percento tých, čo uviedli, že páchatel bol chytený	20,8	15,9
Z tých, čo nahlásili trestný cin, percento spokojných s vyšetrovaním	23,5	17,3
Z tých, čo nahlásili trestný cin, percento, ktoré dalo <i>pozornosť</i>	3,8	3,4

Zahrna iba názory tých domácností, ktoré sa stali obeťami násilných alebo majetkových trestných cinov. Domácnosti, ktoré uviedli hodnotenie spokojnosti 4 alebo 5 na stupnici 1 až 5 boli zatriedené ako "spokojné".

Hoci obeť zločinov boli všeobecne nespokojné s vyšetrovaním polície, iba dve obeť násilných trestných cinov (menej ako 4 %) a sedem obeť majetkovej trestnej cinnosti (tiež menej ako 4 %) uviedli, že dali *pozornosť*. Iba jedna obeť z oboch druhov trestnej cinnosti uviedla, že dala peniaze. (Zaplatila ich počas vyšetrovania.) Jedna obeť uviedla, že pracovníci polície žiadali úplatok, zvyšní respondenti povedali, že ho dali dobrovoľne, alebo že „vedia, že tak to chodí“.

Mnohé ciny neboli na polícii nahlásené a zvyčajne z osobných dôvodov („cin nebol taký vážny“, „nahlásenie by iba spôsobilo problémy“). Bolo však aj niekoľko prípadov, v ktorých respondenti ako motív mlčania uviedli nedôveru k polícii alebo zložité vyšetrovanie.

Dopravná polícia

Vo väčšine krajín sa dopravná polícia považuje za castého príjemcu neoficiálnych platieb. Právomoc udeliť pokutu alebo iný trest bez svedkov láka, aby policajti a vodiči dospeli k vzájomne uspokojivému riešeniu. Namiesto toho, aby sa pokuty odvádzali do štátnej pokladne a vodičov záznam presne odrážal jeho priestupky, úplatky zostávajú u policajtov a ani sa nikde nezaznamená porušenie pravidiel zo strany vodiča.

Na Slovensku dostáva dopravná polícia oveľa horšie hodnotenie od občanov ako ich kolegovia z oddelení vyšetrovania a vydávania dokladov. Spomedzi 388 respondentov v prieskume domácností, ktorí majú vodičské oprávnenie a vlastnia auto, 37 % uviedlo, že zaplatilo úplatok príslušníkovi dopravnej polície aspon raz, a 19 % uviedlo, že tak urobili niekoľko ráz.³⁶ Podobne podnikatelia uviedli, že v jednom zo štyroch prípadov, keď prišli do styku s dopravnou políciou, nakoniec dali úplatok.

³⁶ Percentá sa týkajú všetkých vodičov, ktorí vlastnia autá. Niektorých respondentov príslušníci dopravnej polície nikdy zastavili.

Polícia ako orgán vydávajúci občianske preukazy, pasy a vodicské preukazy

Polícia ako inštitúcia vydávajúca občianske preukazy, pasy a vodicské preukazy dostáva veľmi vysoké ohodnotenie za spokojnosť a za malú potrebu neoficiálnych platieb (pozri tabuľky c. 27 až 29). Hodnotenie spokojnosti patrí k najvyšším a skúsenosti s korupciou medzi najnižšie spomedzi inštitúcií a služieb, ktoré domácnosti hodnotili

Tabuľka c. 27. Občianske preukazy - v krátkosti				
	Spolu	Najchudobnejších 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	27,1	22,7	29,7	33,9
Pocet návštev	1,7	1,8	1,7	1,7
Iné inštitúcie	28,6	30,0	24,2	21,8
<i>Pozornosť</i>	2,2	3,3	0,0	3,4
- potrebná	80,0	100,0	ND	50,0
Spokojnosť so správaním	75,2	80,3	77,9	75,9
Celková spokojnosť	74,9	83,3	77,9	74,1

Tabuľka c. 28. Vodicské preukazy - v krátkosti				
	Spolu	Najchudobnejších 30 %	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	15,5	10,7	16,4	25,2
Pocet návštev	1,7	2,1	1,7	1,7
Iné inštitúcie	27,0	33,3	18,2	23,3
<i>Pozornosť</i>	2,4	0,0	2,9	0,0
- potrebná	100,0	ND	100,0	ND
Spokojnosť so správaním	66,1	77,8	64,7	75,0
Celková spokojnosť	71,2	66,7	61,8	83,3

Tabuľka c. 29. Pasy - v krátkosti				
	Spolu	Najchudobnejších 30 %	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	27,6	20,9	30,9	38,4
Pocet návštev	1,9	1,8	1,9	2,0
Iné inštitúcie	20,6	8,3	20,6	21,7
<i>Pozornosť</i>	4,2	0,0	7,4	4,7
- potrebná	44,4	ND	60,0	33,3
Spokojnosť so správaním	72,8	75,0	76,1	71,9
Celková spokojnosť	74,0	83,3	79,4	64,1

Trendy v kvalite a v úplatkárstve

Obrázok 17 ukazuje, ako domácnosti vnímajú zmenu kvality za posledné tri roky a či si myslia, že sa v tom období úplatkárstvo zvýšilo alebo znížilo. V súvislosti s dopravnou políciou si o niečo viac respondentov myslí, že sa kvalita zvýšila, ako je tých, čo si myslia, že sa znížila. Pre obecnú a štátnu políciu však platí opak.³⁷ Pri úplatkárstve je vzorec opacný: veľká väčšina respondentov sa domnieva, že korupcia medzi príslušníkmi dopravnej polície sa zvýšila viac ako medzi príslušníkmi obecnej a štátnej polície.

Obr. c. 17. Trendy v kvalite a úplatkárstve u polície (vnímanie domácností)

Kvalita dopravnej polície



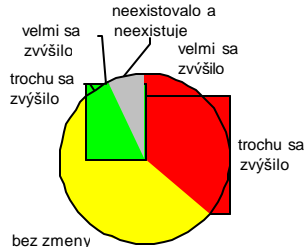
Kvalita miestnej polície



Kvalita štátnej polície



Úplatkárstvo dopravnej polície Úplatkárstvo miestnej polície Úplatkárstvo štátnej polície



³⁷ Otázka bola formulovaná tak, že sa zisťoval názor na obecnú a štátnu políciu – nie na dopravnú políciu.

Kataster

Kataster je zodpovedný za evidovanie záznamov vlastníctva, registrovanie ich zmien a overovanie vlastníctva pozemkov. Väčšina domácností, ktoré prišli do styku s katastrom, uvádzala, že boli spokojní, hoci skutočnosť, že 40 % bolo nespokojných, naznačuje priestor na zlepšenie. Približne jedna zo siedmich domácností, ktoré prišli do styku s katastrom, uviedla, že vykonala neoficiálnu platbu, pričom väčšina z nich mala pocit, že to bolo potrebné.

Tabulka c. 30. Vklad do katastra - v krátkosti

	Spolu	Najchudobnejších 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	21,2	16,8	24,8	26,4
Pocet návštev	3,2	2,4	3,0	2,5
Iné návštevy	55,1	51,9	52,9	50,0
<i>Pozornosť</i>	14,4	10,3	16,9	14,0
- potrebná	70,4	100,0	83,3	66,7
Spokojnosť so správaním	57,7	63,0	66,7	60,5
Celková spokojnosť	54,7	60,7	58,3	60,5

Tabulka c. 31. Žiadosti o informácie na katastri - v krátkosti

	Spolu	Najchudobnejších 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	22,1	18,1	26,1	26,0
Pocet návštev	2,7	2,3	2,6	2,5
Iné inštitúcie	52,1	41,7	47,5	54,5
<i>Pozornosť</i>	13,3	0,0	14,5	17,8
- potrebná	79,2	ND	77,8	87,5
Spokojnosť so správaním	51,1	53,8	55,6	53,3
Celková spokojnosť	55,5	65,4	58,7	57,8

Obchodné služby

Bankové služby

Hoci mnohé bankové služby poskytujú súkromné banky, štát niektoré vlastní a nad všetkými bez ohľadu na vlastníka vykonáva dohľad. Dôležitosť bankového sektora podčiarkuje aj to, že takmer tri štvrtiny podnikateľov zúčastňujúcich sa v prieskume uviedlo, že za predchádzajúcich 12 mesiacov prišli do styku s bankami. Niečo viac ako polovica priaznivo hodnotila ich kvalitu a jedna z deviatich firiem uviedla, že sa stretla s úplatkárstvom (pozri tabuľku c. 32). Veľké firmy sa oveľa častejšie stretali s úplatkárstvom ako malé alebo nové firmy. Bankové služby s priemernou výškou úplatku viac ako 60 000 Sk ďaleko predčia služby v iných rezortoch.

V prieskume podnikateľom kládli aj otázky, týkajúce skúseností so získavaním pôžičiek, a z odpovedí jasne vyplýva, že úplatky sa dávajú rovnako často súkromným bankám ako štátnym, ba aj častejšie. Kým iba 6 % z tých, čo sa uchádzali o pôžičky zo štátnych bánk, uviedlo neoficiálnu platbu, 13 % z tých, čo sa uchádzali o pôžičku v súkromnej banke, uviedlo, že neoficiálne zaplatili. Výška úplatku sa pohybovala od 2 % do 30 % z výšky pôžičky, pričom priemer pri štátnych aj súkromných bankách bol takmer rovnaký.

Z odpovedí podnikateľov je zrejмый súvis medzi transparentnosťou a úplatkárstvom pri vybavovaní pôžičiek (pozri obrázok c. 18). Tie firmy, ktoré považujú proces za netransparentný, takmer tri razy častejšie dali úplatok.

Tabuľka c. 32. Bankové služby - v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	79,5	75,2	87,7	78,8
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	11,1	7,3	19,8	7,4
Návštevy s úplatkom	4,6	3,4	7,7	3,0
Výška úplatku	63 155	36 900	80 658	10 000
Hodnotenie kvality	53,8	57,0	45,0	50,6

Obr. c. 18. Transparentnosť a úplatkárstvo v bankovom sektore

Firmy, ktoré povedali, že pravidlá SÚ transparentné



Firmy, ktoré povedali, že pravidlá NIE SÚ transparentné



Audítorské služby

Audítorské služby poskytujú súkromné spoločnosti, ale úloha, akú zohrávajú vo vedení účtovníctva podnikateľov, oprávňuje zaradiť ich do tejto časti. Iba malé percento podnikateľov uviedlo, že dali audítorom úplatky, hoci veľký rozdiel medzi skúsenosťou malých a veľkých spoločností naznačuje, že rozvoj malého podnikania môže relatívne viac brzdiť korupcia medzi audítormi (pozri tabuľku c. 33).

Tabuľka c. 33. Audítori - v krátkosti				
	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	31,2	17,3	63,3	25,3
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	3,3	6,8	1,4	4,8
Návštevy s úplatkom	2,4	4,3	1,4	2,4
Výška úplatku	5 000 ^b	5 000	ND	ND
Hodnotenie kvality	61,6	55,4	72,2	53,1

Notárstva

Podobne ako audítori aj notári sú súkromné osoby (firmy), ktoré poskytujú nenahraditeľné obchodné služby. O niečo viac ako jeden z dvadsiatich podnikateľov, ktorí navštívili notárstvo, uviedol, že neoficiálne zaplatil – malé, nové podnikateľské subjekty uplácali notárov častejšie ako veľké, staré firmy³⁸ (pozri tabuľku c. 33).

Tabuľka c. 33. Notárstva - v krátkosti				
	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	52,1	41,3	77,1	48,8
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	5,5	7,5	3,5	11,9
Návštevy s úplatkom	2,3	4,0	0,5	5,3
Výška úplatku	4 429	2 800	8 500	1 333
Hodnotenie kvality	58,2	55,6	66,7	53,0

³⁸ „Nové“ podnikateľské subjekty boli definované ako subjekty existujúce kratšie ako tri roky.

Podniky verejných služieb

Telefón

Rovnako podniky, ako aj domácnosti musia prísť do styku so štátnymi telekomunikáciami, keď si chcú dať zaviesť telefón alebo opraviť ho. Čakacie lehoty bývajú nesmierne dlhé, čo spôsobuje, že alternatíva zaplata úplatku láka tých, čo naň majú. Spomedzi podnikateľov, ktorí prišli do styku s telekomunikáciami, 18 % uviedlo, že zaplatilo úplatok – spomedzi domácností, keď si potrebovali dať zaviesť telefón alebo opraviť ho, 7% povedalo, že zaplatilo úplatok. Podnikatelia rovnako ako domácnosti dali stredné až nízke hodnotenie za kvalitu (pozri tabuľky c. 35 a 36).

Tabuľka c. 35. Telekomunikácie z pohľadu podnikateľov

	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	68,7	60,8	81,7	63,2
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	18,3	17,0	21,1	15,1
Návštevy s úplatkom	9,0	8,8	10,4	7,5
Výška úplatku	7 539	3 247	12 077	4 333
Hodnotenie kvality	44,9	47,5	37,5	41,1

Tabuľka c. 36. Telefónne linky z pohľadu domácností

	Spolu	Najchudobnejších 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	25,4	22,7	28,5	27,3
Počet návštev	2,1	1,5	2,5	1,5
Iné inštitúcie	13,3	3,1	18,0	7,9
<i>Pozornosť</i>	7,2	2,9	14,8	0,0
- potrebná	71,4	0,0	77,8	ND
Spokojnosť so správaním	59,4	74,2	55,7	60,0
Celková spokojnosť	60,3	69,7	59,0	65,0

Voda, plyn a elektrina

Jeden z desiatich podnikateľov, kontaktujúcich vodárne, plynárne alebo elektrárne, uviedol, že zaplatil úplatok, a stredne hodnotil ich kvalitu. Iba polovica podnikateľov dala priaznivé hodnotenie (pozri tabuľku c. 37). Rovnako aj domácnosti uvádzali, že museli zaplatiť neoficiálne. 16 % z tých, čo s nimi boli v kontakte, zaplatilo neoficiálne za prípojku vody alebo za opravu, 18 % za prípojku alebo opravu plynu a 19 % za elektrinu (pozri tabuľky c. 38 až 40).

Tabuľka c. 37. Voda, plyn a elektrina z pohľadu podnikateľov

	Spolu	Malí	Strední /Veľkí	Noví
Kontakt	52,6	43,1	72,7	43,7
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	10,4	9,2	11,25	2,7
Návštevy s úplatkom	3,6	3,8	2,3	2,7
Výška úplatku ^b	9 107	12 267	7 571	50 000
Hodnotenie kvality	51,0	54,2	45,0	47,0

Iba jedna firma v kategórii Noví uviedla výšku úplatku.

Tabuľka c. 38. Voda z pohľadu domácností

	Spolu	Najchudobnejších 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	11,0	10,7	10,3	12,4
Pocet návštev	2,3	2,3	2,4	2,1
Iné inštitúcie	27,4	16,7	35,3	9,1
<i>Pozornosť</i>	16,2	15,8	16,7	16,7
- potrebná	70,0	66,7	100,0	50,0
Spokojnosť so správaním	52,9	52,6	61,1	58,3
Celková spokojnosť	52,9	52,6	61,1	58,3

Tabuľka c. 39. Plyn z pohľadu domácností

	Spolu	Najchudobnejších 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	13,6	12,3	15,5	14,0
Žiadne návštevy	2,2	2,3	2,6	1,8
Iné inštitúcie	39,8	19,0	40,0	61,1
<i>Pozornosť</i>	17,5	9,5	15,6	15,8
- potrebná	64,7	50,0	80,0	66,7
Spokojnosť so správaním	69,4	57,1	65,6	89,5
Celková spokojnosť	75,5	71,4	68,8	89,5

Tabuľka c. 40. Elektrina z pohľadu domácností

	Spolu	Najchudob. 30%	Stredných 40%	Najbohatších 30%
Kontakt	11,3	9,5	12,4	14,0
Pocet návštev	2,18	2,4	2,3	2,1
Iné inštitúcií	33,9	22,2	36,8	45,5
<i>Pozornosť</i>	19,0	11,1	15,0	18,2
- potrebná	72,7	100,0	66,7	100,0
Spokojnosť so správaním	65,6	77,8	60,0	75,0
Celková spokojnosť	62,5	77,8	65,0	66,7

Správne orgány, inšpekcie a vydávanie povolení

Registrácia podnikania

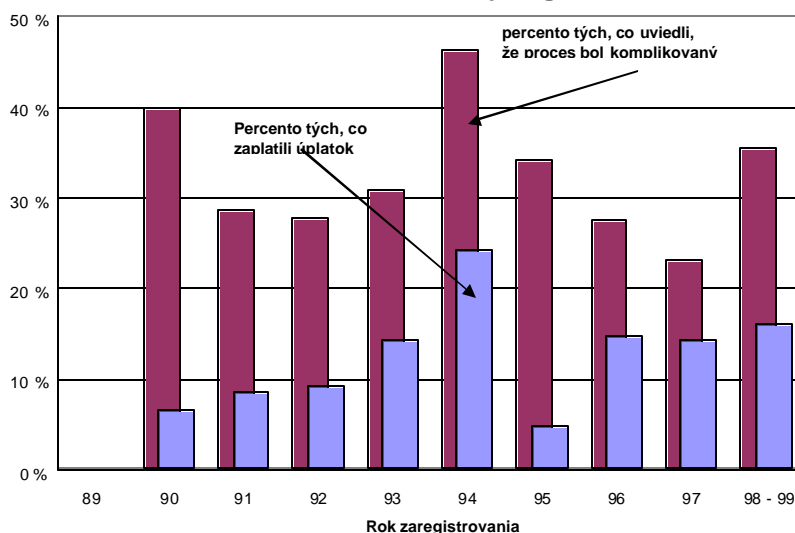
Prvým krokom pri založení podniku na Slovensku je jeho oficiálne zaregistrovanie na súde ako podnikateľského subjektu do Obchodného registra. Existujúce spoločnosti sa musia obrátiť na register vždy, keď dôjde k zmene organizácie spoločnosti, k zmene spoločenskej zmluvy a pod. Spomedzi firiem, ktoré boli v styku s registrom na Slovensku, 15 % uviedlo, že dalo úplatok, a menej ako 40 % dalo priaznivé hodnotenie kvality. Obchodný register patrí s priemerným úplatkom viac ako 6000 Sk medzi organizácie s najvyššími úplatkami (pozri tabuľku c. 51).

Tabuľka c. 51. Registrácia podnikania - v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	51,8	40,8	77,3	46,0
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	15,2	11,7	18,8	15,4
Návštevy s úplatkom	9,5	6,1	12,4	11,5
Výška úplatku	6 628	6 577	5 831	10 000
Hodnotenie kvality	37,2	40,8	32,5	36,6

Podnikateľov sme požiadali, aby opísali svoje skúsenosti pri registrácii. Väčšina (57 %) označila registráciu za nekomplikovanú a uviedla, že nezaplatila úplatok. 29 % povedalo, že bola komplikovaná, a 12 % uviedlo zaplatenie úplatku. Rok 1994 bol rokom, v ktorom spoločnosti pri registrácii najčastejšie platili úplatky (pozri obrázok c. 19).

Obr. c. 19. Obchodný register



Povolenia na dovoz alebo vývoz a iné povolenia

Za posledné dva roky pred prieskumom takmer 15 % podnikateľov získalo povolenie na vývoz a 21 % na dovoz. Z tých, čo sa pokúsili získať povolenie na dovoz alebo vývoz počas predchádzajúcich 12 mesiacov, jeden z troch sa stretol s úplatkárstvom. Hoci drobní podnikatelia sa zriedkavejšie usilovali získať povolenie na dovoz alebo vývoz, tí, čo tak urobili, navyše častejšie narážali na úplatkárstvo. Väčšina podnikateľov – 74 % pri povoleniach na vývoz a 63 % na dovoz - označila proces udeľovania povolenia za transparentný. Tieto čísla však naznačujú, že hoci transparentnosť pomáha obmedzovať túto prax (podnikatelia, podľa ktorých bol proces pridelenia povolenia na dovoz netransparentný, viac než dva razy častejšie uvádzali zaplatenie úplatku), nestací na to, aby zabezpečila neskorumpované pridelenie povolení: viac ako jeden z piatich podnikateľov, ktorí označili proces za transparentný, povedal, že zaplatil úplatok preto, aby získal povolenie na dovoz alebo vývoz.³⁹

Lenže otvorené úplatkárstvo je len jedným zo spôsobov, akým sa môže podkopávať pridelenie povolení. Aj politický tlak a využívanie konexií predstavujú zvýhodňovanie, ktoré samo osebe je formou korupcie. Podnikateľov, ktorí dostali povolenie na dovoz a vývoz, sa spýtali na metódy, aké použili pri získavaní povolenia. Viac ako polovica využila známosti, politický vplyv alebo priamo úplatok.

Aj iné typy povolení, ktoré musia podnikatelia získať (napríklad povolenie na maloobchodný predaj) boli uvádzané ako časté dôvody úplatkárstva. 23 % podnikateľov, ktorí dostali povolenie, uviedlo, že zaplatili úplatok, a ich hodnotenie kvality vyznelo neradostne, keď ju iba jeden zo štyroch podnikateľov hodnotil priaznivo (pozri tabuľku c. 53).

Tabuľka c. 52. Povolenie na dovoz/vývoz - v krátkosti

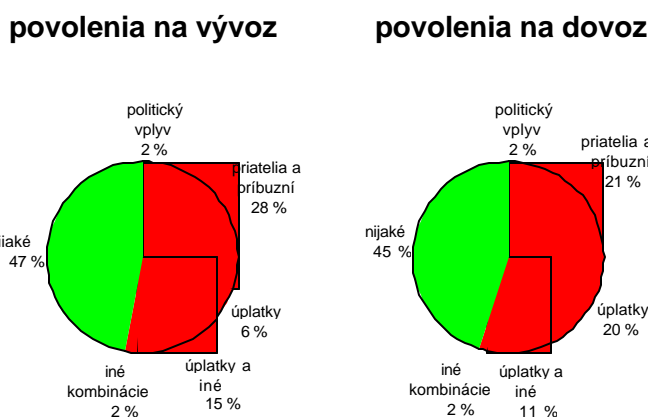
	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	26,2	19,8	40,0	25,3
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	33,7	38,0	26,7	28,6
Návštevy s úplatkom	22,0	24,5	18,7	23,8
Výška úplatku	14 184	5 421	25 411	5 083
Hodnotenie kvality	16,9	16,8	19,1	22,5

Tabuľka c. 53. Iné povolenia – v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	14,9	9,1	26,4	11,5
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	23,3	20,8	22,6	10,0
Návštevy s úplatkom	19,1	18,8	17,4	10,0
Výška úplatku ^a	7 875	3 900	10 833	3 000
Hodnotenie kvality	23,1	20,0	28,8	32,1

Iba jeden respondent v kategórii Noví uviedol výšku úplatku.

Obr. c. 20. Metódy získavania...



³⁹Pri povoleniach na vývoz zaplatilo úplatok 20,5 % tých, čo považujú proces za transparentný, a 23,1 % tých, čo ho považujú za netransparentný, a pri povoleniach na dovoz zaplatilo úplatok 21,6 % tých, čo označili proces za transparentný a 46,7 % tých, čo ho označili za netransparentný.

Stavebné povolenia

Spomedzi 21 štátnych orgánov a inštitúcií, ktoré podnikatelia hodnotili v prieskume, k najhorším z pohľadu úplatkárstva zaradili vybavovanie stavebného povolenia, ktoré vydávajú mestské, krajské a okresné úrady. Viac ako 30 % podnikateľov, ktorí ho vybavovali v priebehu posledných 12 mesiacov, uviedlo, že zaplatili úplatok, a iba 28 % dalo úradom pozitívne hodnotenie kvality (pozri tabuľku c. 54).

	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	21,6	15,7	34,8	12,6
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	30,2	29,3	31,7	18,2
Návštevy s úplatkom	23,6	24,6	22,5	18,2
Výška úplatku	7 533	3 400	9 556	6 000
Hodnotenie kvality	28,0	25,8	32,9	20,0

Požiarne inšpekcia

Inšpektori požiarnej inšpekcie, v ktorých kompetencii je zavriet prevádzku podniku⁴⁰, majú veľkú právomoc voči podnikateľom, ktorí porušujú zásady požiarnej bezpečnosti. Približne 14 % podnikateľov, ktorí sa dostali do styku s požiarou inšpekciou, uviedlo, že dali úplatok, pričom malé firmy platili častejšie. Hodnotenie kvality však bolo lepšie ako pri väčšine iných inštitúcií, keďže viac ako 60 % podnikateľov sa kladne vyjadrilo (pozri tabuľku c. 55).

	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	31,8	18,8	62,7	31,0
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	13,9	18,8	10,1	14,8
Návštevy s úplatkom	12,6	18,1	8,1	14,8
Výška úplatku	2 331	2 375	2 296	2 000
Hodnotenie kvality	61,6	63,7	59,6	66,0

Hygienická inšpekcia

Podobne ako inšpektori požiarnej inšpekcie aj inšpektori hygieny majú veľkú právomoc vo vzťahu k podnikateľom, nad ktorými vykonávajú dohľad, a podobne ako požiarne inšpektori aj hygienickí sú častejšie spájaní s úplatkárstvom pri menších firmách. Celková úroveň úplatkárstva je o niečo nižšia – „iba“ 7 % firiem, ktoré boli v kontakte s hygienickou inšpekciou, uviedlo, že dali úplatok (pozri tabuľku c. 56).

	Spolu	Malí	Strední/ velkí	Noví
Kontakt	33,8	26,3	54,1	31,0
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	6,9	10,4	3,3	11,1
Návštevy s úplatkom	3,9	5,8	1,8	6,8
Výška úplatku	1 480	467	3 000	100
Hodnotenie kvality	57,5	57,7	57,0	53,8

⁴⁰ Je nepochybné, že je dôležité inšpektorom dať takúto právomoc, keďže nebezpečné podmienky môžu bezprostredne ohrozovať ľudský život.

Odbor životného prostredia

Odbor životného prostredia dohliada na dodržiavanie zákonov o životnom prostredí a dáva súhlas na nové projekty, aby boli súlade so zákonom. Jeden z piatich podnikateľov, ktorí boli v kontakte s odborom životného prostredia, uviedol, že dal úplatok, a hodnotenie kvality odborov bolo dost nízke, keďže menej ako 40 % uviedlo uspokojivé zaobchádzanie (pozri tabuľku c. 57).

Tabuľka c. 57. Odbor životného prostredia – v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	28,6	18,9	52,7	24,1
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	12,7	12,5	13,6	5,0
Návštevy s úplatkom	9,6	9,0	10,7	5,0
Výška úplatku ^a	3 213	600	4 520	2 000 ^b
Hodnotenie kvality	38,1	35,2	40,0	34,0

Iba jeden podnikateľ v kategórii Noví uviedol výšku úplatku.

Certifikačný úrad

Certifikačný úrad vykonávajúci dohľad nad testovaním a certifikáciou tovarov patrí medzi organizácie s najhorším vysvedčením od podnikateľov. Viac ako 30 % firiem (u malých firiem 38 %), ktoré prišli do styku s Certifikačným úradom, uviedlo poskytnutie úplatku a iba jedna zo štyroch firiem dala tejto organizácii kladné hodnotenie kvality (pozri tabuľku c. 58).

Tabuľka c. 58. Certifikačný úrad – v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	23,3	19,0	37,3	23,3
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	31,3	38,8	20,9	15,0
Návštevy s úplatkom	18,7	23,5	12,8	9,2
Výška úplatku	5 965	7 878	2 929	Nd
Hodnotenie kvality	25,4	19,8	34,3	25,0

Živnostenský úrad

Živnostenský úrad v rámci kompetencie krajskej a okresnej štátnej správy dostáva od podnikateľov, ktorých riadi, stredné hodnotenie. 7 % uviedlo poskytnutie úplatkov, čo je menej ako u mnohých iných inštitúcií v rámci podnikania, a menej ako polovica hodnotila jeho kvalitu ako dobrú.

Tabuľka c. 59. Živnostenský úrad – v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Veľkí	Noví
Kontakt	52,6	47,2	61,5	49,4
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	7,4	6,7	8,7	11,9
Návštevy s úplatkom	4,8	4,8	4,5	10,7
Výška úplatku	3 412	3 625	2 924	5 667
Hodnotenie kvality	48,8	48,6	53,7	54,2

Slovenská obchodná inšpekcia

Slovenskú obchodnú inšpekciu, ktorá monitoruje ochranu spotrebiteľa (napríklad vykonáva kontrolu maloobchodného predaja), podnikatelia označili za najproblémovejšiu oblasť v rámci korupcie. Viac ako 27 % firiem (30 % malých), ktoré prišli do kontaktu s jej pracovníkmi, uviedlo, že zaplatili úplatky, a menej ako tretina dala dobré hodnotenie kvality (pozri tabuľku c. 60).

Tabuľka c. 60. Slovenská obchodná inšpekcia – v krátkosti				
	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	23,6	19,2	32,4	20,7
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	27,5	30,6	22,2	27,8
Návštevy s úplatkom	20,3	23,6	16,6	20,6
Výška úplatku	3 513	1 338	4 400	1 067
Hodnotenie kvality	32,1	31,8	35,0	27,5

Zdravotná a sociálna poisťovňa, Úrad práce a Úrad bezpečnosti práce

Zdravotná a sociálna poisťovňa dostávajú nízke hodnotenie kvality – menej ako 30 % ich hodnotilo kladne – ale relatívne málo firiem (3 %) uviedlo poskytovanie úplatkov (pozri tabuľku c. 61). Podobne 4 % podnikateľov, ktorí prišli do styku s Úradom práce, uviedli poskytnutie úplatku a 37 % dalo úradu kladné hodnotenie (pozri tabuľku c. 62).

Tabuľka c. 61. Zdravotné a sociálne poisťovne – v krátkosti				
	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	70,5	67,1	75,2	68,6
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	3,0	2,4	4,8	1,7
Návštevy s úplatkom	1,3	0,6	3,1	0,3
Výška úplatku	1 430	500	2 050	Nd
Hodnotenie kvality	29,1	30,3	27,4	26,3

Úrad bezpečnosti práce, ktorý monitoruje bezpečnosť na pracovisku a zdravotné otázky dostal horšie známky za úplatkárstvo od podnikateľov, ktorí s ním boli v kontakte – 13 % podľa vyjadrenia zaplatilo úplatok. Polovica podnikateľov dala kvalite kladné hodnotenie (pozri tabuľku c. 63).

Tabuľka c. 62. Úrad práce – v krátkosti				
	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	50,9	42,7	67,9	51,7
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	3,6	4,6	2,7	2,3
Návštevy s úplatkom	2,0	1,8	2,5	1,1
Výška úplatku	1 304	1 600	120	5 000
Hodnotenie kvality	37,4	39,3	37,5	44,2

Tabuľka c. 63. Úrad bezpečnosti práce - v krátkosti				
	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	25,6	12,5	56,9	23,0
Firmy sa stretli s úplatkárstvom	13,1	12,5	14,3	10,0
Návštevy s úplatkom	9,4	8,7	10,5	8,3
Výška úplatku	2 965	833	3 765	2 500
Hodnotenie kvality	49,0	49,5	50,0	42,9

Dane a clá

Danové úřady

Danových úřadníků, kteří mají pravomoc rozhodovat o zaplacení nebo uspoření vysokých peněžních sum, uvádějí v mnohých krajínách ako centrá korupcie. Na Slovensku však danové úřady nevyvíkajú ako najhorší vinníci. Napriek tomu 9 % podnikateľov, ktorí prišli do styku s danovým úradom, uviedlo poskytnutie úplatku a menej ako 40 % dalo úradu pozitívne hodnotenie, takže je tu veľa priestoru na zlepšenie (pozri tabuľku c. 64).

Tabuľka c. 64. Danové úřady – v krátkosti

	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	85,6	83,0	89,9	83,9
Firmy sa stretli s úplatkářstvom	8,9	5,2	15,3	1,4
Návštevy s úplatkom	3,7	3,2	4,8	0,5
Výška úplatku	5 683	2 725	8 205	1 000
Hodnotenie kvality	38,2	39,1	37,4	34,9

Colné úřady

Colné úřady sú na celom svete známe ako centrá korupcie. Na Slovensku jeden z troch podnikateľov, ktorí boli v kontakte s colnými úradmi, uviedol, že dal úplatok a iba 17 % dalo colným úradom priaznivé hodnotenie kvality, čo bolo jedno z najhorších v celej vzorke. Hoci niektoré úplatky sú veľmi vysoké – jeden bol nahlásený vo výške 100 000 Sk – medián úplatkov je relatívne nízky (pozri tabuľku c. 65).

Tabuľka c. 65. Colné úřady - v krátkosti

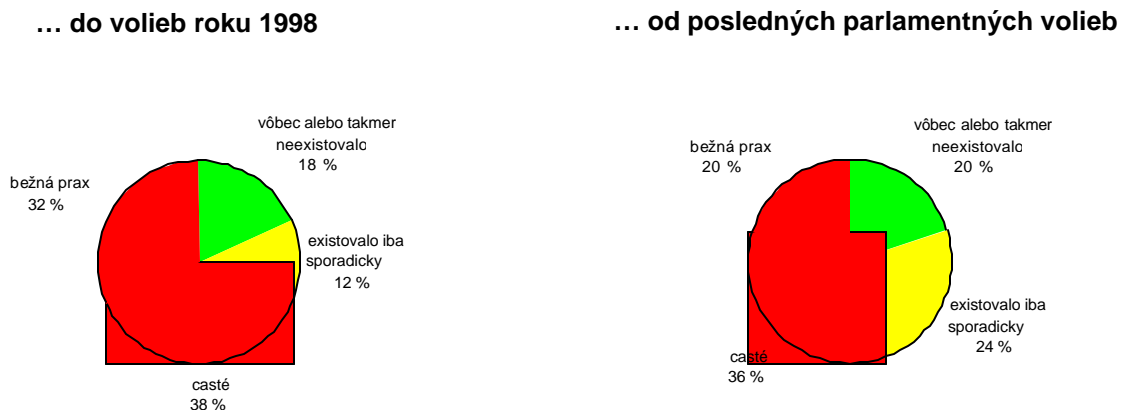
	Spolu	Malí	Strední/ Velkí	Noví
Kontakt	40,5	32,5	59,6	34,9
Firmy sa stretli s úplatkářstvom	34,0	33,7	31,8	23,3
Návštevy s úplatkom	15,8	17,1	13,8	9,6
Výška úplatku	5 795	2 009	3 967	1 813
Hodnotenie kvality	17,2	15,8	21,8	15,4

4. Prierezové otázky viacerých rezortov

Neoficiálne financovanie politických strán

Hoci všetky formy korupcie spoločnosti škodia, ani jedna nespôsobuje väčší úbytok viery v inštitúcie štátu, ako keď samotní zákonodarcovia sú vnímaní ako skorumpovaní. Keď sa samotný rámec zákonnosti stáva podozrivým, nielenže sa štátna politika namiesto na prospech celej spoločnosti orientuje na prospech niekoľkých, ale sa znižujú aj vyhliadky na úspešný boj s korupciou. Vo všetkých spoločnostiach sa firmy, aj občania usilujú ovplyvniť zákonodarcov tak, aby chápali ich hladiská. Kontakty medzi súkromným sektorom a zákonodarcami môžu nadobúdať rozličné formy. V jednej extrémnej polohe sa lobovanie robí transparentne a finančné prepojenia medzi firmami, politikmi a politickými stranami sú jasne identifikovateľné. V druhej extrémnej polohe sa politikom dávajú úplatky alebo netransparentné financovanie politických strán pôsobí ako náhrada úplatku.

Obr. c. 21. Sponzorovanie politických strán...



Na Slovensku 11 % podnikateľov uviedlo, že firmy podobné ako ich firma „sponzorujú politické strany“, a 8 % pripustilo, že firmy podobné ich firme poskytujú neoficiálne platby na sponzorovanie politických strán. Hoci firmy všetkých veľkostí túto prax pripustili, väčšie firmy uvádzali neoficiálne sponzorstvo vo vyššej miere: jedna z ôsmich firiem s viac ako 15 zamestnancami uviedla, že poskytla neoficiálne platby politickým stranám.

63 % firiem, ktoré pripustili neoficiálne sponzorstvo politických strán, uviedlo, že za posledné tri roky pred prieskumom dalo úplatok, kým iba 40 % tých, čo nesponzorujú politické strany, uviedlo poskytnutie úplatkov.⁴¹ Pohľad na vzťah medzi neoficiálnym sponzorstvom politických strán a rozličnými inými formami korupcie osvetľuje, ako táto prax deformuje verejnú politiku ku korupcii – neoficiálne sponzorstvo politických strán významne koreluje s používaním politického nátlaku pri získavaní štátnych dotácií.⁴² (Podrobnejšie o štátnych dotáciách citaj v ďalšej časti.)

Samotní pracovníci verejnej správy vyjadrili veľké obavy z korupcie v zákonodarnom aparáte. Viac ako jeden z troch pracovníkov uviedol, že na Slovensku sa v parlamente často zjavuje „politická odmena v prospech politických strán a politických kampaní“. Takmer rovnaký počet má pocit, že rovnako aj ústredná vláda prijíma odmenu v prospech strán a politických kampaní. Tretina pracovníkov verejnej správy sa tiež domnieva, že parlament „prijíma úplatky ako odmenu za ovplyvňovanie rozhodnutí“, a jedna štvrtina si myslí, že parlament „prijíma úplatky ako odmenu za ovplyvňovanie obsahu zákonov“.

⁴¹ Tento rozdiel je významný na hladine 5 %.

⁴² Vzťah je významný na úrovni 1 %.

Hoci stupeň neoficiálneho sponzorstva politických strán môže byť dôvodom na obavy, existuje aj určitý náznak, že situácia sa v posledných rokoch zlepšila. Menej firiem si myslí, že sponzorstvo politických strán je v súčasnosti časté ako si to mysleli v prípade parlamentných volieb roku 1998 (pozri obrázok c. 21).

Fond národného majetku

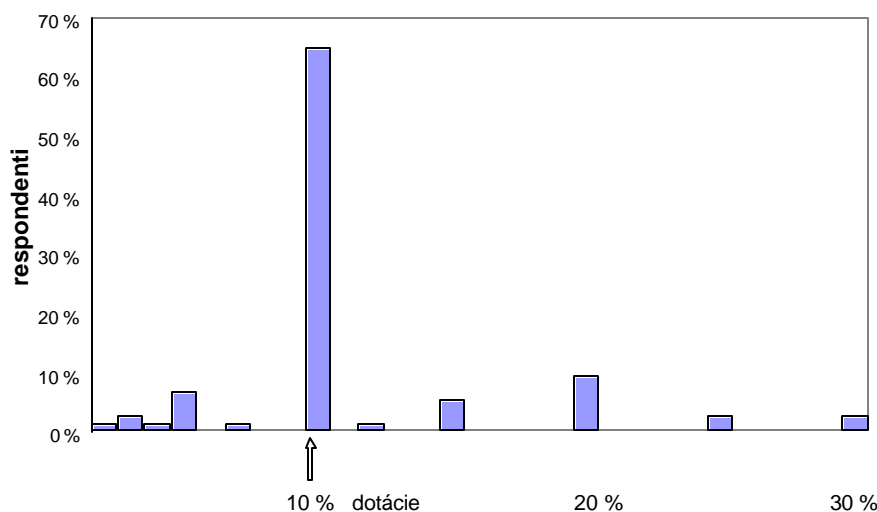
Charakteristickým znakom prechodu od komunizmu k slobode je obrovský prevod zo štátneho vlastníctva do súkromných rúk. Keďže hodnota majetku, ktorá sa prevádza, môže byť nesmierna, aj zisky, ktoré sa dajú získať korupciou v procese privatizácie, môžu byť obrovské. V najhoršom prípade môžu štátni úradníci s prístupom k informáciám manipulovať privatizačný proces vo svoj prospech, inštitucionalizujú korupciu tak, že privatizáciu odmenujú svojich blízkych a politických spriaznenecov. (Pozri predchádzajúcu časť, v ktorej sú naznačené úrovne a trendy neoficiálneho sponzorstva politických strán.)

44 % podnikateľov označilo Fond národného majetku za inštitúciu, v ktorej je korupcia „veľmi rozšírená“, a ďalších 29 % uviedlo, že korupcia v ňom existuje, ale nevedia určiť jej rozsah. Tieto čísla sa opierajú skôr o vnímanie podnikateľov v prieskume ako o ich osobné skúsenosti z priameho styku s touto organizáciou. Aby sme získali presnejší obraz o rozšírenosti korupcie vo Fonde národného majetku, obmedzili sme našu vzorku na podmnožinu privatizovaných podnikov. Odpovede za tento podsúbor sa až tak veľmi nelíšili od ostatnej populácie: 41 % privatizovaných podnikov uviedlo, že korupcia vo fonde je veľmi rozšírená, a ďalších 33 % povedalo, že existuje, ale nevedia posúdiť jej rozsah. Menej ako 2 % privatizovaných podnikov uviedli, že korupcia vo Fonde národného majetku neexistuje.

Dotácie

Jeden z piatich podnikateľov uviedol, že získal od štátu dotáciu. Spomedzi nich 12 % uviedlo, že na jej získanie dalo úplatky, vždy v kombinácii buď s politickým vplyvom, alebo s konexiami cez priateľov a

Obr. c. 22. Výška úplatkov za dotácie

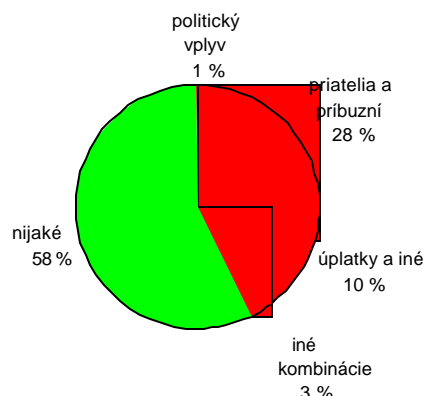


Poznámka: Tento graf zachytáva iba názory respondentov, ktorí uviedli pozitívne sumy na otázku: „Ak firma, ako je vaša, žiada o štátnu dotáciu, približne koľko percent z danej sumy je potrebné dať ako úplatok?“

príbuzných. (Takmer taký istý počet odmietol na otázku o úplatku odpovedať. 61 % uviedlo, že proces bol transparentný, čo znamená, že takmer dvaja z piatich uviedli opak. Na otázku, aký veľký úplatok treba dať na získanie dotácie, väčšina uviedla, že 10 % z dotácie (pozri obrázok c. 22).

Hoci „iba“ 10 –12 %⁴³ pripustilo, že na získanie dotácie zaplatilo úplatok, tento proces bol podkopávaný aj inými spôsobmi. Takmer 40 % pripustilo, že na získanie dotácií využilo priateľov alebo príbuzných, a 7 % využívanie politického vplyvu. (Keďže podnikateľ môže využívať kombináciu týchto prostriedkov, čísla nezodpovedajú tým, aké sú napríklad uvedené na obrázku c. 23, ktorý sa týka iba samotného využívania priateľov a príbuzných.)

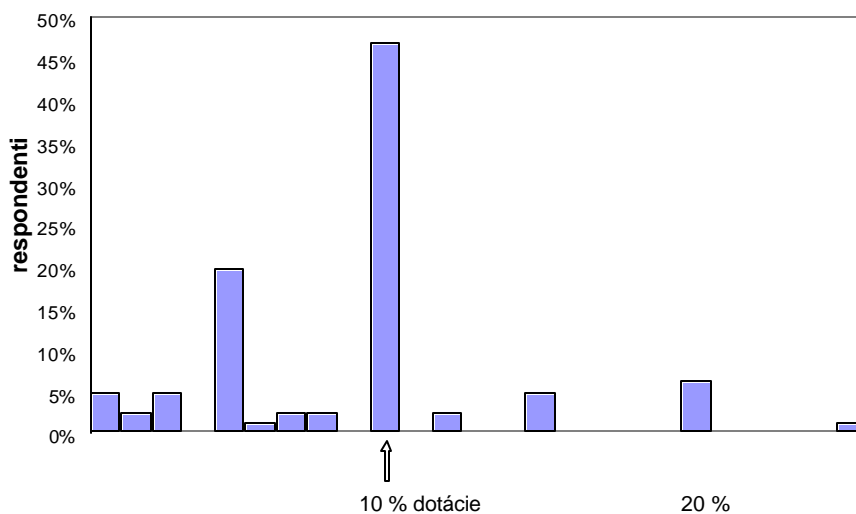
Obr. c. 23. Metódy získavania dotácií



Štátne zákazky

Každý tretí podnikateľ uviedol, že predáva niektoré svoje výrobky alebo služby štátu, a spomedzi nich 28 % získava aspon štvrtinu príjmov z predaja výrobkov štátu. Spomedzi firiem, ktoré predávajú výrobky štátu, jedna zo štyroch uviedla, že na získanie štátnych kontraktov firmy podobné ich firme platia úplatky.⁴⁴ Tí, čo sú závislejší od predaja štátu, uvádzajú dokonca castejšie úplatky. Spomedzi firiem v súbore, ktoré získavajú viac ako štvrtinu príjmov z predaja štátu⁴⁵, 42 % uviedlo, že firmy ako ich platia úplatky na získanie štátnych zákaziek (pozri obrázok c. 24).

Obr. c. 24. Výška úplatkov za štátne zákazky



Poznámka: Tento graf zachytáva iba názory respondentov, ktorí uviedli pozitívne sumy na otázku: „Ak firma, ako je vaša, sa snaží získať štátne zákazky, približne koľko percent z danej sumy tvorí úplatok?“

⁴³ Celkovo, po vylúčení záporných odpovedí, 12 % podnikateľov, ktorí získali dotácie, uviedlo, že zaplatili úplatok. Na výpočet hodnôt obrázku 23 bolo potrebné vylúčiť aj zamietavú odpoveď na dve ďalšie otázky, čo malo za následok mierne odlišnú vzorku – v druhej vzorke pripustilo zaplatenie úplatku 10,4 % podnikateľov.

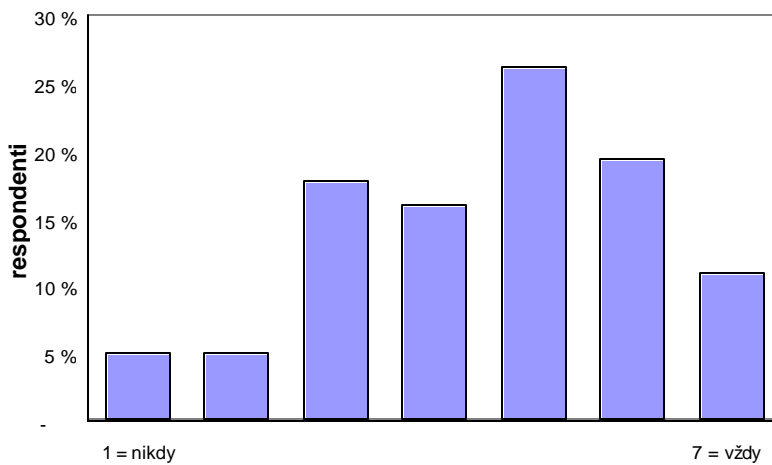
⁴⁴ Založené na otázke, týkajúcej sa veľkosti požadovaných úplatkov. Odpoveď „Neviem“ sa chápala ako popretie zaplatenia úplatku za štátne zákazky.

⁴⁵ Vo vzorke bolo 31 takýchto firiem.

Verejné súťaže vo verejnom sektore

30 % podnikateľov uviedlo, že sa zúčastnili najmenej jednej verejnej súťaže za posledné dva roky pred prieskumom, a takmer všetci sa zúčastnili viacerých tendrov. Verejné súťaže organizovali ministerstvá, miestna štátna správa, miestna samospráva, štátne a súkromné spoločnosti, banky a iné inštitúcie. Podnikatelia mali vyhodnotiť, ako často je treba dať úplatok, aby firma zvíťazila vo verejnej súťaži. Odpovede na obrázku 25 dokazujú, ako veľmi málo respondentov si myslí, že možno vyhrať verejnú súťaž vo verejnom sektore bez úplatku, a mnohí si myslia, že úplatkárstvo za získanie verejného tendra sa vyskytuje často.

Obr. c. 25. „Ako často musia podnikatelia dať úplatky, aby vyhrali verejnú súťaž?“



Poznámka: Tento graf zachytáva iba názory tých respondentov, ktorí sa v predchádzajúcich dvoch rokoch zúčastnili verejných súťaží.

Korupcia vo verejných súťažiach vo verejnom sektore nielenže má za následok nevhodné pridelovanie štátnych zdrojov, ale môže cestné spoločnosti aj odrádzať od účasti. Podnikatelia dostali otázku, či odmietli účasť vo verejnej súťaži, o ktorej pôvodne uvažovali, a ak áno, z akého dôvodu. Hoci k najčastejšie uvádzaným dôvodom patrila nespravodlivá súťaž a zložitosť procesu, aj vnímaná korupcia bola dôležitá – jedna tretina podnikateľov, ktorí sa odmietli zúčastniť nejakého tendra, uviedla ako dôležitý dôvod potrebu neoficiálnych platieb (pozri tabuľku c. 66). Neprekvapuje, že vnímanie korupcie v procese verejnej súťaže je úzko spojené s vnímaním nespravodlivosti súťaže. Spomedzi tých podnikateľov, ktorí neuviedli nespravodlivú súťaž, iba 20 % označilo korupciu za dôvod neúčasti, zatiaľ čo medzi podnikateľmi, ktorí dôvod nespravodlivej súťaže uviedli, 48 % uviedlo aj korupciu.

Tabuľka c. 66. Dôvody neúčasti vo verejnej súťaži vo verejnom sektore

Percento respondentov uvádzajúcich ako dôležitý dôvod:

Proces bol veľmi zložitý , bolo treba predložiť priveľa dokladov	46,2 %
Proces bol veľmi nákladný alebo účastníci museli dať preddavok na dôkaz záujmu	26,9 %
Účastníci musia robiť priveľa neoficiálnych platieb (úplatkov)	34,6 %
Súťaž bola nespravodlivá	51,9 %
Nijaké osobné konexie s organizátorom	36,5 %
Podmienky verejnej súťaže neboli transparentné	44,2 %

Zachytáva iba skúsenosti podnikateľov, ktorí uviedli, že pre ich podnikanie je verejné obstarávanie vo verejnom sektore relevantné.

5. Korupcia a verejný sektor

Problém korupcie sa oveľa ľahšie pozoruje a definuje, ako rieši. Väčšina protikorupčných zásahov spadá do troch kategórií: tie, ktoré sa zameriavajú na trestnosť korupcie, tie, ktoré sa zameriavajú na inštitúcie verejného sektora, aké problém zhoršujú, a tie, ktoré sa zameriavajú na zmenu neformálnych vzorov správania, ktoré korupciu tolerujú.⁴⁶ V prípade, že úsilie zamerané na trestnosť korupcie je účinné – zabezpečenie vhodného právneho rámca na postih prípadov, prípravu vyšetrovateľov atď. –, môže spôsobiť zvýšenie výdavkov spojených s korupciou a so skorumpovanou cinnosťou, a tým samotnú korupciu znížiť. Podobne môže zameranie sa na inštitúcie verejného sektora zmenšiť príležitosť na korupciu, a kampane na zvyšovanie vedomostí občanov o výdavkoch, spojených s korupciou, môžu pomôcť znížiť toleranciu verejnosti ku skorumpovanému správaniu a k neúčinnnej vláde. Tieto tri prístupy sú v značnej miere navzájom závislé – každý z nich súvisí s ďalšími dvoma, aby bol účinný.

Tých 352 pracovníkov verejnej správy, ktorí sa zúčastnili v prieskume, poskytlo množstvo informácií o vnútorných pohnútkach, existencii a o dodržiavaní interných pravidiel, o spôsobe, akým prichádzajú do styku s verejnosťou a so súkromným sektorom. Hoci väčšina pracovníkov verejnej správy sa vyjadrila, že pravidlá sú dobré a dodržiavajú sa, značne sa rozchádzajú v odpovediach k identifikácii vlastností verejnej správy, ktoré oslabujú schopnosť verejného sektora poskytovať kvalitné služby a vytvárajú príležitosť na skorumpované správanie. Pochopenie týchto nedostatkov pomáha usmerniť preventívny aspekt boja proti korupcii.

Odpovede pracovníkov verejnej správy potvrdzujú zistenia z domácností a medzi podnikateľmi, že využívanie darov a úplatkov je časté. Viac ako dvaja z piatich pracovníkov uviedli, že im za posledné dva roky pred prieskumom bol ponúknutý dar, a jednému z desiatich boli ponúknuté peniaze alebo dar (pozri tabuľku c. 67). Z tých, čo často prichádzajú do styku s verejnosťou, približne polovici boli ponúknuté malé dary a 10 - 15 % respondentom peniaze alebo drahé dary.

Tabuľka c. 67. Ponúknuté dary a peniaze úradníkom, čo prichádzajú do styku s verejnosťou

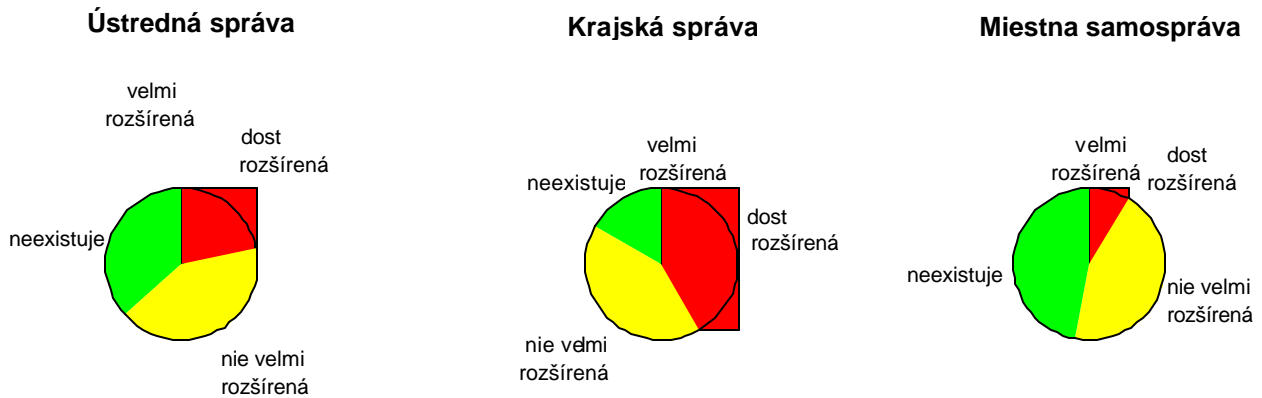
	Celá vzorka	Úradníci s castým kontaktom s podnikateľmi	Úradníci s castým kontaktom so súkromnými osobami
<i>Pocet pozorovaní</i>	346	244	276
Percento tých, čo im bol ponúknutý malý dar v predchádzajúcich dvoch rokoch	42,3	53,9	45,5
Percento tých, ktorým boli ponúknuté peniaze alebo drahý dar v predchádzajúcich dvoch rokoch.	9,7	15,4	10,3

Menej ako 2 % respondentov odmietli odpovedať na otázku. Tie odpovede boli z horeuvedených údajov vyradené. Tabuľka sa týka ponúknutých darov a peňazí, a neuvádza, či boli aj prijaté.

Úradníci jasne uviedli, že ponúknuté úplatky zo strany klientov boli v ich inštitúciách niekedy prijaté. Takmer štvrtina pracovníkov ústrednej štátnej správy uviedla, že korupcia v ich inštitúcii je rozšírená, a takmer polovica pracovníkov na krajských a okresných úradoch štátnej správy uvádza to isté (pozri obrázok c. 26). Menšie percento predstaviteľov miestnych samospráv uviedlo, že korupcia je rozšírená.

⁴⁶ Tieto kategórie korešpondujú s tromi piliermi *Národného programu boja proti korupcii*: s presadzovaním, prevenciou a so vzdelávaním.

Obr. c. 26. Hodnotenie úrovně korupcie v inštitúciách verejnej správy ich pracovníkmi



Korupcia: Zlá kvalita, pomalé služby a priveľká byrokracia

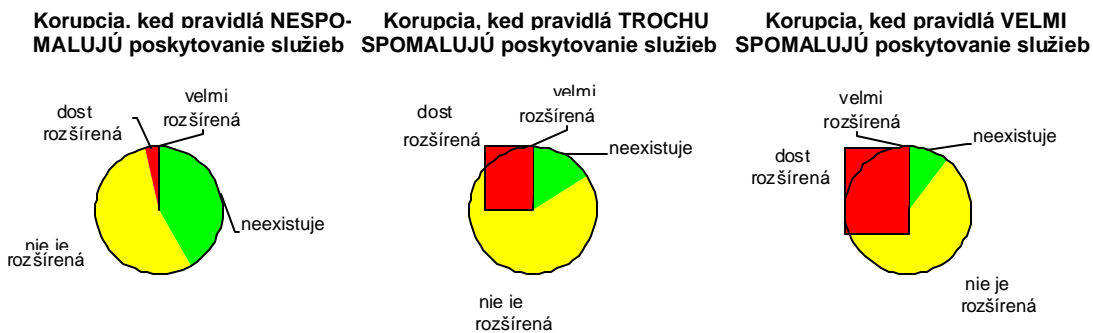
Hoci väčšina pracovníkov verejnej správy má pocit, že ich inštitúcia poskytuje kvalitné služby, pravdou je, že väčšina sa domnieva, že v ich inštitúcii neexistujú prostriedky, ktoré by motivovali k zvyšovaniu kvality poskytovaných služieb. Ak sa zároveň skúma úroveň kvality a motivácia k nej, prepojenie medzi motiváciou a výsledkami je zřejmé. Obrázok c. 27 zreteľne dokazuje, že z hľadiska pracovníkov verejnej správy sa vysoká kvalita služieb spája s nízkou úrovňou korupcie.

Obr. c. 27. Korupcia a kvalita poskytovaných služieb



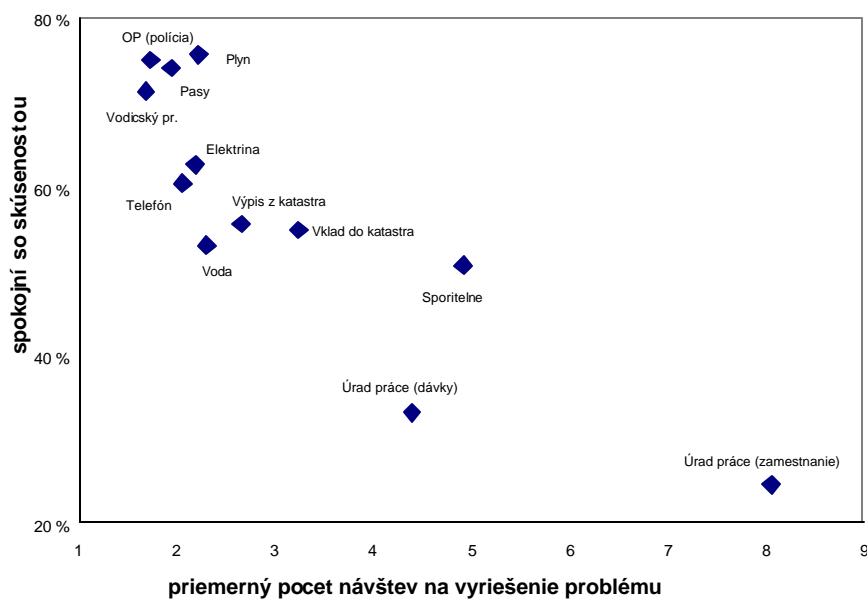
Pomalosť v zabezpečovaní služieb upevňuje korupciu – z pohľadu podnikateľa, čakajúceho na povolenie, alebo domácnosti, čakajúcej na den, keď sa bude súd zaoberať jej prípadom, môže byť úplatok malou cenou za urýchlenie záležitostí. Odpovede pracovníkov verejnej správy v prieskume naznačujú, že pomalé služby korupciu do značnej miery uľahčujú, a táto pomalosť je zasa často spôsobovaná byrokratickými pravidlami, brzdiacimi schopnosť inštitúcie rýchlo poskytovať služby (pozri obrázok c. 28).

Obr. c. 28. Pravidlá, ktoré spomalujú poskytovanie služieb, prispievajú ku korupcii



Okrem toho, že pomalé poskytovanie služieb a byrokracia sú zdrojom korupcie, aj samy osoby sú problematické. Podnikatelia uviedli byrokráciu ako jeden z hlavných problémov, s ktorým sa pri podnikaní stretávajú (pozri obrázok c. 9). Prieskum v domácnostiach naznačuje, že spokojnosť s verejnými inštitúciami je úzko spätá s byrokratickými prekážkami, ktorýmelia – inštitúcie, ktoré nútia klientov, aby ich navštevovali niekoľko ráz, v nich zároveň zanechávajú pocit nespokojnosti (pozri obrázok c. 29).

Obrázok c. 29. Byrokracia a nespokojnosť



Hodnoty, štruktúry a administratívne inštitúcie verejného sektora

Ako funguje korupcia a ako sa rieši?

Pochopenie mechanizmov úplatkárstva dáva nahliadnuť do možných spôsobov, ako túto prax redukovat. Respondenti zo skupiny pracovníkov verejnej správy dostali rad otázok o mechanizmoch úplatkárstva. Je zaujímavé, že pracovníci verejnej správy v prieskume uvádzali, že úplatkárstvo by castejšie prichádzalo do úvahy u miestnych ako u zahraničných podnikateľov. Najcastejšie by úplatok iniciovali miestni podnikatelia (pozri tabuľku c. 68).

Tabuľka c. 68. Ako funguje korupcia?

„Predstavte si, že do inštitúcie podobnej vašej ktosi príde a niečo žiada. Co sa stane, ak je táto osoba ...“

	Občan ^a	Miestny podnikateľ	Zahranicný podnikateľ
Pracovník inštitúcie by naznačil, že úplatok by bol veľmi vhodný.	3,0	4,4	6,8
Osoba by jednostranne ponúkla úplatok.	6,0	20,2	9,1
Žiadosť by sa spracovala v súlade so zákonnými predpismi.	91,0	75,5	84,2

^a Obsahuje iba odpovede úradníkov, ktorí prichádzajú do castého kontaktu so súkromnými osobami;

^b obsahuje iba odpovede úradníkov, ktorí majú castý kontakt s podnikateľmi.

V prieskume bola pracovníkom verejnej správy položená aj nasledujúca hypotetická otázka: „Ked úradník v strednom postavení vo vašej inštitúcii prijme úplatok, obvykle sa podelí s nadriadenými, s kolegami, alebo si ho ponechá sám pre seba?“ Uvedená bola aj možnosť: „Tu sa úplatky vôbec neprijímajú.“ Z inštitúcií, z ktorých respondenti odpovedali, viac ako tri štvrtiny uviedli, že úradník by si celý úplatok nechal pre seba, 18 % povedalo, že by sa podelil s kolegami, a 5 % uviedlo, že by sa podelil s nadriadenými. Tieto čísla nie sú až také zlé ako v iných transformujúcich sa krajinách, v ktorých boli položené podobné otázky.⁴⁷

Prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy naznačuje aj to, akú úlohu môže presadzovanie antikorupčných pravidiel zohrať pri znižovaní korupcie. Na otázku, ako by sa riešil v ich inštitúcii potvrdený prípad úplatkárstva, 22 % pracovníkov verejnej správy odpovedalo, že nevedia, ako sa v ich inštitúcii trestá úplatkárstvo, pričom toto percento bolo pre všetky stupne verejnej správy približne rovnaké (pozri tabuľku c. 69). Asi iba polovica respondentov si myslí, že osoba by bola prepustená alebo obvinená z trestného cinu. Medzi inštitúciami najprísnejší trestný režim uvádzali respondenti pracujúci pre políciu: 53 % povedalo, že príjemca úplatku by bol obvinený z trestného cinu, a ďalších 35 % uviedlo, že osoba by bola prepustená. Kedže domácnosti uvádzali nízku úroveň úplatkárstva v styku s políciou (s výnimkou dopravnej polície), zdalo by sa, že vedomie trestu za prijatie úplatku by

⁴⁷ V prieskume Svetovej banky z roku 1998, ktorý sledoval pracovníkov verejnej správy v Lotyšsku, viac ako 50% uviedlo, že úplatky sa delia. Podobná otázka bola položená roku 1999 v štyroch krajinách a uvedená v príspevku na výročnej konferencii BASEES v marci 1999, ktorého autormi boli William L. Miller, Ase B. Grodeland a Tatyana Y. Koshechkina, „Confessions of Justified Sinners: Why Postcommunist Officials Accept Presents and Bribes“ („Priznania ospravedlnených vinníkov: Preto postkomunistickí úradníci prijímajú dary a úplatky“). Tých, čo uviedli, že úplatky si delia s kolegami a nadriadenými, bolo v Českej a v Slovenskej republike 37 %, na Ukrajine viac ako 60 % a v Bulharsku av Gruzínsku viac ako 70 %. Treba poznamenať, že v znení otázky boli menšie odchýlky a aj prístup k tvorbe vzorky respondentov bol iný, takže tieto čísla sú len ilustratívne.

mohlo obmedziť rozsah korupcie. Na druhej strane miestne samosprávy, všeobecne považované za menej skorumpované ako štátna správa, sa zdajú na príjemcov úplatkov mäkšie.

Tabuľka c. 69. Vnímanie trestu za prijatie úplatku

Percento odpovedajúcich:

„Ako najpravdepodobnejšie by bol potrestaný pracovník vo vašom postavení, keby prijal úplatok?“	Spolu	Ústredná	Krajská	Miestna samospráva
Pravdepodobne by vôbec nebol potrestaný	5,7	9,3	3,3	4,4
Mierne potrestanie v rámci inštitúcie (pokarhanie, pokuta)	12,5	10,2	5,8	21,9
Prísnejšie potrestanie v rámci inštitúcie (preloženie, neumožnenie postupu)	9,9	9,3	10,0	10,5
Osoba by bola prepustená	37,8	39,8	41,7	31,6
Osoba by bola trestne stíhaná	11,9	10,2	15,8	9,7
Neviem	22,2	21,2	23,3	21,9

Napriek tomu, že polovica pracovníkov verejnej správy chápala pod trestom za korupciu prepustenie alebo ešte horšie, zdá sa, že veľa respondentov do istej miery toleruje prijímanie úplatkov. Menej ako 12 % pracovníkov naznačilo, že by určite nahlásili kolegu, ktorý by prijal úplatok, 15 % uviedlo, že by takýto prípad rozhodne nenahlásili; viac bolo tých, ktorí povedali, že by pravdepodobne takýto prípad nenahlásili, než tých, čo by ho nahlásili. Z tých, čo by pravdepodobne prípad nenahlásili, mnohí uvádzali ako dôvod strach, že si poškodia (napríklad „Obávam sa o svoju prácu“), ako aj nechotu uškodiť kolegom (napríklad: „Nechcem im spôsobiť problémy“).

Poslanie a ciele organizácie

Slovenskí úradníci všeobecne uvádzali, že ľudia v ich inštitúciách chápajú jej ciele a stratégie, stotožňujú sa s nimi a považujú občanov a užívateľov za svojich klientov – takto sa vyjadrili na každom stupni verejnej správy dvaja z troch pracovníkov (pozri tabuľku c. 70). Sú však odchyľky v odpovediach medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Respondenti miestnej samosprávy sa cítili viac stotožnení s poslaním organizácie a castejšie považovali občana za klienta.

Tabuľka c. 70. Stotožnenie sa s poslaním, občan ako klient

	Spolu	Ústredná	Krajská	Miestna samospráva
„Každý má jasnú predstavu o cieľoch a stratégii.“	35,1	33,9	26,9	45,1
Skôr áno	38,3	33,1	42,0	39,8
Skôr nie	23,1	28,0	28,6	12,4
Rozhodne nie	3,4	5,1	2,5	2,7
„Každý považuje občana/užívateľa klienta.“	36,0	25,0	26,3	57,5
Skôr áno	42,1	49,1	44,9	31,9
Skôr nie	18,4	20,7	24,6	9,7
Rozhodne nie	3,5	5,2	4,2	0,9
„Každý sa stotožňuje s cieľmi a stratégiami a je do nich zapojený.“	26,4	20,3	23,5	35,7
Skôr áno	44,4	44,9	40,3	48,2
Skôr nie	26,4	29,7	34,5	14,3
Rozhodne nie	2,9	5,1	1,7	1,8

Pracovníkom, čo si myslia, že pracovníci v ich inštitúciách majú jasnú predstavu o jej poslaní a cieľoch, oveľa zriedkavejšie ponúkli malý dar, hoci percento sa trochu líši v prípade, keď im boli ponúkané

peniaze.⁴⁸ Je zaujímavé, že vzťah medzi ponúknutým malým darom a poznaním poslania organizácie platí, či sa vylúčia účinky na organizáciu, alebo nie (hoci efekt je štatisticky silnejší, ak sa nezahrnú účinky na organizáciu). To znamená, že v organizáciách, v ktorých častejšie ponúkajú dary, chápu svoje poslanie najhoršie, ale zároveň aj to, že v rámci danej organizácie tým, čo chápu poslanie najlepšie, sa malý darček ponúka zriedkavejšie.

Stupeň stotožnenia sa s poslaním organizácie je vo výnimočne silnej korelácii s pociťovanou úrovňou korupcie v rámci organizácie (pozri obrázok c. 30). Inštitúcie, ktorých pracovníci sa viac identifikujú s cieľmi organizácie, sú zároveň inštitúciami, v ktorých zamestnanci vnímajú úroveň korupcie ako nižšiu. Toto čítanie je nesmierne intenzívne a nezdá sa, že ho spôsobuje všeobecný pesimizmus zo strany respondentov.⁴⁹

Obr. c. 30. Poslanie organizácie a korupcia



⁴⁸ Robili sa probitové regresie, kde závislými premennými bolo, či úradníkovi bol alebo nebol ponúknutý dar a či mu boli alebo neboli ponúknuté peniaze za posledné dva roky. Index identifikácie sa s cieľmi organizácie a séria širokých sumacných indexov organizácie slúžili ako nezávislé premenné. Pre regresie vo vzťahu k darom bol koeficient na indexe významný na hladine 1 % a pre regresie vo vzťahu k peniazom bol koeficient na indexe významný na hladine 30 %. Keď sa použil systém podrobnejších sumacných indexov organizácie ako náhrada za širšie sumacné indexy v regresii darov, zostal koeficient na indexe identifikácie sa s cieľmi organizácie významný na hladine 5 %.

⁴⁹ Keď sa robí regresia úrovne korupcie v rámci organizácie od stupňa identifikácie s poslaním a určenia celkovej úrovne korupcie v spoločnosti, zostáva koeficient identifikácie s poslaním významný na hladine 0,01 %.

Vnútorne riadenie

Respondenti v drvivej väčšine uvádzali, že existujú postupy, smernice a nariadenia vnútorného riadenia vo formálnej písomnej forme. Až takto to formulovalo 97 % respondentov (pozri tabulku c. 71). Väčšina uvádzala aj to, že pravidlá a postupy sú pre ciele organizácie dôležité (82 %) a že sú jasné a ľahko zrozumiteľné (83 %).

Napriek tomu iba 57 % respondentov uviedlo, že sa interné písomné pravidlá dodržiavajú, a iba 58 % povedalo, že sa ich dodržiavanie sleduje. Iba polovica respondentov povedala, že pravidlá sa presadzujú.

Všetky ukazovatele kvality vnútorného riadenia sú vo vysokej korelácii s úrovňou korupcie v rámci inštitúcie.⁵⁰ Existujú tri ukazovatele, ktoré majú mimoriadny význam pre objasňovanie úrovne korupcie. Ako sme už v predchádzajúcej časti uviedli, tie inštitúcie, v ktorých postupy a pravidlá „prívelmi predlžujú čas rozhodovania a poskytnutie služby“, sa zároveň samy hodnotili ako najskorumpovanejšie. Zrozumiteľnosť a jednoduchosť postupov sa výrazne spájala s nízkou korupciou a inštitúcie, v ktorých počet organizačných jednotiek zapojených do rozhodovania bol úmerný, mali aj nižšiu úroveň korupcie. Všetky tieto faktory sa do veľkej miery zhodujú s tvrdením, ktoré sme uviedli v predchádzajúcej časti, že mnohé úplatky motivuje úmysel urýchliť byrokráciu.

Tabulka c. 71. Pravidlá vnútorného riadenia

Percento, ktoré súhlasí, že sú...	Spolu	Ústred- ná	Kraj- ská	Miest- na	Vedúci	Za- mest- nanci
... formálne (úradne schválené a spísané)	96,7	96,6	95,8	100	98,7	96,5
... jednoduché, jasné a zrozumiteľné	82,9	88,1	74,2	96,8	90,7	81,4
... nezavádzajú zbytočné administratívne kroky	56,1	70,3	45,0	45,2	62,8	54,9
... presne formulované, neponechávajú priestor na svojvoľné konanie	68,8	73,7	64,2	67,7	69,8	68,6
... stabilné (nemienia sa ani neprerábajú každú chvíľu)	69,1	71,2	64,2	80,6	47,4	68,1
... riadne sledované	57,6	55,9	56,7	67,7	58,1	57,5
... prísne presadzované	50,6	46,6	55,0	48,4	55,8	49,6
... prísne dodržiavané	56,9	57,6	55,0	61,3	60,5	56,2
... nespomaľujú proces rozhodovania a poskytovania služieb	71,0	72,0	66,7	83,9	79,1	69,5
Sledujú ciele inštitúcie	82,2	83,1	77,5	97,8	83,7	81,9

Názory volených predstaviteľov (starostov, poslancov atd.) nie sú zahrnuté.

⁵⁰ Regresia indexu korupcie na každý ukazovateľ kvality vnútornej správy, ktorý je uvedený v tabulke c. 78, dáva vždy koeficient významný na hladine najmenej 5 %.

Obr. c. 31. Kvalita vnútornej správy a korupcia



Výskum naznačuje, že priveľká voľnosť v posudzovaní je dôležitým faktorom prispievajúcim ku korupcii.⁵¹ Jednoznačné a jasné postupy ponechávajú malý priestor na posudzovanie podľa vlastného uváženia a obmedzujú možnosť vyberania úplatkov. Na Slovensku mnohí pracovníci verejnej správy uviedli, že ich nadriadení, kolegovia a oni samotní „niekedy konajú podľa vlastného uváženia“ – menej ako polovica povedala, že sa drží vopred stanoveného úradného postupu (pozri tabuľku c. 72). Vztah medzi administratívnym svojvôľou a úrovňou korupcie, ktorá sa zistila v nadnárodných štúdiách, platí aj pre situáciu na Slovensku. Tam, kde je voľnosť najväčšia, je aj najvyššia korupcia, čo je zreteľné z obrázka c. 32.⁵²

	Cel- lom	Ústredná	Kraj- ská	Miest- na správa	Ve- dúci	Za- mest- nanci
Vaši nadriadení dodržiavajú výlučne jeden jednoznačný vopred definovaný úradný postup.	35,7	37,9	36,3	24,1	34,1	35,9
Vaši kolegovia dodržiavajú výlučne jeden jednoznačný vopred definovaný úradný postup.	42,7	38,5	50,4	26,1	36,6	43,9
Vy (osobne) dodržiavate výlučne jeden jednoznačný vopred definovaný úradný postup.	47,7	46,6	47,9	51,6	47,6	47,8

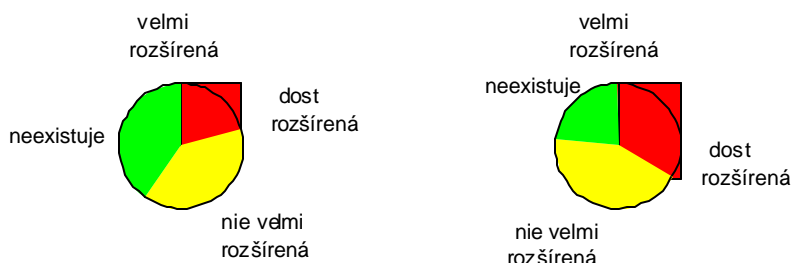
⁵¹ Napríklad, Simon Johnson, Daniel Kaufmann a Pablo Zoido-Lobaton v práci “Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy” 1998 (Korupcia, verejné financie a neoficiálna ekonomika): „... v mnohých krajinách problém spočíva vo voľnom aplikovaní danových a riadiacich režimov.“ (s. 1)

⁵² Pri regresii korupcie na index „vopred definovaných jednoznačných postupov“ (na základe premenných v tabuľke c. 72), je koeficient o jednoznačných postupoch významný na hladine 0,1 %. Tento výsledok platí, ak sú zahrnuté viazané premenné organizácie; upravená druhá mocnina R stúpa z 0,04 na 0,25, ak sa zahrnú sumacné indexy organizácie, čo naznačuje, že existuje efekt aj medzi vládnymi orgánmi, aj v rámci vládných orgánov. Probity sa robili so závislou premennou, či bol alebo nebol respondentovi ponúknutý úplatok za predchádzajúce dva roky. Pri ponuke darov bol koeficient verejnosti informácie významný na hladine 10 % (10-percentná úroveň bola aj pri zahrnutých sumacných indexoch organizácie); pre ponuky peňazí nebol koeficient významný.

Obr. c. 32. Dôležitosť jednoznačných postupov

Pracovníci dodržiavajú
jednoznačný postup

Pracovníci niekedy alebo často
konajú podľa vlastného uváženia



Personálna politika

V rámci diskusie o probléme rozvracajúcej korupcie je prilohké posudzovať pracovníkov verejného sektora stereotypne ako nepriateľov, ako činiteľov, ktorých treba starostlivo sledovať, aby sme sa ubezpečili, že pracujú usilovne a správajú sa podľa pravidiel. Je ľahké pozabudnúť, že zamestnanci verejného sektora sú aj jeho najvyššími devízami a že pozitívne podnety môžu rovnako úcinne stimulovať usilovnú a cestnú prácu. Keď sme sa spýtali pracovníkov verejnej správy, prečo zostali pracovať vo svojich inštitúciách, ako dôležitý dôvod uvádzali „istotu stabilného zamestnania“ (66 %), tesne za ňou „uspokojenie z výkonu zamestnania“ (56 %) a „príležitosť pracovať vo svojom odbore“ (56 %). Len 5 % respondentov uviedlo plat ako dôvod, prečo pracuje vo svojej inštitúcii.

Osem z desiatich pracovníkov uviedlo, že personálne rozhodnutia (prijímanie, menovania, postupy, zvyšovania plátov) sa robia na základe formálne spísaných pravidiel, a väčšina sa domnieva, že personálne rozhodnutia sú založené na zásluhovosti a kvalifikácii. Kým tieto odpovede sú povzbudivé, je jasné, že personálne rozhodnutia sa zakladajú aj na iných faktoroch. Viac ako jeden z troch respondentov uviedol, že politické spojenie ovplyvňuje personálne rozhodnutia, a 40 % uviedlo, že zmeny v politickej administratíve ovplyvňujú personálnu politiku; 19 % povedalo, že rodinné konexie sú dôležité, kým 26 % uviedlo ako dôležité regionálne konexie. Jeden zo šestnástich pracovníkov sa vyjadril, že neoficiálne platby hrajú určitú úlohu v personálnych rozhodnutiach.⁵³

⁵³ Neoficiálne platby zohrávajú určitú úlohu podľa vyjadrenia 18 % respondentov z okresných úradov, 12 % respondentov z úradov práce, 9 % respondentov zo sociálnej poisťovne a 7 % respondentov z polície. Je treba si všimnúť, že počet pozorovaní pre každú z týchto organizácií sa pohybuje v rozmedzí od 11 do 22, takže nemožno vyvodit závery, ktorá organizácia je najhoršia.

Tabulka c. 73. Co ovplyvnuje personálne rozhodnutia?

Percento tých, co súhlasia, že základom personálnych rozhodnutí sú...	Spolu	Ústredná	Krajská	Miestna	Vedúci	Zamestnanci
...formálne spísané pravidlá	80,9	78,0	83,2	83,3	76,7	81,8
... zásluhy, odborné skúsenosti, výkon	65,5	63,1	63,8	82,1	76,7	63,2
... dosiahnuté vzdelanie	80,8	79,6	79,5	90,3	88,4	79,4
... odpracované roky	76,2	77,2	71,8	90,0	83,7	74,8
... rodinné konexie	19,4	17,3	24,1	9,7	7,3	21,7
... regionálne konexie	26,4	25,2	29,4	20,0	12,5	29,0
... politické konexie (príslušnosť)	34,6	34,5	40,8	13,3	26,8	36,1
... konexie a patronát v rámci inštitúcie	34,8	32,1	44,5	9,7	13,2	38,7
... politická zmena v administratíve inštitúcie	39,8	45,1	42,3	10,3	29,3	42,0
... neoficiálne platby	6,4	6,5	8,1	0,0	2,4	7,2

Predstavitelia z miestnej samosprávy uvádzajú najmenší vplyv nezásluhovosti na personálne rozhodnutia a predstavitelia krajských úradov zase najvyšší. Z prieskumu je jasné aj to, že nadriadení všeobecne majú skreslenejší pohľad na personálne rozhodovanie, zatiaľ čo radoví pracovníci sa skôr domnievajú, že pri nich zohrávajú úlohu konexie alebo neoficiálne platby.

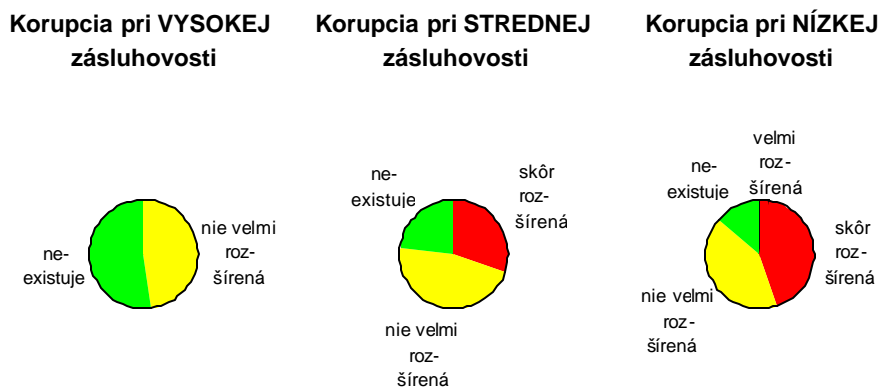
Hoci osem z desiatich pracovníkov uviedlo, že personálne rozhodnutia sa zakladajú na formálnych pravidlách, a väčšina si myslí, že sa rozhoduje na základe zásluhovosti a kvalifikácií, iba šesť z desiatich si myslí, že pravidlá sú transparentné, a len niečo viac ako polovica uvádza, že rozhodnutia sú kontrolované. Viac ako 45 % uviedlo, že sa proti nim nedá odvolať.

Tabulka c. 74: Kvalita personálnych rozhodnutí

Percento tých, co súhlasilo, že personálne otázky sú...	Celkom	Ústredné	Krajské	Miestna	Vedúci	Zamestnanci
... transparentné a jasné	61,5	57,5	58,6	87,1	60,4	67,4
... pravidelne kontrolované vnútornými kontrolnými inštitúciami	54,1	46,2	61,4	53,3	52,2	63,9
... dostupné iným zamestnancom	58,0	58,8	50,9	82,8	55,6	69,8
... je možné odvolať sa	58,9	59,4	63,3	60,9	59,2	57,1

Jedna národná štúdia nedávno zistila, že štátna služba založená na zásluhovosti je dôležitým faktorom, určujúcim úroveň korupcie v krajine.⁵⁴ Výsledky prieskumu za Slovensko tento záver jasne potvrdzujú. Každá dimenzia kvality personálnej politiky a zásluhovosti, ako sú uvedené v tabulkách c. 63 a 64, vysoko koreluje s úrovňou korupcie v rámci inštitúcie⁵⁵; existencia patronátu a konexií v rámci inštitúcie a neformálnych platieb ju najviac podporujú.⁵⁶ Index všetkých faktorov, zachytávajúcich celkovú úroveň zásluhovosti, vysoko koreluje aj s úrovňou korupcie.⁵⁷ Toto zistenie umocňuje skutočnosť, že v boji proti korupcii ide o viac než o potrestanie väznením tých, čo úplatky dávajú a prijímajú – zavedenie štátnej služby založenej na zásluhovosti je aj kľúčovým prvkom antikorupčnej stratégie (pozri obrázok c. 33).

Obr. c. 33. Zásluhovosť a korupcia



Vnútorne komunikčné kanály

Pracovníci verejného sektora všeobecne kladne odpovedali na otázku, týkajúcu sa kanálov komunikácie v rámci svojich organizácií, hoci výrazné rozdiely sa vyskytli medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy, pričom miestne samosprávy uvádzali najotvorenejšie komunikčné kanály (pozri tabuľku c. 75). Iba polovica pracovníkov v prieskume súhlasila s tvrdením, že manažéri pri rozhodnutiach zohľadňujú názory podriadených. (V tomto bode sa zhodli nadriadení aj radoví pracovníci.)

⁵⁴ James E. Rauch a Peter B. Evans, "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries" (Byrokratická štruktúra a výkon v menej rozvinutých krajinách), *Journal of Public Economics* 75, 2000. 49-71

⁵⁵ Jedinou výnimkou je existencia procesu odvolania, ktorý nie je v korelácii s úrovňou korupcie.

⁵⁶ Pri regresii úrovne korupcie od použitia konexií a protekcie v rámci inštitúcie pri personálnych rozhodnutiach bol pri t-štatistike koeficient sklonu 7,1; podobná regresia s použitím neoficiálnych platieb na pravej strane dáva pri t-štatistike odhad sklonu 6,2.

⁵⁷ Pri regresii úrovne korupcie od indexu protekcionárstva (na základe premenných uvedených v tabulkách c. 62 a 63), bol koeficient protekcionárstva významný na hladine 0,01 %. Tento výsledok platí, aj keď sú zahrnuté viazané premenné organizácie. Upravená druhá mocnina R stúpa z 0,15 na 0,25, ak sú zahrnuté sumacné indexy organizácie, čo naznačuje, že efekt je aj medzi vládnymi orgánmi, aj vnútri vládných orgánov. Robili sa aj probity so závislou premennou, či bol alebo nebol respondentovi ponúknutý úplatok v predchádzajúcich dvoch rokoch. Pre ponuky darov bol koeficient elitárstva významný na hladine 1 %. Bez ohľadu na to, či boli alebo neboli zahrnuté sumacné indexy organizácie, pre peňažné ponuky bol koeficient nevýznamný.

Tabuľka c. 75. Komunikacné kanály

Percento tých, ktorí súhlasili, že....

	Spolu	Ústredná	Krajská	Miestna	Vedúci	Zamestnanci
... informacné kanály v inštitúcii sú dostacujúce	66,2	55,6	72,9	80,6	66,7	66,1
... tí, ktorých sa rozhodnutia týkajú, sú informovaní prví	79,7	70,9	84,7	93,5	81,4	79,4
... pri rozhodnutiach manažéri zohľadňujú názor podriadeného	50,2	54,3	41,9	66,7	51,2	50,0
... mám prístup k informáciám potrebným na efektívnu prácu	76,5	70,3	78,2	93,5	79,1	76,0
... sú mi jasné kroky na vyriešenie problémov, s ktorými sa stretávam	78,0	69,5	84,9	83,9	72,1	79,1

Otvorenosť komunikacných kanálov je v negatívnej korelácii s korupciou – tam, kde sú najotvorenejšie vnútorné komunikacné kanály, je úroveň korupcie najmenšia (pozri obrázok c. 34). Zdá sa, že toto platí aj medzi vládnymi organizáciami (organizácie, ktoré majú najotvorenejšiu komunikáciu, sú najmenej skorumpované), aj v rámci organizácií (ľudia, ktorí považujú komunikacné línie za otvorené, si zriedkavejšie myslia, že v ich organizácii je rozšírená korupcia).⁵⁸

Obr. c. 34. Informacné toky a korupcia

⁵⁸ Pri regresii úrovne korupcie od indexu prístupu k informáciám (na základe premenných v tabuľke c. 75) je koeficient na prístup k informáciám významný na hladine 0,01 %. Tento výsledok platí pri zahrnutí viazaných premenných organizácie. Pri zahrnutých organizačných sumacných indexoch upravená druhá mocnina R stúpa z 0,12 na 0,27, čo naznačuje, že tu existuje účinok aj medzi vládnymi orgánmi navzájom, aj vnútri organizácií. Robili sa probity so závislou premennou, či bol alebo nebol respondentovi ponúknutý úplatok v predchádzajúcich dvoch rokoch. Pri ponukách darov bol koeficient prístupu (otvorenosti) k informáciám významný na hladine 5 % (2 % pri zaradení organizačných sumacných indexov); pre peňažné ponuky nebol koeficient významný.

Sloboda informácií

Sloboda a otvorenosť stoja v centre politických, ekonomických a sociálnych zmien, ktoré sú známe pod pojmom transformácia. Co je najevidentnejšie, politické procesy umožnili existenciu viacerých strán, spravodlivých volieb i politickej diskusie. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám (ZSPI), o ktorom sa v súčasnosti v parlamente diskutuje, posúva otvorenosť za hranice politického procesu až do práce vlády. Otvorenosť umožňuje voličom získavať informácie potrebné na hodnotenie spravodlivosti, transparentnosti a efektívnosti orgánov svojej vlády a je slubným prostriedkom povzbudzujúcim verejný sektor, aby bol efektívnejší a obmedzil korupciu. Reforma, akou je ZSPI, však bude účinná iba vtedy, ak sa bude realizovať – realizáciu môže sťažovať silný odpor predstaviteľov verejného sektora, ktorým je zverená. S týmto zámerom bol pracovníkom v prieskume položený rad otázok o podpore otvorenosti vo všeobecnosti, o konkrétnej podpore ZSPI a o obavách, ktoré majú úradníci zo zavádzania tohto zákona do života.

Tabuľka c. 76 zobrazuje rôznorodosť spôsobov, akými štátne orgány na všetkých úrovniach verejnej správy v súčasnosti zverejňujú informácie. Respondenti na všetkých úrovniach uvádzali, že informácie sú poskytované na požiadanie; miestne samosprávy častejšie zverejňujú informácie na verejných miestach a ústredná štátna správa dáva informácie viac na internet. 98 % všetkých opýtaných uviedlo, že informácie sú verejnosti poskytované aspoň v akejkoľvek forme, a 90 % uvádza ich poskytovanie v písomnej forme. Za poskytovanie „informácií na požiadanie“ najviac spomedzi konkrétnych orgánov vystupujú do popredia súdy - ani jeden z respondentov zo súdov neuviedol, že vydávajú správy o činnosti.

Percento respondentov, ktorí naznačili, že inštitúcie zverejňujú informácie formou:	Spolu	Ústredná	Krajská	Miestna
Prostredníctvom hovorca	42	65	37	23
Správy o činnosti	70	73	61	76
Regionálne periodiká, regionálne médiá	62	55	71	58
Vystavené na verejných miestach	63	26	68	92
Cez internet	28	60	19	5
Informácie poskytnuté na požiadanie (ale zverejnenie musí byť schválené)	86	82	76	99

Na teoretickej úrovni väčšina pracovníkov podporuje pojem otvoreného prístupu k rozhodovaniu a docenuje pozitívny účinok, ktorý by na ich rozhodnutia mala transparentnosť (pozri tabuľku c. 77). Viac ako 80 % pracovníkov si myslí, že rozhodovacie procesy majú byť verejné, a takmer 90 % sa domnieva, že zverejňovanie rozhodnutí by donútilo tých, čo ich prijímajú, aby dodržiavali prijateľnejšie prístupy. Spomedzi troch úrovní verejnej správy boli miestne samosprávy naklonené relatívne viac ako ostatné zverejňovať rozhodnutia.

Tabulka c. 77. Podpora otvorenosti vo verejnej správe

Percento, ktoré odpovedalo:

	Rozhodne áno	Skôr áno	Skôr nie	Rozhodne nie
„Súhlasili by ste s tým, aby rozhodovacie zasadnutia boli na všetkých úrovniach verejnej správy volne prístupné verejnosti s výnimkou utajených štátnych záležitostí?“	49,1	34,4	11,4	2,8
„Myslíte si, že by sa mali zverejňovať mená členov rozhodovacích komisií na všetkých úrovniach verejnej správy?“	44,6	32,1	15,6	6,3
„Myslíte si, že zverejňovanie rozhodnutí by donútilo osoby, ktoré rozhodnutia prijímajú, k reálnejšiemu prístupu?“	55,4	32,7	6,8	2,8

Súčet percent v riadku nie je rovných 100, keďže niektorí respondenti odpovedali „Neviem“.

V prieskume sa pýtali pracovníkov verejnej správy, či si myslia, že Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je potrebný, a 80 % odpovedalo kladne.⁵⁹ Presvedčenie o jeho potrebnosti je najvyššie u predstaviteľov ústrednej vlády a najnižšie u pracovníkov krajských orgánov ústrednej správy.

Respondentov požiadali aj o to, aby naznačili, nakoľko im ZSPI skomplikuje prácu. Vo všeobecnosti respondenti nemali pocit, že by im ju ZSPI veľmi skomplikoval. Iba 35 % si myslelo, že práca ich inštitúcie by bola komplikovanejšia, kým 59 % malo pocit, že takýto zákon by ich prácu pravdepodobne neskomplikoval. Názor jednej úradníčky na potrebu ZSPI a podpora tejto reformy z jej strany naozaj vysoko korelujú so stupňom, akým sa práca jej inštitúcie následkom reformy podľa nej skomplikuje.⁶⁰ Úradníci súdov, colných úradov a úradov práce najmenej podporovali potrebu reformy ZSPI; súdy a colné úrady mali najväčšie obavy, že ZSPI im skomplikuje prácu.

Obr. c. 35. „Ako vám ZSPI skomplikuje prácu?“



Co sa týka otvorenosti, ako ju navrhuje ZSPI, sú odpovede v prieskume dôvodom optimizmu. Medzi pracovníkmi verejnej správy je značná podpora tejto reformy. Tí, čo ju nepodporujú a mohli by v konečnom dôsledku znížiť jej efektívnosť, sú práve tí, ktorých znepokojujú podrobnosti jej realizácie. Celou touto správou sa prelína téma, že korupcia čiastočne pramení z byrokracie a z neúčinnosti – kým ZSPI môže priniesť väčšiu otvorenosť, nedostatok pozornosti detailom jeho aplikácie by mohla viesť k zbytočnej byrokracii, a tým znížiť efektívnosť tejto dôležitej reformy.

⁵⁹ Po vynechaní odpovedí "Neviem", stúpa percento tých, čo uvádzajú potrebu ZSPI na 89 %.

⁶⁰ Pri regresii podpory reformy na premenú, naznačujúcu, či bude práca komplikovanejšia, dostaneme v t-štatistike 6,7. Podobne probitová regresia potreby reformy na tej istej premennej dáva hodnotu $p=0,0001$.

Decentralizácia

Druhou hlavnou reformou verejného sektora je súčasný návrh reformy verejnej správy, ktorej kľúčovou súčasťou je decentralizácia. Mnohé funkcie krajských a okresných úradov štátnej správy by sa preniesli konkrétne na stredný stupeň, ktorý bude priamo zodpovedný ľuďom v daných krajoch. Prívetmi centralizované štátne štruktúry, ktoré tu zanechali komunisti, boli už mnohými spôsobmi nahradené decentralizovaným rozhodovaním – konkurenčné trhy sú v porovnaní so socialistickým hospodárstvom vysoko decentralizované. Základná téma trhovej ekonomiky, ktorá núti firmy, aby boli voči ľuďom zodpovedné, sa nesie ako ozvena v návrhoch decentralizácie, ktorej zámerom je priviesť vládu k tomu, aby viac reagovala na potreby ľudí.

Je veľa dôvodov na uprednostňovanie decentralizovaných vládnych štruktúr: za poskytovanie služieb by sa zodpovedali ľuďom, ktorí ich využívajú, čo nové krajské samosprávy donúti, aby poskytovali súhrn tých služieb, aké ľudia uprednostňujú, a aby boli kvalitné. Teoreticky by malo zodpovedanie sa ľuďom mať aj pozitívny účinok na úroveň korupcie, keďže volici môžu odstaviť politikov, ktorí nezabezpečujú prehľadné inštitúcie.

Na prvý pohľad prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy naznačuje podporu myšlienke, že decentralizácia pomôže znížiť korupciu. Na každej úrovni verejnej správy samotní predstavitelia uvádzali, že väčšiu dôveru majú v cestnosť a bezúhonnosť miestnych samospráv než ústrednej štátnej a krajskej štátnej správy (pozri tabuľku c. 78). Aj miestne samosprávy dosahujú vyššiu úroveň verejnej správy, ktoré sa v tejto správe rozoberajú: pracovníci sa bližšie identifikujú s poslaním organizácie, vo vyššej miere považujú občanov za svojich klientov, dodržiavajú zdravšiu personálnu politiku a majú najotvorenejšie kanály komunikácie. Videli sme však, že samosprávy sú menej prísne na tých, čo prijímajú úplatky, a častejšie postupujú podľa vlastného uváženia, než by dodržiavali jasné postupy. Co je dôležitejšie, kompetencie súčasných samospráv sú v porovnaní s tými, ktoré sa predpokladajú pre krajské samosprávy, veľmi obmedzené a menšia korupcia môže odrážať jednoducho túto skutočnosť.

Tabuľka c. 78. Viera v cestnosť a bezúhonnosť na rozličných úrovniach verejnej správy

5 = veľmi verí, 1 = vôbec neverí	Spolu	Pracovníci ústr. vlády	Pracovníci krajskej správy	Pracovníci miestnej samosprávy
Viera v cestnosť a bezúhonnosť ústrednej vlády	2,78	2,82	2,67	2,85
Viera v cestnosť a bezúhonnosť krajských orgánov štátnej správy	2,82	2,79	2,88	2,78
Viera v cestnosť a bezúhonnosť na úrovni obcí	3,40	3,03	3,15	4,05

Podpora reforiem

Aj tá najlepšie mienená reforma sa môžu podkopať, ak sa narazí na odpor zo strany zamestnancov verejného sektora, ktorí ich musia v konečnom dôsledku realizovať a znášať ich dopad. Už v štádiu jej návrhu je preto dobré uvedomiť si rezistenciu, s akou sa pravdepodobne stretne. Pracovníkov verejnej správy požiadali, aby vyhodnotili, nakoľko podporia rozličné typy reforiem. Výsledky sú uvedené v tabuľke c. 79.

Výsledky sú povzbudivé. Pracovníci verejnej správy vo všeobecnosti zhodne uvádzali, že vysoko podporujú mnohé druhy reforiem verejnej správy. Reformy s najširšou podporou z ich strany sú: zvýšenie transparentnosti financovania politických strán, administratívne zjednodušenie a zavedenie štátnej služby založenej na zásluhovosti. S najmenšou podporou sa stretli privatizácia verejných služieb, administratívna decentralizácia, stanovenie výkonových cieľov i noriem, a zníženie zamestnanosti vo verejnom sektore (so zvýšením plátov tým, ktorí zostanú). Hoci sú menej populárne ako iné, zaradené v prieskume, stretávajú sa s ešte vždy vysokou podporou. S výnimkou privatizácie verejných služieb každú z týchto „menej populárnych“ reforiem podporuje viac než polovica

pracovníkov verejnej správy zúčastnených v prieskume.⁶¹ Hoci je to pozitívne znamenie, optimizmus by malo tlmiť vedomie (ako sa to ďalej opisuje v časti o zákone o slobodnom prístupe k informáciám), že ľudia síce môžu podporovať všeobecné idey, ale predsa len byť opatrní pri detailoch.

Úradníci krajských orgánov všeobecne menej podporujú reformy. To platí najmä o návrhu znížiť celkovú zamestnanosť vo verejnom sektore so súčasným zvýšením miezd. Aj administratívnu decentralizáciu podporujú oveľa menej než úradníci na ostatných dvoch úrovniach verejnej správy. Naopak, verejní predstavitelia z obcí oveľa viac podporujú decentralizáciu a stanovenie výkonových noriem než pracovníci na druhých dvoch úrovniach. Administratívne zjednodušenie je reformou, ktorá získava najvyššiu mieru podpory zo strany predstaviteľov obcí. Na pozadí toho, že byrokracia je hlavným problémom v podnikaní a je tesne spätá s korupciou, kombinácia vysokej podpory zo strany pracovníkov verejnej správy a jasne prejavenej potreby reformy naznačujú, že administratívne zjednodušenie by mohlo byť dôležitou zložkou reformy verejnej správy.

Pracovníci na vyšších miestach verejnej správy všeobecne viac podporujú reformy ako radoví pracovníci, pričom najväčší rozdiel medzi nimi je v oblasti decentralizácie. Nadriadení aj radoví pracovníci rovnako podporujú administratívne zjednodušenie.

Tabuľka c. 79. Odpor k reformám 1 = úplne súhlasia s reformou; 4 = vôbec nesúhlasia s reformou	Spolu	Ústredná	Krajská	Miestna samo- správa	Vedúci	Za- mest- nan- ci
Minimálny počet pozorovaní	325	108	107	104	116	205
Zákon zaručujúci, že bude jasne určený pôvod a účel ekonomických zdrojov, ktoré majú k dispozícii politické strany	1,30	1,20	1,34	1,36	1,32	1,28
Zjednodušenie administratívy	1,32	1,29	1,40	1,25	1,31	1,32
Zavedenie kariérnej štátnej služby, v ktorej sa zvyšovanie platu a postup zakladajú na presne stanovených ukazovateľoch výkonu	1,54	1,45	1,61	1,58	1,49	1,57
Zvýšenie významu prevádzkového riadenia	1,64	1,63	1,75	1,54	1,64	1,64
Racionalizácia výdavkov v rámci rozpočtu	1,70	1,73	1,84	1,52	1,56	1,78
Redukcia úrovni riadenia	1,71	1,75	1,73	1,65	1,67	1,73
Vyšší dohľad verejnosti a občianskej spoločnosti nad činnosťou verejného sektora	1,72	1,69	1,91	1,54	1,57	1,80
Zákon, ktorý by občanovi umožnil slobodný prístup k všetkým informáciám, ktorými disponuje štát s výnimkou utajovaných informácií	1,86	1,80	1,96	1,82	1,82	1,87
Stanovenie výkonových noriem a cieľov služby	2,00	2,12	2,08	1,80	1,91	2,06
Zníženie počtu pracovníkov verejnej správy, ak by sa tým zvýšili platy a iné príjmy tých pracovníkov (úradníkov), ktorí by si udržali pracovné miesta	2,07	1,86	2,45	1,88	1,95	2,14
Administratívna decentralizácia štátu, delegovanie operatívnych funkcií celoštátnej vlády na obce	2,10	2,15	2,34	1,82	1,87	2,23
Privatizácia verejných služieb	2,50	2,31	2,69	2,51	2,37	2,57

⁶¹ Iba 48 % respondentov podporilo privatizáciu verejných služieb.

6. Súhrn kľúčových výsledkov

Prieskum v domácnostiach, medzi podnikateľmi a pracovníkmi verejnej správy poskytol množstvo informácií o ich vnímaní a osobných skúsenostiach s korupciou na Slovensku. Úroveň a trendy možno takto zhrnúť:

- Korupcia sa pociťuje ako rozšírená a mimoriadne problematická v zdravotníctve, súdnictve, vo Fonde národného majetku, na colných úradoch, polícii a na ministerstvách. Vnímanie podporujú osobné skúsenosti - mnohí podnikatelia a radoví občania uviedli, že dali úplatky, a mnohí úradníci uviedli, že im klienti ponúkli dar alebo peniaze. Z päťdesiatich inštitúcií a služieb, o ktorých domácnosti a podnikatelia v prieskume referovali, úplatkárstvo bolo nahlásené v každej z nich.
- Korupcia je rozšírenejšia než pred desiatimi rokmi, ale posledné trendy sú menej jasné. Hoci sú určité dôkazy, že problém korupcie sa do istej miery zlepšil v porovnaní s obdobím pred niekoľkými rokmi, mnohí si myslia, že je rovnako zlá v súčasnosti ako predtým. Korupcia zostáva významným problémom, ktorý treba riešiť.

Prieskum pomáha zvýrazniť tie rezorty, ktoré sú najviac postihnuté, ako aj dôvody, prečo v nich k neoficiálnym platbám dochádza:

- Všetky tri vzorky respondentov označili súdy za pomalé a do veľkej miery skorumpované. Podnikatelia identifikovali pomalosť súdov a nízku vymáhateľnosť práva ako závažné problémy v podnikaní, a domácnosti aj podnikatelia uvádzali, že v styku so súdmi sa často stretávajú s korupciou.
- Všetky tri skúmané skupiny pociťujú zdravotníctvo ako rezort s rozšírenou korupciou. Prieskum v domácnostiach toto vnímanie potvrdil – *pozornosť* sa dávala za pobyt v nemocnici oveľa častejšie ako za služby zo strany ktoréhokolvek iného štátneho orgánu alebo za akúkoľvek inú službu, o akej domácnosti referovali. Hoci niektorí uviedli, že *pozornosť* dali dobrovoľne, rozšírené vnímanie, že korupcia v zdravotníctve je bujná, napriek tomu naznačuje, že aj tieto „dobrovoľné“ platby sa zo strany obyvateľstva považujú za korupciu. Nedostatok jasne stanovených pravidiel, ktoré by vymedzili prijateľné prejavy vdaky a neprijateľné úplatky, zvyšuje pochybnosti a zosilňuje vnímanie korupcie.
- Korupcia v školstve sa sústreďuje najviac okolo vysokých škôl. Navyše je rozšírený pocit, že na právnické alebo lekárske fakulty sa nemožno dostať bez zaplatenia úplatku. Reformy v súdnictve a zdravotníctve, ktoré boli označované za rezorty s rozšírenou korupciou, by sa mali zaoberať aj vzdelávacími inštitúciami, ktoré vychovávajú nové kádre odborníkov.
- Niekoľko riadiacich a licenčných orgánov je označovaných za castých príjemcov úplatkov: dovozná a vývozná povolenia, stavebné povolenia a iné povolenia, obchodný register, certifikačný úrad, colný úrad, obchodná inšpekcia. Všetci podnikatelia, ktorí s nimi prichádzajú do styku, uviedli ich pracovníkov ako castých príjemcov úplatkov. Zníženie byrokracie a administratívnych prekážok, ktoré sú už súčasťou *Národného programu*, budú kľúčovým prvkom stratégie na zníženie úrovne úplatkárstva v riadiacich a licenčných orgánoch.
- Približne jeden z deviatich podnikateľov uviedol, že sponzoruje politickú stranu. Väčšina podnikateľov si myslí, že je to bežná prax, hoci vyššie percento sa domnieva, že to bola bežná prax pred voľbami roku 1998. Vyjasnenie a sprehľadnenie vzťahov medzi politikmi a súkromnými podnikateľmi by malo byť ústrednou prioritou. Pokusy ovplyvňovať politiku sú prirodzené a dokonca užitočné – keď však vplyv prichádza cez netransparentné sponzorstvo, výsledkom je často korupcia. Podnikatelia, ktorí sponzorujú politické strany, naozaj častejšie ako iní podnikatelia využívali politický tlak ako prostriedok na získanie štátnych dotácií. Hoci časť *Národného programu* o „transparentnosti v politickom živote“ môže byť sporná, zistenia, vyplývajúce z tejto správy, naznačujú, že bude zásadne dôležitá pre ustavicivý boj proti korupcii.
- Podobne mnohí podnikatelia uviedli, že zaplatili úplatok, aby dostali štátnu dotáciu, a mnohí ďalší uviedli, že využili politický vplyv, známosti a príbuzenské vzťahy, aby ju dostali. Mnohé firmy, ktoré pravidelne predávajú svoje produkty štátu, uviedli, že rutinne dávajú úplatky, aby

získali zákazky, a väčšina podnikateľov, ktorí sa zúčastnili výberových konaní, si myslí, že je veľmi ťažké vyhrať výberové konanie bez úplatku.

- Odmenovanie „svojich ľudí“ výhodnými, netransparentnými privatizačnými rozhodnutiami môže byť oveľa škodlivejšie než ktorákoľvek iná forma korupcie, keďže to korupciu inštitucionalizuje. Existuje pocit, že vo Fonde národného majetku korupcia je, a takto to vnímala aj skupina podnikateľov sprivatizovaných podnikov.

V mnohých ohľadoch je označenie problému korupcie ľahšie ako pomenovanie jej zdroja či jej riešenie. Prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy pomáha zamerať sa na nedostatky, ktoré k nej vedú, a na niektoré reformy, ktoré pomôžu predchádzať jej.

- Prieskumy jasne dokazujú, že korupcia sa spája s byrokraciou, keďže firmy aj domácnosti platili úplatky na urýchlenie vybavovania. Inštitúcie verejného sektora, ktorých zamestnanci uvádzali, že pravidlá v nich im neumožňujú poskytovať služby včas, majú väčšie problémy s rozšírenou korupciou. Reformy verejnej správy, ktoré zvýšia účinnosť a znížia byrokratické oddalovanie, pomôžu korupciu znížiť. Pomôcť odhaliť nedostatky a naznačiť oblasti, kde organizácie môžu zlepšiť svoj výkon, môžu aj prieskumy, ktoré by samotné organizácie mali robiť medzi klientmi.
- Pre nedostatok jasne stanovených pravidiel o prijímaní darov pracovníci verejnej správy nemajú jasnú predstavu o vhodnom správaní. Kódex etiky takéhoto typu, o akom uvažuje *Národný program*, určite pomôže objasniť tento problém. Podobne môžu administratívne postupy na zvýšenie disciplíny pracovníkov poslúžiť dôležitému cieľu - odradiť ich od nevhodného správania.
- Korupciu významne ovplyvňujú viaceré faktory, ktoré charakterizujú správu verejného sektora:
 - jasnosť informacných tokov v rámci organizácie,
 - stotožnenie sa pracovníkov s cieľmi a stratégiami organizácie,
 - kvalita vnútorného riadenia a dodržiavanie jasných, jednoznačných, vopred definovaných interných postupov,
 - úroveň zásluhovosti a kvalita personálnej politiky,
 - *Spomedzi týchto faktorov, ktoré spolu súvisia, majú najsilnejší vzťah k miere korupcie existencia zásluhovosti a kvalita vnútorného riadenia.*⁶²
- Hoci sa zdá, že miestne samosprávy majú zriedkavejšie problémy s korupciou ako orgány štátnej správy, nie je jasné, či decentralizácia ju pomôže znížiť, keďže miestne samosprávy majú menšie kompetencie v porovnaní s kompetenciami navrhovaných krajských samospráv. Dobře prepracovaná realizácia Koncepcie verejnej správy bude kľúčom k zabezpečeniu výhod decentralizovaného štátu tak, aby sa korupcii neumožnilo vyplniť vákuum, ktoré vzniká počas procesu decentralizácie.
- Väčšina pracovníkov verejnej správy chápe potrebu otvorenosti toho typu, aký predpokladá návrh zákona o slobodnom prístupe k informáciám, a podporuje túto koncepciu verejného, transparentného rozhodovania. Tí, ktorých tento zákon najviac znepokojuje, zároveň veria, že skomplikuje prácu v ich inštitúciách. Keďže byrokracia a pomalé poskytovanie služieb boli identifikované ako faktory prispievajúce ku korupcii, dodržiavanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám by nemalo zbytočne komplikovať prácu pracovníkov, ktorí ho musia uplatňovať.
- Pracovníci verejnej správy široko podporovali niekoľko reforiem verejného sektora. Najviac podporovali transparentnosť vo financovaní politických strán, zjednodušenie administratívnych postupov a zavedenie štátnej služby založenej na zásluhovosti. Keďže byrokracia a personálna politika, nezakladajúca sa na zásluhovosti, boli v úzkej korelácii s korupciou, musia byť aj opatrenia na zjednodušenie administratívnych postupov a na zavedenie štátnej služby, založenej na princípe zásluhovosti, na poprednom mieste programu verejného sektora. Podobne jednoznačný

⁶² Pri regresii so závislou premennou úrovne korupcie a indexami každej zo štyroch dimenzií nacrtnutých v texte iba protekcionárstvo a kvalita vnútorného riadenia zostali významné na hladine 5 %.

prínos transparentnosti vo financovaní politických strán a silná podpora medzi predstaviteľmi verejnej správy zvyčajne zdôrazňujú dôležitosť reforiem v tejto oblasti.

- Odpovede v prieskume svedčia o vysokom stupni akceptácie korupcie. Mnohí úradníci uviedli, že by neudali kolegov, ak by sa dozvedeli, že berú úplatky, a domácnosti aj podnikatelia, ktorí zaplatili úplatky, zvyčajne uvádzali, že úplatok nebol explicitne vyžiadany pracovníkom, ale že jeho nevyhnutnosť predpokladali. Zdá sa, že mnohí sa zmierili s prehlbujúcou sa korupciou: iba jeden z deviatich Slovákov si myslí, že korupcia sa zmenší v priebehu najbližších troch rokov, a jeden z troch si myslí, že sa zhorší. V case, keď sa prieskum uskutočnil, t. j. na jeseň 1999, 48 % občanov malo pocit, že vláda to nemyslela s riešením problému korupcie vážne, a 60 % malo tento pocit v súvislosti s Národnou radou SR. To vytvára zo vzdelávacej zložky *Národného programu* hybnú silu, ktorá sa usiluje oboznamovať verejnosť s problémom korupcie a s tým, ako sa k nej postaviť. Aj Hongkong ako jeden z významných príkladov úspechov v boji proti korupcii využíval prieskumy, aby poukázal na problémy a úspešne využil vzdelávaciu kampan na zníženie tolerance tohto javu u verejnosti.

Od leta 1999 závažnosť boja proti korupcii podčiarklo aj založenie Riadiaceho výboru na boj proti korupcii, ktorý vedie podpredseda vlády, vytvorenie a propagovanie *Národného programu boja proti korupcii*, ako aj verejné vyhlásenia predsedu vlády, ktorý boj s korupciou označil za významnú prioritu vlády. Závažnosť podporí aj vytvorenie Akčného plánu s jasným časovým harmonogramom, ktorý pomôže znovu získať dôveru verejnosti a udržať Slovensko na ceste k prestavbe verejného sektora na efektívny, transparentný a otvorený verejný sektor, slúžiaci občanom aj podnikateľskému sektoru, a nie naopak.

Príloha 1. Podrobná charakteristika vzoriek respondentov

Vzorka domácností

POHLAVIE	%	VELKOST OBCE	%
Muži	47,9	Menej ako 2 000 obyvateľov	30,4
Ženy	52,0	2 000 - 5 000 obyvateľov	13,1
		5 000 – 20 000 obyvateľov	14,9
VEK	%	20 000 – 50 000 obyvateľov	16,4
18 – 24	16,5	50 000 – 100 000 obyvateľov	12,1
25 – 34	19,2	Bratislava, Košice	12,9
35 – 44	20,6		
45 – 54	16,8	KRAJ	%
55 – 59	6,1	Bratislava	11,5
Nad 60	20,6	Trnava	10,2
		Trencín	11,3
VZDELANIE	%	Nitra	13,3
Základné	35,2	Žilina	12,8
Učnovské	30,0	Banská Bystrica	12,3
Stredoškolské	26,4	Prešov	14,4
Vysokoškolské	8,3	Košice	14,1
NÁRODNOST	%		
Slovenská	85,7		
Madarská	10,6		
Iná	3,6		

Vzorka podnikateľov

PRÁVNÁ FORMA	%	VLASTNÍCTVO	%
Akciová spoločnosť	26,5	Štátne	2,5
Spoločnosť s ručením obmedzeným	34,2	Obecné	0,2
Podnikateľ - fyzická osoba	34,9	Družstevné	2,0
Iné	4,4	Súkromné	92,4
		Miešané	2,9
REZORT	%	ZAMESTNANCI	%
Polnohospodárstvo/lesníctvo	7,9	1 - 10	59
Baníctvo	0,5	11 - 30	17
Priemysel/energetika	13,5	31 - 100	8
Stavebníctvo	15,7	101 - 200	5
Veľkoobchod/maloobchod	28,0	>200	5
Hotel/reštaurácia	2,2	KRAJ	%
Bankovníctvo	1,7	Bratislava	26,3
Zdravotníctvo/školsťvo/kultúra	3,7	Trnava	8,1
Iné služby	26,8	Trencín	8,6
		Nitra	16,2
		Žilina	12,5
		Banská Bystrica	10,1
		Prešov	7,6
		Košice	10,6

Vzorka pracovníkov verejnej správy

ÚROVEN VEREJNEJ SPRÁVY	%
Ústredná štátna správa	33,5
Krajské a okresné úrady	34,1
Miestna samospráva	32,4

KRAJ	%
Bratislava	34,7
Trnava	5,4
Trencín	6,5
Nitra	8,8
Žilina	7,4
Banská Bystrica	13,9
Prešov	12,8
Košice	10,5

Príloha 2. Definície pre tabulky v krátkosti

Tabulky v krátkosti domácností	
KONTAKT	Percento domácností, ktoré prišli do styku v predchádzajúcich dvoch rokoch.
POCET NÁVŠTEV INÉ INŠTITÚCIE	Priemerný počet návštev potrebných na vybavenie záležitosti. Percento domácností, ktoré na vybavenie záležitosti potrebovali navštíviť iné inštitúcie.
POZORNOST - POTREBNÁ	Z tých, čo prišli do styku, percento tých, čo dali <i>pozornosť</i> . Z tých, čo dali <i>pozornosť</i> , percento tých, čo mali pocit, že bola potrebná. T. j. odpovede „nikto ju nežiadal, ale viem, že tak to chodí“ alebo „pracovníci inštitúcie ju žiadali“.
SPOKOJNOST SO SPRÁVANÍM	Percento domácností, ktoré dali priaznivé hodnotenie za správanie pracovníkov.
CELKOVÁ SPOKOJNOST	Percento domácností, ktoré dali priaznivé hodnotenie za celkovú kvalitu služieb.

Tabulky v krátkosti podnikateľov	
KONTAKT	Percento firiem, ktoré prišli do styku v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch.
FIRMY SA STRETLI S ÚPLATKÁRSTVOM	Z tých, čo mali kontakt, percento tých, ktoré sa stretli s úplatkárstvom.
NÁVŠTEVY S ÚPLATKÁRSTVOM	Priemerné percento návštev, pri ktorých sa podnikatelia stretli s úplatkárstvom. Vyratúva sa ako percento návštev každého podnikateľského subjektu a to sa spriemerní v rámci všetkých podnikateľských subjektov. Nie je to tá istá premenná, aká je na obrázku c. 6, a aká sa rovná celkovému počtu návštev, pri ktorých bol naznačený úplatok, vydelenému celkovým počtom návštev.
VÝŠKA UPLATKU	Priemerná výška úplatku u tých, ktorí sa stretli s úplatkárstvom.
HODNOTENIE KVALITY	Percento podnikateľov, ktorí uviedli priaznivé hodnotenie kvality.