



KORUPCIA A VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Kedy a prečo funguje potláčanie korupcie

Prečo sa niektorým štátom darí potláčať korupciu a iným nie? Pod potláčaním korupcie rozumieme schopnosť spoločnosti alebo štátu obmedziť individuálne korupčné správanie, definované ako nespravodlivé rozdeľovanie verejných statkov vedúce k neoprávnenému súkromnému zisku. Cieľom spoločnosti/štátu by malo byť presadenie individuálnej morálnej integrity ako normy vo verejnej službe a politike a tiež podporovať stav, v ktorom štát nie je ovládaný alebo ovplyvňovaný záujmami jednotlivcov alebo skupín.

Existujú dôkazy, že to, čomu sa hovorí korupcia, je vlastne kontext správy vecí verejných (*governance*) a nie individuálne správanie. Preto je pre výskumníkov zásadnou otázkou, prečo niektoré spoločnosti vo svojom vývoji dosiahli vysoko etický prístup k správe spoločných vecí a potlačili výskyt korupcie a iné tento ideálny stav nedosiahli. Táto otázka nahrádza nesprávne položenú otázku „čo spôsobuje korupciu“, avšak zachováva jej smerovanie k hľadaniu príčin tohto javu.

Zásadným problémom je najmä protekčné zvýhodňovanie

Protikorupčné stratégie sú väčšinou navrhnuté tak, že riešia úplatkárstvo. Z celkového pohľadu je však úplatkárstvo len špička ľadovca. Podľa výskumov je zásadným problémom najmä protekčné zvýhodňovanie (*favouritism*) a presadzovanie súkromných záujmov vo verejnej správe. Dve tretiny respondentov prieskumu Globálneho barometra korupcie (GCB) z roku 2013 v 107 krajinách sa domnievali, že protekcionárstvo je v ich krajine pravidlo, nie výnimka. Viac ako polovica z nich bola presvedčená, že ich vláda je v područí súkromných záujmov. Pritom s úplatkom mala v sledovanom roku skúsenosť iba štvrtina opýtaných.

Protekcionárstvo vo verejnej správe, skorumpovanosť úradníkov a ovládanie štátu súkromnými záujmami sú rôzne aspekty „veľkej“ korupcie, ktorá bráni presadzovaniu výberu na základe schopností a poctivosti a nie konexií alebo privilégií. Ich vnímanie respondentmi prieskumu GCB je vo vzájomnej korelácii. Vnímanie korupcie verejnosťou sa pritom týka všetkých aspektov života.

Úplatkárstvo je síce prítomné a súvisí s vnímaním celkovej korupcie, je však výsledkom zložitejšieho usporiadania a diferencovaného prístupu k výhodám. Kým pre „veľkú“ korupciu sú rozhodujúce štrukturálne faktory, úplatkárstvo je väčšinou podmienené okolnosťami. Prakticky každý jednotlivec je v stave ponúknuť úplatok v prostredí, kde prekvitá korupcia a sociálny determinizmus je silnejší ako jednotlivec.

Inými slovami, tam, kde pravidlá hry určujú partikulárne záujmy, sa podplácanie stáva spôsobom, ako čeliť iným druhom zvýhodňovania – napríklad, keď si jednotlivec alebo firma, ktorí nie sú súčasťou určitej siete privilegovaných, musia svoj prístup do „siete“ kupovať. V takom prostredí je protekčné zvýhodňovanie oveľa rozšírenejšie ako podplácanie a nie je medzi nimi skoro žiadna korelácia. Z tej časti respondentov GCB 2013, ktorí sa nazdávali, že verejná služba v ich krajine je veľmi alebo úplne skorumpovaná (teda medzi väčšinou), viac ako dve tretiny mali na mysli protekcionárstvo, teda získavanie privilégií na základe klientelizmu, nepotizmu a konexií.

S uvedenými výsledkami súvisí aj málo prekvapivé zistenie, že tí, čo dávajú úplatky v prostredí veľkej korupcie, v prieskume uviedli nižšiu spokojnosť so službami verejnej správy. Tú totiž musia „podmazávať“ – poskytovať dodatočný poplatok za to, aby úspešne alebo rýchlo vybavili svoje záležitosti. Pre tých, ktorí sú od moci vzdialení, je teda motiváciou podplácania väčšinou snaha o rovnocenný prístup k určitej službe a vyrovnanie šance s tými, ktorí majú konexie.

Vnímanie nerovnosti v prístupe a úplatkárstvo v zdravotníctve

Región	Rovnosť prístupu k pacientom v systéme verejného zdravotníctva		Nerovnosť prístupu k pacientom v systéme verejného zdravotníctva	
	Respondenti, nazdávajúci sa, že ku každému sa prístupuje rovnako (%)	Dali úplatok, hoci nevnímajú nerovný prístup (%)	Respondenti, nazdávajúci sa, že sa k nim neprístupuje rovnocenne (%)	Dali úplatok, pretože vnímajú nerovný prístup (%)
Severná a západná Európa	64	2	36	98
Južná Európa	58	7	42	93
Noví členovia EÚ	47	13	53	87
Nečlenovia EÚ	53	10	47	90

Dobrou ilustráciou je situácia vo verejnom zdravotníctve. Iba 36 % ľudí v západoeurópskom „jadre“ EÚ si myslí, že zaobchádzanie pri liečbe s rôznymi pacientmi je nerovnaké. V skupine juhoeurópskych krajín je to už 42 % a v prístupujúcich a kandidátskych krajinách je to až 47 %. Až 53 % podiel respondentov, ktorí vnímajú nerovnaké zaobchádzanie v zdravotníctve, je však v nových členských štátoch EÚ.

Krajiny, ktoré nedostatočne potláčajú korupciu, čelia jej vážnym sociálno-ekonomickým dôsledkom. Vysoký stupeň korupcie vyvoláva odlev mozgov; veľká časť najvzdelanejších ľudí odchádza do viac „meritokratických“ krajín, teda tam, kde môžu bez prekážok uplatniť svoju kvalifikáciu a schopnosti a rozbehnúť kariéru. To znamená, že investície ich vlastnej krajiny do vzdelávania vychádzajú nazmar a v konečnom dôsledku tým trpí jej ekonomický rozvoj. Korupcia generuje vysoké náklady v dôsledku neférovej súťaže v kľúčových oblastiach – od prijímania na školy po zamestnávanie vo verejnom sektore; od protekčného rozdeľovania verejných prostriedkov po nerovný prístup k platiteľom daní. V QOG (Quality of Government) prieskume projektu ANTICORRP z roku 2013 na vzorke 88 000 Európanov sa iba občania v krajinách severnej/západnej Európy väčšinou stotožnili s tvrdením, že kariérny postup vo verejnom alebo súkromnom sektore je z väčšej časti založený na tvrdej práci a kompetentnosti. Pre zvyšok Európy sa zdá byť vstupenkou k úspechu v ich spoločnosti protekčné zvýhodňovanie spojené s konexiami – teda najškodlivejšia (a najrozšírenejšia) forma korupcie.

Tak ako správanie jednotlivca musí byť vnímané v kontexte spôsobu spravovania vecí verejných, aj štát treba chápať v kontexte danej spoločnosti. Rozdelenie zdrojov v spoločnosti odráža „vzdialenosť od moci“ a dominantný mechanizmus výmeny (*exchange mode*) postavený buď na výkonnosti (trh) alebo na dobývaní renty (násilie, korupcia). V spoločnosti, kde dominuje partikularizmus, bude protekčné zvýhodňovanie hlavným kritériom rozdeľovania zdrojov. Bude tam rozšírené využívanie konexií všetkého druhu, výmeny „láskavosti“ alebo peňažných stimulov. Partikularizmus v spoločnosti väčšinou pracuje v prospech tých, ktorí majú k dispozícii viac mocenských zdrojov. Slabší pritom majú svoju obranu – ak pocitujú že sú znevýhodnení, vyhľadávajú protekciu, uchylujú sa k podvádzaniu, podplácaniu, daňovým únikom a plejáde ďalších praktík na eliminovanie nerovnosti.

Elity v spoločnostiach s vysokou mierou partikularizmu využívajú „kultúru beztrastnosti“, ktorou si zvyšok populácie, pozorujúci ich správanie, ospravedlňuje vlastné konanie. V takejto spoločnosti sa pretínajú vertikálne a horizontálne výmenné siete, čo ďalej udržiava systémový rozmer problému a partikularistický charakter vzťahov.

Najmocnejší hráči v takýchto spoločnostiach sa zmocňujú štátu a nasmerujú distribúciu verejných prostriedkov k sebe, svojim spojencom a klientom. Robia to buď otvorene v rámci neopatrimoniálnych režimov (t. j. pri legálnom dedení moci), alebo skrytejšie v režimoch, v ktorých formálne existuje súťaž o moc, ale faktickým pravidlom je aj tak partikularizmus.

Slovensko je v strede

Predmetom výskumu bol aj vzťah medzi mierou korupcie, ako ju indikuje Svetová banka, a slobodnými voľbami v danej krajine, ktoré zasa sleduje organizácia Freedom House. Výsledkom je tabuľka, ktorá o. i. rozlišuje tri stupne úrovne (potláčania) korupcie. Najpriaznivejší stupeň, ktorý možno označiť ako univerzalizmus, teda režim s účinným potláčaním korupcie, je prítomný v 35 demokraciach so slobodnými voľbami v hornom tercile a iba v troch nedemokratických režimoch: Katare, Spojených arabských emirátoch a Singapure. Priemerné skóre všetkých demokracií, nekorupčných aj korupčných, je výrazne lepšie ako to „nedemokratické“ (5,33 oproti 3,06 – údaje za rok 2012). Prítom však počet neopatrmononiálnych režimov v dvoch spodných terciloch (krajiny s „korupčným“ a „veľmi korupčným“ prostredím) je približne rovnaký ako počet korupčných a veľmi korupčných demokratických krajín.

Etický univerzalizmus (spravodlivosť pre všetkých) sa zdá byť viac ideálom ako reálnym spôsobom vykonávania správy vecí verejných, keďže skóre potláčania korupcie nad hodnotu 9 (na stupnici od 1 do 10) dosiahli iba škandinávске krajiny (Dánsko, Nórsko, Švédsko, Fínsko), Austrália, Nový Zéland, Švajčiarsko, Holandsko, Luxembursko a Singapur. Patria do širšej hornej skupiny, ktorá je z civilizačného hľadiska pomerne kompaktná – sú v nej najmä západoeurópske a anglosaské krajiny, ako aj niektoré ich bývalé kolónie spolu s Japonskom. Strednú skupinu krajín, v ktorej stále zápasia princípy partikularizmu a univerzalizmu, tvorí 22 krajín vrátane Slovenska (index v r. 2013: 5,12) a Českej republiky (5,38).

Politické systémy a potláčanie korupcie

(Rozdelenie krajín do štatistických tercilov podľa miery korupcie*)

krajiny**	spodný tercil	stredný tercil	horný tercil	spolu	priemerné skóre
nedemokratické	51	24	3	78	3,06
s volebnou demokraciou	22	57	35	114	5,33
spolu	73	81	38	192	

*Umiestnenie podľa skóre v rozsahu 0 až 10, ktoré vyjadruje mieru potlačenia korupcie vo verejnej správe; teda vyššie číslo znamená menej korupčné prostredie.

**Rozdelenie vzhľadom na de facto slobodné a spravodlivé voľby.

Príliš veľa regulácie môže škodiť

V posledných rokoch sústredila medzinárodná protikorupčná komunita svoje úsilie na podporu zavádzania špecializovanej legislatívy a vybraných protikorupčných nástrojov. Nemusí to však byť vždy najšťastnejší postup. Ide o inštitucionálnu monokultúru – zavádzanie modelov založených na idealizovaných verziách anglo-amerických inštitúcií s predpokladom, že ich použiteľnosť prekračuje národné a kultúrne špecifiká. Problém „monokultúry“ pomôže lepšie pochopiť pár príkladov. Americká organizácia Global Integrity vytvorila index, ktorý hodnotil krajiny podľa ich inštitucionálnych nástrojov na boj s korupciou. V roku 2011 ho však prestala používať. Ukázalo sa, že krajiny, ktoré boli predtým v najlepšej päťke uvedeného indexu, sú v skutočnosti vysoko korupčné a jednoducho len formálne prijali viac antikoručných nástrojov ako iné. Zaradili sa tam napríklad Bulharsko, Rumunsko a Macedónsko, ktoré boli motivované aj prístupovými rokovami s EÚ.

Lambsdorff na základe analýzy dvoch parametrov z indexu Global Integrity – právneho rámca a skutočnej praxe – ako aj indexu vnímania korupcie Transparency International a prieskumu globálnej konkurencieschopnosti Svetového ekonomického fóra dokonca zistil, že príliš veľa zákonov môže v praxi protikorupčné snaženie brzdiť.

Global Integrity preto vytvorila nový ukazovateľ s názvom „implementačný deficit“ (*implementation gap*), ktorý vyjadruje rozdiel medzi formálnou právnou úpravou a reálnou praxou. V prípade väčšiny krajín, ktoré sa hrdia rýchlym inštitucionálnym napredovaním (najmä pod tlakom medzinárodného spoločenstva, napríklad na Balkáne), môže byť tento deficit väčší ako 50 %. Takže medzi tým, čo vypovedajú o krajine jej zákony a tým, ako to v nej naozaj funguje, môže byť veľký rozdiel.

Transparentnosť je základ

Ktoré sú teda inštitucionálne faktory, ktoré reálne pomáhajú potláčať korupciu a vytvárať prostredie „good governance“? Výskumný projekt ANTICORRP sa zamerlal na päť inštitucionálnych faktorov, a to takých, ktoré medzinárodné spoločenstvo intenzívne presadzovalo a „importovalo“ do veľkého počtu krajín. Sú to:

ratifikácia Dohovoru OSN proti korupcii prijatie legislatívy o slobodnom prístupe k informáciám, zriadenie antikorupčnej agentúry, vytvorenie úradu ombudsmana, „ústavné“ zásahy.

Výskum zohľadňujúci časové rady a korelácie faktorov ukázal, že na úroveň korupcie v tej-ktorej krajine má z uvedených nástrojov **signifikantný vplyv iba prijatie legislatívy o slobodnom prístupe k informáciám**.



Autor kresby: Jozef Jurko

Krajiny, ktoré zaviedli inštitút ombudsmana alebo zriadili antikorupčnú agentúru nevykázali po tomto kroku významné zníženie úrovne korupcie. Zdá sa, že antikorupčná agentúra je účinná iba vtedy, ak v danej krajine už existuje právny štát. Ak to tak nie je, potom agentúra je buď „bezzubá“ alebo ju dokonca vláda využíva proti svojim politickým oponentom. Hlavným problémom je teda vytvorenie vlády zákona – inými slovami, treba presvedčiť vládnucich politikov, že majú stáť pred zákonom na rovnocennej úrovni s ostatnými.

Antikorupčné agentúry boli teda v mnohých krajinách vytvorené bez úmyslu, že by aj reálne niečo riešili. Ich zriadenie predstavovalo jednoduchý spôsob ako potešiť donorov a zbierať body v hodnoteniach protikorupčnej agendy. Ilustruje to fungovanie akéhosi „mechanizmu receptu“ (*prescription mechanism*) vo vzťahoch medzi medzinárodnou donorskou komunitou a danou krajinou, resp. EÚ a kandidátskymi krajinami. Ide o to, že dobré hodnotenie získajú kandidáti, ktorí prijímú všetky požiadavky

donora smerom k reformám, a to často bez akejkoľvek kontroly ich reálnej implementácie, vplyvu alebo adekvátnosti reforiem.

Faktorom, ktorý má zreteľný vplyv na potláčanie korupcie, je transparentnosť. Najviac sa to týka komunálnej sféry a rozvoja občianskej spoločnosti. Úspešné uplatňovanie legislatívy o slobodnom prístupe k informáciám ide ruka v ruku s občianskym aktivizmom. Táto legislatíva má slabší efekt tam, kde bola presadená „zhora“ ako súčasť vládných reforiem (napr. v Albánsku), pod medzinárodným tlakom (Bosna), alebo po lobingu určitej občianskej elity (Peru).

Naopak, v krajinách, kde občianske iniciatívy tlačili na prijatie takýchto zákonov (napr. na Slovensku, v Rumunsku a v Bulharsku), sa výsledná legislatíva – hoci aj nedokonalá – stala zbraňou v prospech informovanosti, ktorú využívajú MVO, novinári aj radoví občania. Za osobitnú zmienku stojí zverejňovanie rozpočtov; má veľký účinok pri obmedzovaní korupcie – za predpokladu, že občianska spoločnosť je silná a dokáže byť partnerom pri dohľade nad verejnými financiami.

Záveru skúmania vplyvu deklarovaných antikorupčných nástrojov varujú pred tendenciou hodnotiť pozitívne napredovanie určitej krajiny len preto, že importovala ten či onen inštitucionálny nástroj, alebo všetky naraz. Treba pozorne skúmať, či verejná správa v utočnosti stále aj ďalej nefunguje na báze korupčného partikularizmu. Nemožno síce tvrdiť, že uvedené nástroje sú vo všeobecnosti neúčinné, ale samé osebe nezabezpečia nápravu nepriaznivého stavu. K tej možno dôjsť dlhodobou prácou, implementáciou antikorupčných stratégií zakotvených v domácej politickej dynamike, ktoré zohľadňujú miestny kontext a rozvíjajú a podnecujú snaženie miestnych ľudí o zmenu k lepšiemu.

Alina Mungiu-Pippidi, Why Control of Corruption Works – When it Does, The Anticorruption Report, Vol. 2, 2014, Európske výskumné centrum pre potláčanie korupcie a budovanie štátu, Berlín, Nemecko, 90-127