

Pohľad politológie na fenomén korupcie¹

Katarína Staroňová a Ľudmila Malíková²

Ústav verejnej politiky, FSEV UK, Bratislava

Political Science Approach towards the Study of Corruption. The article refers to the concepts specifying corruption from the domain of political science. It follows the occurrence of the phenomenon in relation to *misuse of power for personal profit* and provides an overview of theses formulated by political science authors on corruption and misuse of power (e.g. Rose-Ackerman, Warren, Johnston, Klitgaard) in relation to public administration and policy making. Examples and documentation of Slovak experience is provided, particularly in the field of politico-administrative relations and from the exercise of discretionary power of the street level bureaucracy. Corrupted behaviour usually arises in the environment of public power misuse, where institutional and legal framework does not provide sufficient opportunity for the expression of plurality of opinions which consequently is reflected in the unequal participatory access of various economic and political elites as well as interest groups.
Sociológia 2007, Vol. 39 (No. 4: 287-315)

Key words: *Corruption; political corruption; state capture; administrative corruption; discretionary power; interest groups; patronage; clientelism; accountability*

Korupcia je jav so zhubnými následkami tak pre hospodársky rozvoj, ako i pre boj s chudobou, navyše je to fenomén, ktorý ohrozuje základy a funkčnosť demokratického spravovania štátu. (della Porta a Vannucci 1999; Hellman a kol. 2000; Johnston 1999; Rose-Ackermann 1999 a iní) Napriek tomu teórie korupcie v politologickej literatúre nezaujímajú popredné miesta. (Warren 2004; Johnston 1999; Philp 2002) Väčšina existujúcej literatúry sa zameriava viac na praktické aspekty korupcie, ako je napríklad otázka konfliktu záujmov, etiky medzi štátnymi a verejnými zamestnancami, financovania politických strán, kontrahovania verejných služieb atď. než na teoretický rámec, v ktorom by tieto otázky boli zasadené. Vo všeobecnosti sa fenomén korupcie väčšinou vzťahuje na *zneužívanie verejnej moci na súkromné účely*. Cieľom tohto príspevku je predovšetkým poskytnúť prehľad vybraných aspektov politologickej literatúry na tému korupcia s vymedzením konceptuálneho rámca verejnej moci pre skúmanie politickej korupcie na Slovensku po roku 1989. Práca zámerne abstrahuje od iných vedných disciplín a ich nazerania na fenomén korupcie, ako sú ekonómia, sociológia či právna veda. V centre nášho záujmu stojí otázka, za akých okolností a akým spôsobom je možné ovplyvňovať konkrétne procesy verejnej politiky, kedy je ovplyvňovanie

¹ Táto práca je súčasťou projektu, ktorý je podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-99-019005.

² Adresa: Mgr. Katarína Staroňová, PhD. a Prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD., Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského, Bratislava, Odbojárov 10/A, Slovenská republika. E-mail: staronova@governance.sk, malikova@fes.uniba.sk

legitímnym procesom konfliktov jednotlivých záujmov a kedy tento proces prechádza do podoby korupčnej.

Táto otázka je zaujímavejšia, ak sa oprieme o teóriu pluralizmu, ktorá je základom modernej demokracie. Pluralizmus je vybudovaný na myšlienke sporov a konfliktov, ako i spôsobmi riešenia daných konfliktov medzi súborom inštitúcií, ktoré tvoria štát, t.j. medzi exekutívou, legislatívou, súdnou mocou a medzi jednotlivými stupňami administratívnej hierarchie vertikálne či horizontálne, ako i medzi politickým a úradníckym aparátom. Pri pluralistnom spôsobe realizácie záujmov existuje veľký počet navzájom si konkurujúcich nebyrokratických organizácií, ktoré nemajú osobitý vzťah ku štátu. Tu sa odvíja aj kľúčová otázka, a to vzťah vládnucich inštitúcií v danej krajine s inými subjektmi spoločnosti. Koncept „štát“ totiž má svoj význam iba vtedy, ak ho analyzujeme v porovnaní so svojim antonymom, t.j. neštátnymi subjektmi. Dichotómia štát – neštátne subjekty (spoločnosť a jedinec) automaticky nastoľuje otázku o vzťahu medzi silnými záujmami neštátnych subjektov a aparátom štátu. Ako sa tieto záujmy premietajú do vládnutia a spravovania štátu a ako vysvetľujú fenomén korupcie? Štát ich nevytvoril a ani ich nijakým spôsobom nekontroluje pri artikulácii záujmov. Tieto organizácie nemajú monopol na reprezentáciu svojho partikulárneho záujmu. Pluralizmus je tak možné charakterizovať ako štruktúrovaný systém voľného trhu s viacerými navzájom si konkurujúcimi sociálnymi a ekonomickými záujmovými skupinami, ktoré sa podieľajú na tvarovaní verejnej politiky konštruktívnym konfliktom. Zjednodušene povedané, politický proces je spôsob urovnávania rozporov medzi jednotlivými záujmovými skupinami.

Konflikt záujmov a boj o moc³ sú neodmysliteľnou súčasťou takto komponovanej komplexnej spoločnosti; vďaka ním štát nereprezentuje len jeden konkrétny záujem, ale je trvalým procesom vyjednávania a celkove vedie k posilneniu rovnováhy v spoločnosti. Dobro postavený politický systém súčasnej demokracie sa tak snaží o distribúciu moci, ktorá motivuje jednotlivcov konať vo vlastnom záujme na báze kontroly možného zneužitia moci. Konflikty sú riešené nenásilnou cestou predovšetkým vďaka mechanizmu vzájomnej kontroly jednotlivých inštitúcií (exekutívy, legislatívy, súdnictva) a volieb, ktoré sú hlavným princípom pluralistickej demokracie. Prijaté rozhodnutia vo verejnom sektore sú potom výsledkom vyjednávania a kompromisom elít. Konflikty sú pluralistami vnímané ako hlavný nástroj reforiem, rastu a inovácií.

Boj o moc pri špecifických záujmoch nekončí len vyjadrením týchto záujmov v politickom procese a vo voľbách. Štát a jeho inštitúcie musia trvalo čeliť mnohým tlakom prichádzajúcim od rôznych nátlakových skupín. Vysoká miera

³ V najznámejšej definícii konceptu moci Robert Dahl (1957, s. 202) analyzoval koncept moci v jej vymedzení voči vzťahom (*power over - moc nad*) a interakcii záujmových skupín „A má moc nad B v rozsahu, v akom je schopný prinútiť B vykonať niečo, čo by inak nevykonával (A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do)“.

korupčného správania reflektuje nízku kapacitu a zrelosť politického systému a jeho inštitúcií podporiť vyjednávanie medzi pluralitou záujmov. V tomto zmysle korupcia indikuje nefunkčnosť inštitúcií v politickom systéme, ktoré by umožňovali presadzovanie politického vplyvu oficiálnou cestou. Už podľa Roberta Dahla (1971), najznámejšieho predstaviteľa pluralistickej teórie, základným predpokladom fungovania demokratickej spoločnosti je existencia kontrolných mechanizmov voči nadmernému presadzovaniu záujmov jednotlivca alebo jednej skupiny⁴. Ak kontrolné mechanizmy nefungujú, dochádza k nadmernému vplyvu (alebo korupčnému správaniu).

V reálne fungujúcom politickom systéme procesu formulovania a tvorby verejnej politiky nemajú všetky záujmové skupiny rovnaký prístup k decíziám, ako si vyžaduje ideálna pluralistická spoločnosť. Už Charles Lindblom poukazoval na to, že niektoré záujmové skupiny sú aj v demokracii privilegované a priori a iné sú okrajové a izolované a sú teda systémom diskvalifikované. Vplyv záujmových skupín určuje napríklad inštitucionálny rámec umožňujúci prístup k rozhodovaniu, ako je legislatívne postavenie. Niektoré veľké organizované skupiny, ako sú zamestnávateľia, odbory alebo profesné komory, môžu tak mať výnimočné postavenie voči štátu prijímaním osobitných zákonov na zaručenie legálneho prístupu k rozhodovaniu exekutívy. V takto chápanom modeli je sprostredkovanie záujmov odlišné od pluralizmu a nazývame ho *korporativizmus*. Vystupuje tu obmedzený počet hierarchicky usporiadaných monopolných organizácií, ktoré pri vyjednávaniach so štátom zastupujú záujmy svojich členov a súčasne sa podieľajú na formovaní verejnej politiky.

Či už hovoríme o teóriách pluralizmu či korporativizmu, tým najpodstatnejším pre náš nasledujúci príspevok je pochopenie, ako funguje proces vyjadrovania záujmov medzi relevantnými aktérmi, čo nám umožní empirické skúmanie výskytu podôb politickej korupcie s prihliadnutím na špecifiká Slovenska.

1. Faktory politickej korupcie

Existuje mnoho definícií korupcie, ale tá najznámejšia a najjednoduchšia, ktorú používa i Svetová banka, znie: *zneužitie verejnej moci na súkromné účely*⁵. Z tejto

⁴ Dahl (1971: 3) vymenúva osem kontrolných mechanizmov, ktoré slúžia na zachovanie plurality spoločnosti: sloboda vytvárať a byť členom rôznych organizácií, sloboda slova, volebné právo, možnosť zastávať verejné funkcie, právo politikov bojovať o podporu a hlasy, alternatívne zdroje informácií, slobodné a spravodlivé voľby, vládne inštitúcie, ktoré reflektujú preferencie občanov.

⁵ Ďalšie definície politickej korupcie vid' v príspevku Petra Philpha. In: Arnold J. Heidenheimer a Michael Johnston (eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Väčšinou ide o definície vyplývajúce zo štrukturálnych defektov politického alebo ekonomického systému alebo o jav kultúry spoločnosti či morálky jedinca. V zásade rozlišuje tri typy definícií korupcie: a) zamerané na post verejného činiteľa b) zamerané na verejný záujem c) zamerané na trh. V definíciách zameraných na post verejného činiteľa je zdôrazňovaný aspekt odchylenia sa a porušenia noriem a zákonov verejným činiteľom. V definíciách zameraných na verejný záujem je možné v určitých prípadoch korupciu ospravedlniť, ak je v hre vyšší záujem verejnosti (príkladom je autokratická spoločnosť, ktorá neumožňuje prístup napr. menším k službám a tie si ho môžu získať jedine

definície je zrejmé, že politická korupcia sa predovšetkým vzťahuje na činnosť štátu a inštitúcií/organizácií vo verejnom sektore a je teda štáto-centrická. Viacerí autori však argumentujú, že chápanie politickej korupcie je širšie než „len“ štát, keďže v súčasných demokraciách existuje množstvo typov a druhov organizácií, ktoré konajú vo verejnom záujme (vrátane podnikateľských subjektov a mimovládnych organizácií)⁶ a majú moc nad verejnými zdrojmi alebo moc rozhodovať či konať vo verejnom záujme. Táto téza je založená na nasledujúcich bodoch (Warren 2004: 331):

- jednotlivec alebo skupina je poverená kolektívnym rozhodovaním alebo činnosťou,
- existencia spoločných noriem, ktoré regulujú spôsob užitia moci jednotlivcom alebo skupinami nad kolektívnym rozhodovaním,
- jednotlivec alebo skupina sa odkloní od daných noriem,
- odklonenie od daných noriem je v prospech jednotlivca alebo skupiny a na škodu spoločnosti.

Z daných téz vyplýva, že oblasť verejného sektora, kde môže dôjsť ku korupčnému správaniu, je omnoho širšia (zhrnutie v tabuľke č. 1) a zahŕňa všetky oblasti s verejnými financiami, teda i médiá, občiansku spoločnosť či podnikateľské subjekty. Napríklad médiá sa môžu odkloniť od etických noriem a v politickej kampani preferovať istú stranu či politika, alebo naopak svojimi reportážami istú politickú stranu nadmieru haniť či ignorovať. Takisto nutnou podmienkou korupčného správania je motivácia okamžitého alebo budúceho prospechu z poskytnutej úplaty (či už finančnej alebo inej podoby), inak sa daná úplata dá považovať za dar alebo verejnoprospešnú činnosť⁷.

Politická korupcia je v tomto širšom chápaní transakciou medzi aktérmi verejného a súkromného sektora, ktorí premenia verejné statky na súkromné za určitú úplatu, pričom Klaus Offe (2004) tvrdí, že nezáleží na tom, či táto úplata skončí v súkromnom vrecku verejného činiteľa alebo v rozpočte na politickú kampaň alebo na účte politickej strany. Duálny vzťah medzi verejným a neverejným sektorom je zdôrazňovaný aj Rose – Ackermannovou (1999), t.j. okrem verejného činiteľa existuje aj dopytová strana vyvíjajúca nátlak alebo vplyv na verejného činiteľa. V nasledujúcich častiach sa pozrieme na každú stranu „korupčného trhu“ osobitne.

korupčným správaním). V definíciách zameraných na trh je korupčné správanie racionálnym javom, kde sa každá strana snaží maximalizovať svoj zisk.

⁶ Prehľad množstva právnych foriem existujúcich subjektov verejnej správy na miestnej a centrálnej úrovni v SR poskytuje publikácia Miroslava Beblavého a Emílie Sičákovej-Beblavej (2006) *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*, Bratislava: TIS.

⁷ Rose-Ackermann (1999) upozorňuje na problémy s rozlíšením medzi darom, odmenou a korupciou, kde veľkú úlohu zohrávajú i nepísané pravidlá, etické normy a kultúra.

Tabuľka č. 1: Priestor pre korupciu (a jej význam) v demokracii

Charakteristika	1. Exekutíva ministerstvá a iné orgány štátnej správy	2. Súdnictvo	3. Legislatíva	4. Média	5. Občianska spoločnosť (združenia, asociácie)	6. Trh (výmena založená na finančných tokoch)
Demokratické funkcie	Kolektívny orgán	Vláda práva	Delegované právo tvorby legislatívy (v mene záujmov na základe volebných preferencií)	Formovanie verejnej mienky	Kolektívny organ riadený normami a dobrovoľnou dohodou medzi spoločenstvom občanov	Vysoká miera komplexnosti a efektívnosti v určitých oblastiach
Spôsob inkluzie pluralitných záujmov	Formálne normy zakotvené v pravidlách, cieľoch a výkonnosti	Neformálne normy zamerané na maximalizáciu "pravdy", rovnosti a spravodlivosti	Otvorenosť, nezávislosť, zodpovednosť	Neformálne normy: presvedčanie na základe faktov, úprimnosti a objektivity	Prvostupňové normy zakotvené v dôvere a reciprocite	Neformálne normy: inštrumentálna reciprocita, spravodlivý spôsob výmeny, otvorená informovanosť pre investorov a klientov
Miera konsenzu konfliktných záujmov	Konvergentné záujmy alebo konsenzus v oficiálnom vládnom programe	Konfliktné záujmy vo vzájomnej interakcii na základe konsenzom dohodnutých politických pravidiel	Konfliktné záujmy vo vzájomnej interakcii na základe konsenzom dohodnutých politických pravidiel	Konfliktné názory sú prezentované v rámci slobody slova a zhromažďovania sa	Konvergentné záujmy v rámci združenia a konfliktné záujmy medzi združeniami	Konfliktné záujmy nad využitím limitovaných zdrojov
Korupčné modely spôsobujúce vylúčenie záujmov (a preferenciu jedného záujmu)	Odklon od legitímne prijatých noriem za účelom súkromných ziskov, sklamaná dôvera verejnosti	Rozhodnutia motivované ziskom a nie na základe dôkazov a argumentov	Tajné rozhodnutia, vylúčenie niektorých záujmov pod vplyvom moci alebo financií spôsobom, ktorý nie je verejne ospravedliteľný	Zavádzanie, vylúčenie niektorých záujmov pod vplyvom moci alebo financií	Partikulárna dôvera a reciprocita vytesni všeobecnú dôveru a reciprocitu	Neopodstatnené monopoly, nekalé obchodné praktiky, zavádzanie trhového mechanizmu do iných (netrhových) oblastí
Škoda spôsobená spoločnosti	Oslabenie moci kolektívneho orgánu kvôli neefektívnosti, nedôvere a náhodnému rozhodnutiu	Nelegitímne súdne rozhodnutia, podkopaná dôvera vo vládu práva, vymiznutie práv, istôt a ochrany	Nereprezentatívnosť spoločenských záujmov, strata kreatívnej podoby deliberatívnej demokracie, nelegitímne rozhodnutia	Narušený vzťah medzi kolektívnym rozhodovaním a úsudkom verejnosti	Strata kapacity konať kolektívne voči štátu, strata kapacity kontroly štátu a watchdogovej funkcie	Štát je využívaný na súkromné účely, strata dôvery v spravodlivosť trhového mechanizmu, znížená trhová efektívnosť

Zdroj: Warren 2004: 336

Z pohľadu *korupčného správania* rozlišujeme tri typy korupcie (Arora 1993): tajne dohodnuté – collusive, nátlakové – coercive a nekonjunktívne – non-conjunctive. V tajne dohodnutom korupčnom modeli je dopytová stránka, teda korumpujúci aktívna a dobrovoľne vstupuje do procesu korupcie, v ktorom využíva rôzne formy ako svoj nástroj na získanie prospechu či výhod. V nátlakovom korupčnom modeli je, naopak, aktívna stránka ponuková, teda korumpovaná a korupcia je iniciovaná z pozície moci a autority. V treťom korupčnom modeli výhody a priazeň je získavaná či už dopytovou alebo ponukovou stránkou bez vedomia „obete“ korupčného správania. Klaus Offe (2004) však navrhuje prísnejšie delenie korupčného správania na základe duálneho modelu agentov či aktérov, ktorí sa zúčastňujú korupčnej transakcie: *elity* (v jeho chápaní sú to akíkoľvek reprezentanti štátu, či už sú to politici, úradníci alebo sudcovia bez ohľadu na ich pozíciu v hierarchii) a *masy* (teda neštátni aktéri, či už súkromný alebo neziskový sektor). Rozlišuje teda štyri kategórie: prvá a druhá sa týka vzťahov medzi elitou a masami v závislosti od vyvinutej aktivity a podnetu podobne ako u Arora. Tretiu kategóriu vidí v korupčnej výmene, ku ktorej dochádza medzi elitami napríklad pri kupovaní hlasov v parlamente kvôli schváleniu legislatívy. Štvrtá kategória korupčnej transakcie sa týka len súkromného sektora. Pre účely tohto príspevku sa však obmedzíme len na vzťahy a korupčné transakcie medzi verejným a súkromným sektorom, teda venovať sa budeme prvej a druhej kategórii vzťahov.

Z pohľadu strany, na ktorú je vplyv či tlak vyvíjaný, je nápomocná klasifikácia Susan Rose-Ackermannovej (1999), ktorá vo svojej práci rozlišuje medzi:

- a) vysoko postavenými predstaviteľmi verejného sektora a tzv. *veľkou korupciou* alebo grand corruption (niektorí autori nazývajú tento typ korupcie *politickou korupciou*) na úrovni tvorenia noriem a základných pravidiel (napríklad, voľby, zákony, vyhlášky, rozhodnutia vlády, parlamentu a súdu či všeobecne rozhodovanie na ktorejkoľvek úrovni),
- b) predstaviteľmi verejného sektora na úrovni administratívnej implementácie a tzv. *malou korupciou* alebo petite corruption (niektorí autori nazývajú tento typ korupcie *administratívnou/úradníckou korupciou*), kde ide predovšetkým o prekonávanie administratívnych a byrokratických bariér, ako je napríklad urýchlenie konania alebo byrokratického postupu, získavanie povolení, oprávnení či pridelenie licencií, štátnej dotácie a iné).

Takéto základné rozdelenie korešponduje aj s výskumom Svetovej banky (Hellman – Geraint a Kaufman 2000), ktorá analyzovala vzťah medzi ekonomickými záujmovými skupinami a štátom. V tomto vzťahu sa schopnosť *ovplyvniť* formovanie základných pravidiel hry v spoločnosti (trhu, regulácie, zákonov atď.) vzťahuje na záujmové skupiny, ktoré nevyužívajú úplatky alebo iné formy platieb, služieb politickým elitám – či už štátnym zamestnancom alebo politikom na

vysokých postoch a zväčša táto schopnosť vyplýva z postavenia týchto záujmových skupín (napríklad ide o ekonomické skupiny blízke politickým skupinám). Naopak, pri využití platieb ide o *ovládnutie štátu*. Autori tak rozlišujú pri veľkej korupcii medzi ekonomickými záujmami, ktoré ovládnu štát a záujmami, ktoré vyvíjajú vplyv na štát. Autori sa vo svojej štúdii venujú aj ekonomickým záujmovým skupinám, ktoré využívajú úplatky a iné formy „drobného úplatkárstva“ pre pracovníkov vo verejnej správe na ovplyvnenie implementácie existujúcej verejnej politiky, zákonov a programov, ktorú nazývajú *administratívnou korupciou*.

Rozlíšenie medzi veľkou – politickou a malou – administratívnou korupciou zodpovedá aj weberovskému chápaniu striktného odlišenia medzi politickou a administratívnou vrstvou vo verejnej správe. V reálnom svete takéto striktné odlišenie neexistuje a administratívny pracovník sa môže dopustiť veľkej korupcie a politik malej administratívnej korupcie. Napriek tomu takto načrtnuté delenie bude slúžiť aj ako referenčný rámec diskurzu o politickej korupcii v nasledujúcich častiach. Formy korupcie⁸ pritom v týchto klasifikáciách nehrajú úlohu a nie sú ani predmetom štúdia tohto príspevku.

2. Formovanie základných pravidiel a ovládnutie štátu – veľká korupcia

Veľká alebo politická korupcia sa robí na najvyšších postoch politickej špičky štátu. Znamená to, že samotní politici a najvyšší decítori (premiér, prezident, ministri a najvyšší štátni úradníci), ktorí majú právomoc formulovať, vytvárať a implementovať verejnú politiku vo forme právnych noriem, pravidiel a programov, sú sami skorumpovaní. Pri veľkej korupcii tak hovoríme o vysoko postavaných ľuďoch – elitách, ktorí zneužívajú svoje postavenie a prijímajú úplatky a iné odmeny za účelom osobného prospechu, alebo časť aktív verejných financií využijú na súkromné účely⁹. Úplatky a odmeny pochádzajú predovšetkým od národných a medzinárodných ekonomických záujmových skupín, ktoré sú ochotné investovať vysoké čiastky na získanie kontraktu alebo na ovplyvnenie samotnej tvorby a formulovania legislatívy, ktorá je tak prispôbená potrebám politikov alebo záujmových skupín. V odbornej literatúre sa nazýva tento typ korupcie *kleptokracia* (Rose-Ackermann 1999) a vzťahuje sa na vysokého verejného činiteľa, ktorého primárnym cieľom je osobné obohatenie a ktorý má moc to robiť počas svojho mandátu.

⁸ Spojené národy uvádzajú tieto formy korupcie (UN, 1990): prijímanie úplatkov a iných odmien za pridelenie kontraktov, porušenie noriem a zákonov za účelom osobného prospechu, provízia/úplatok z rozvojových programov alebo nadnárodných korporácií, úplatok za podporu pri schvaľovaní legislatívy, využitie verejných financií na súkromné účely, tolerovanie nelegálnych činností, intervencia do súdneho procesu, nepotizmus, spoločná krádež, nadhodnotenie ceny, vytváranie neexistujúcich projektov, sprenevera, daňová sprenevera atď.

⁹ Štúdia UNDP (2005) uvádza zoznam najkorumpovanejších politikov sveta, ktorých súkromné bankové účty v zahraničí predstavujú miliardové čiastky a ktoré pochádzajú z verejných zdrojov a od záujmových skupín.

Ako už bolo spomenuté, základom fungujúcej demokratickej spoločnosti, t.j. politického systému, ktorý umožňuje štruktúrovaný zápas záujmov v ekonomickej a politickej sfére v rámci jasne definovaných pravidiel s prístupom pre každého, sú predovšetkým fungujúce *inštitúcie*, umožňujúce *participáciu* všetkých záujmových skupín. (Dahl 1971) Ak tieto nefungujú, dochádza ku korupcii. Preto Johnston (1999) navrhuje vnímať veľkú korupciu ako syndróm chýbajúcej rovnováhy dvojakoého typu:

- a) medzi otvorenosťou a autonómnosťou inštitúcií a elit, ktoré ich vedú,
- b) v politických a ekonomických možnostiach participácie.

Podľa Johnstona inštitúcie musia byť otvorené pluralite vplyvov a spätnej väzbe od veľkého množstva zdrojov, ale zároveň musia mať dostatočnú autonómiu na implementáciu verejnej politiky. Tam, kde existuje rovnováha v otvorenosti a autonómnosti inštitúcií, existuje aj možnosť vplyvu z plurality záujmov na verejných činiteľov, ale tí nie sú vystavení nadmernému záujmu jednotlivca alebo jednej skupiny. Tam, kde právomoc verejného činiteľa nie je jasne definovaná (a inštitucionalizovaná), môže dochádzať k nadmernému vplyvu ekonomických záujmových skupín až politickému klientelizmu a naopak tam, kde je autonómnosť verejného činiteľa nadmerná (nekontrolovaná), dochádza k zneužitiu moci vo forme politickej patronáže a hegemonie či autoritatívneho postupu politických elit. (Pozri tabuľku č. 2)

2.1. Záujmové skupiny

Existuje mnoho definícií nátlakových či záujmových skupín¹⁰, väčšina z nich sa však orientuje na typológiu a vymedzenie charakteristických črt. Pre účely tohto príspevku budeme pracovať s definíciou Balla a Millarda (1986: 33), v ktorej definujú nátlakové skupiny ako „sociálne celky s určitým stupňom súdržnosti a spoločnými cieľmi, ktoré sa snažia ovplyvniť politický proces rozhodovania“. V tejto definícii nie je dôležitý pohľad na samotné nátlakové skupiny, ale na cieľ, t.j. ovplyvňovanie rozhodovacích procesov. Na strane aktérov, ktorí vyvíjajú vplyv na predstaviteľov verejného sektora, sa nátlakové skupiny dajú rozdeliť podľa Balla a Petersa (2000) na *záujmové skupiny* (skupiny majúce spoločné, zväčša ekonomické záujmy v dôsledku objektívnych charakteristík skupiny, ako sú napríklad sudcovia, učitelia, lekári) a *názorové skupiny* (skupiny formujúce sa okolo určitej hodnoty alebo myšlienky bez ohľadu na vzdelanie či profesiu, ako sú napríklad ochrancovia zvierat alebo odporcovia umelého prerušenia tehotenstva). Takéto rozdelenie umožňuje analyzovať do hĺbky správanie sa jednotlivých nátlakových skupín pri snahe ovplyvniť rozhodovacie procesy, či už na úrovni

¹⁰ Pre účely tejto publikácie terminologická otázka nie je priamo relevantná, ale základný prehľad rôznych definícií záujmových skupín je možné nájsť napríklad v článku Petra Fialu (1999).

exekutívy alebo parlamentu. Pri takomto rozlíšení je však dôležité dbať na legitímne možnosti presadzovania názorov, ako je napríklad lobing a odlišiť ich od korupčných praktík.

Tabuľka č. 2: **Veľká korupcia: štyri syndrómy**

Participácia	Inštitucionalizácia	
	Otvorené inštitúcie	Autonómne inštitúcie
Ekonomické možnosti prevládajú nad politickými	<p><u>Záujmové skupiny</u> Silné súkromné záujmy, prístupné elity, ekonomická konkurencia, záujmy využívajú zdroje na vyvinutie vplyvu, korupcia je zväčša u jednotlivcov a nie je systematická.</p> <p>Príklad: USA, Nemecko, UK a iné vyspelé demokracie</p>	<p><u>Hegemónia elít</u> Etablované elity využívajú obmedzený politický prístup na získanie bohatstva. Existuje <i>riziko extrémnej korupcie</i>.</p> <p>Príklad: Čína, militantné režimy, Južná Kórea</p>
Politické možnosti prevládajú nad ekonomickými	<p><u>Fragmentovaný klientelizmus</u> Fragmentované a politicky nestabilné elity si budujú osobných nástupníkov, ktorí sú nestáli a nedisciplinovaní, s korupciou môže byť prepojená mafia, násilie. Existuje <i>riziko extrémnej korupcie</i>.</p> <p>Príklad: Rusko, Poľsko pred r. 1992, Peru, Taliansko pred r. 1994, mnoho afrických krajín</p>	<p><u>Patronáž</u> Silné elity kontrolujú participáciu a obmedzujú súťaživosť pomocou patronáže, politické monopoly, politické strany alebo osobní nástupcovia sú pod prísnu kontrolou, politické strany zasahujú svojou mocou do štátu a spoločnosti.</p> <p>Príklad: Mexiko, Sicília</p>

Zdroj: Johnston 1999: 20

Mnohé zo záujmových skupín sa snažia dosiahnuť prepojenie na konkrétne inštitúcie štátu predovšetkým na úrovni exekutívy¹¹, kde hrozí nadmerný vplyv v prospech záujmovej skupiny na úkor blaha spoločnosti, ba dochádza až k tzv. ovládnutiu štátu (state capture). Ball a Peters (2000) upozorňujú, že vplyv záujmových skupín na úrovni tvorby noriem môže byť namierený aj na zabránenie diskusie o určitej problematike v politickom procese, keďže diskusia (alebo plán prípravy legislatívy) môže ohroziť moc a postavenie záujmovej skupiny¹². Záujmové skupiny sa tak snažia namieriť pozornosť skôr na „bezpečné“ otázky než

¹¹ Ball a Peters (2000) tvrdia, že vo všeobecnosti platí, že so zvýšením náročnosti a rozsahu činnosti exekutívy v druhej polovici 20. storočia na úkor legislatívy nátlakové skupiny sa v oveľa vyššej miere zameriavajú na ovplyvňovanie štátnych zamestnancov a politických nominantov v hierarchii exekutívy. Aj v Slovenskej republike možno pozorovať takmer absolútnu dominantnosť vládných návrhov (viac než 80%), ktorá ilustruje narastajúcu zaťaženosť politických aj administratívnych kapacít exekutívy. (Beblavý a Sicáková 2001, Staroňová 2004)

¹² Ministerstvo spravodlivosti pripravilo v roku 2002 z poverenia vlády materiál *Zásady novelizácie zákonov upravujúcich komory*, no snaha vlády zrušiť komory narazila na silný odpor zo strany komôr, ktorým sa podarilo zabrániť zmene ich postavenia.

vyvolať zmenu. Vplyv môže byť pozorovaný v zamedzovaní rozhodovania, konania alebo činnosti decisorov¹³.

Ovládnutie štátu záujmovými skupinami sa často spomína aj v súvislosti s ovládnutím regulačných úradov (tzv. regulatory capture), čiže úrad, ktorý má regulovať vo verejnom záujme určitý typ priemyselného odvetvia, je nakoniec ovládaný záujmovými skupinami tohto odvetvia. (Laffont a Tirole 1991, Levine a Forrence 1990) Literatúra v tejto oblasti sa hlavne zaoberá možnosťami, ako môže „verejnosť“ znovu získať kontrolu nad regulačným procesom (napríklad dereguláciou alebo tzv. lepšou reguláciou) v prospech verejného záujmu a mimo dosah záujmových skupín.

Reálny vplyv záujmových skupín však predovšetkým určujú ich *zdroje*¹⁴, ktoré závisia od veľkosti či autority záujmovej skupiny. Vnímaná expertíza je ideálnym typom zdroja, ktoré záujmové skupiny môžu využiť na získanie prístupu k decisorom. Napríklad vo viacerých krajinách OECD je zvykom ponúknuť záujmovým skupinám poradenskú úlohu v rámci hierarchie ministerstva. (Ball – Peters 2000) Táto úloha je aj formálne inštitucionalizovaná, pričom snahou je, aby každá sekcia či úrad mal pracovnú skupinu alebo komisiu zloženú zo zástupcov záujmových skupín z dôvodu získavania informácií z pohľadu praxe. Rizikom však ostáva, ak pracovné skupiny alebo komisie sú nadmerne reprezentované len jednou, prípadne dvomi záujmovými skupinami, ktoré si takto môžu vybudovať vhodnú pozíciu a ovplyvňovať tvorbu legislatívy z privilegovanej pozície. Ďalšou možnosťou je to, keď sú záujmové skupiny schopné si dosadiť poradcov priamo do vedenia ministerstiev alebo štátnych podnikov a takýmto spôsobom ovplyvňovať tvorbu legislatívy či regulácií. V oboch prípadoch môže dôjsť aj k nekonjunktívnemu korupčnému správaniu, t.j. štátny zamestnanec si ani nemusí byť vedomý, že dochádza ku korupčnému správaniu, ktorého je obeťou.

Navyše sú podľa Kingdona (2003) úspešnejšie v presadení do politickej agendy tie záujmové skupiny, ktoré majú problémy a riešenia alebo riešenia a prepojenosť na aktérov vopred pripravené a nečakajú na vhodnú chvíľu. Takúto prax zaznamenal aj výskum Staroňovej (2004), podľa ktorej pri vypracovávaní oficiálnych materiálov sa štátni zamestnanci na ministerstvách vo výraznej miere spoliehajú na externých aktérov, a to najčastejšie na záujmové skupiny z danej

¹³ Nedávna štúdia v USA poukazuje na fakt, že pri porovnávaní cieľov záujmových skupín občianskych aktivistov, resp. mimovládnych organizácií a ekonomických záujmových skupín záujmové skupiny zo strany mimovládnych organizácií a občianskych združení sa zameriavajú na vyvolanie zmeny, kdežto ekonomické záujmové skupiny sa snažia vyvinúť vplyv na zachovanie status quo. (Gerber, E. R. *The Populist Paradox*, Princeton: Princeton University Press 1999, citované v Dror 2001)

¹⁴ Robert Dahl (1961: 226) definoval zdroje ako „anything that can be used to sway away the specific choices or the strategies of another individual... Or whatever maybe used as an inducement is a resource“, čiže zdroje môžu byť čas, finančné zdroje, kredit, bohatstvo, moc nad zamestnaneckými príležitosťami, moc nad informáciami, spoločenské postavenie, charisma, popularita, legitimita a legálnosť, právomoci vyplývajúce z úradu alebo politického postavenia, solidarita (na základe spoločenského postavenia, náboženstva, etnicity, profesie atď.), hlas, inteligencia, vzdelanie, energia atď.

oblasti. V rozhovore jeden predstaviteľ záujmovej skupiny poznamenal, že „*štátni zamestnanci sú radi, keď dostanú takýto materiál, keďže potom majú menej práce pri jeho príprave a ... [nám] dôverujú kvôli nášmu právnomu mysleniu*“.
(Staroňová 2004: 6)

Hoci ide o legitímny spôsob presadzovania svojich záujmov, existuje tu riziko neprimeranej reprezentácie len jednej záujmovej skupiny, ktorá vďaka svojej vnímanej expertíze (odbornej, právnej, prestížnej atď.) môže vyvinúť nadmerný vplyv a môže dôjsť až k ovládnutiu štátu či korporativistickému správaniu. Na Slovensku mali takéto výnimočné postavenie niektoré profesijné organizácie a odborové zväzy, a to nielen vďaka zákonom upravujúcim sociálny dialóg – tzv. Zákon o tripartite, ale aj majetku a členskej základni, ktorú zdedili z bývalého ROH¹⁵. Sama Európska únia sociálny dialóg na úrovni legislatívneho postavenia od svojich členov nežiada. Tripartitu chápe ako sociálny dialóg najmä pri vyjednávaní v podnikoch a na odvetvovej úrovni. Výnimočné postavenie však môžu mať aj podnikateľské záujmové skupiny.

Aj Európska komisia upozorňuje na riziko spojené s nereprezentatívnym zostavením pracovných skupín a poradcov a jej zámerom je „*reduce the risk of the policy makers just listening to one side of the argument or of particular groups getting privileged access [...]*“¹⁶. Toto riziko vzrastá, ak na strane prijímateľa (byrokracie) je manažovanie vzťahov so záujmovými skupinami minimálne, respektíve byrokracia nedokáže odhadnúť úmysly záujmovej skupiny¹⁷. Výskum Staroňovej (2004) potvrdil, že na Slovensku vo všeobecnosti absentujú transparentné pravidlá práce s pracovnými skupinami (napríklad zloženie pracovných skupín nie je verejne prístupné, chýbajú dokumenty zo zasadnutia, zoznam poradcov nie je väčšinou známy atď.). Z tohto dôvodu Európska komisia (European Commission, 2002) pripravila štandardy na prácu s pracovnými skupinami, komisiami a expertami či poradcami, ktoré okrem iného hovoria o nutnosti verejnej kontroly zloženia a rozhodovania pracovných skupín.

¹⁵ V programovom vyhlásení Dzurindovej vlády z roku 2002 sa vláda zaviazala znižovať mieru korporatizmu, čo sa jej aj podarilo zrušením Zákona o tripartite. Jej navrhovateľ D. Lipšic argumentoval tým, že pri presadzovaní záujmov k vláde nesmú byť niektoré skupiny zvýhodňované (nech už by boli akokoľvek dôležité) zákonom na úkor iných. Súčasná vláda po víťazte Roberta Fica a jeho strany SMER, ktorá bola výrazne podporovaná odborármi, sa zaviazala zákonom znovu posilniť pozíciu odborov pri rokovaní s vládou a zamestnávateľmi.

¹⁶ „*Znížiť riziko situácií, keď decisori počúvajú len jeden typ argumentov, alebo keď určité záujmové skupiny získajú nadštandardný prístup....*“ (White Paper on European Governance, s. 17, preklad autorky).

¹⁷ *Kooptácia*, t.j. nechať uveriť iných, že náš návrh je vlastne ich myšlienka, je jedna z najbežnejších stratégií vplyvu záujmových skupín na ľudí vo verejnej správe. Prostredie pracovných skupín poskytuje výbornú príležitosť postupne presvedčiť zástupcov verejnej správy tak, aby výsledná verejná politika (legislatíva či program) zodpovedala chcenému výstupu záujmovej skupiny. Pozri napríklad Weimer a Vining (1998).

2.2. Patronáž a klientelizmus¹⁸

Politická patronáž a klientelizmus sa vzťahujú na prerozdeľovanie priazne a odmien, ako sú napríklad posty vo verejnej správe, zamestnanie, kontrakty, podpory a granty, prestíž a iné výhody tzv. patrónov (človek, ktorý má moc prerozdeľovať) klientovi¹⁹. Recipročne klient poskytuje patrónovi inú hodnotnú službu, ako sú napríklad hlasy vo voľbách alebo financovanie patrónovej politickej strany či volebnej kampane. Vzťah patróna - klienta je teda založený na výmene, pričom výmena služieb a tovarov môže byť istá investícia do budúcnosti, keďže v čase „kúpy“ nie je známy ani rozsah, ani presný čas, kedy klientovi daná investícia prinesie prínosy. (Offe 2004) Khan (1998) zdôrazňuje, že takýto typ korupcie sa odlišuje od iných foriem kvôli osobnému vzťahu medzi patrónom a klientom, kde ide o jasne identifikovateľného a konkrétneho patróna s jasne identifikovateľným počtom klientov. Pri patronážnom prerozdeľovaní priazne a odmien dominujú rodinné, priateľské a lokálne zväzky, ale pri klientelizme si politické elity priazeň kupujú zväčša pred voľbami od ekonomických záujmových skupín. Porta a Vannucci (1999) vnímajú tento model korupcie a korupčnej výmeny v rámci trhu politickej renty, kde hlavným motorom pre zúčastnené strany sú prínosy. V stručnosti sa dá zhrnúť, že vzťah patróna a klienta je osobný, recipročný a dlhodobý, t.j. nejde len o jednorazové správanie.

Politické strany tradične využívajú mechanizmy patronáže a klientelizmu ako spôsob získania výhody pred ďalšími konkurujúcimi politickými stranami. Klaus Offe (2004) nazýva takýto typ veľkej/politickej korupcie dvojitou politickou korupciou, keďže ide a) o verejného činiteľa zapojeného do korupčnej výmeny, b) prínos je využitý v politickom procese (voľby alebo financovanie politickej strany). Malová a Čambáliková (1998) argumentujú, že na to, aby politická strana mohla pridelať priazne a odmeny klientelistickým či patronážnym spôsobom, musia byť splnené dve podmienky. Prvá sa týka prístupu k verejným prostriedkom, t.j. daná politická strana sa musí dostať k moci a jej prípadní koalíční partneri musia akceptovať jej klientov. Druhá podmienka sa týka inštitucionálneho pozadia krajiny, t.j. musia absentovať legislatívne pravidlá, ktoré upravujú prerozdeľovanie verejných prostriedkov alebo intervenciu politikov do administratívnych procesov. Takýmito legislatívnymi pravidlami, ktoré regulujú vzťah

¹⁸ Pojem „patronage“ nemá ešte ustálený termín v slovenskom jazyku a v odbornej literatúre sa stretávame s prekladmi „patronáž“ alebo „patronát“. Pre účely tohto príspevku budeme používať termín patronáž.

¹⁹ V literatúre sa na tému politickej patronáže a klientelizmu najčastejšie spomína výmena priazne v podobe pozícií za hlasy, pozri napr. najznámejšiu definíciu patronáže v slovách Weingroda (1968: 379) „patronage refers to the way in which party politicians distribute public jobs or special favors in exchange for electoral support – patronáž sa vzťahuje na spôsob, akým politici distribuujú pozície vo verejnom sektore alebo zvláštne privilégia za výmenu podpory vo voľbách“. Rose-Ackermannová však upozorňuje, že podoby priazne môžu byť mnohoraké a keďže ide o osobný vzťah medzi patrónom a klientom, zvyčajne sú personifikované, napr. do podoby luxusného bytu alebo prísľubu miesta v konzultantskej firme po ukončení mandátu (za výmenu zákazky pre súkromnú firmu), osobné služby, prestíž atď.

medzi financiami a politikou, alebo umožňujú ochranu štátnych orgánov a úradníkov pred politickým vplyvom, sú zákon o konflikte záujmov, zákon o financovaní politických strán, zverejňovanie majetkového či daňového priznania verejných činiteľov a ich rodinných príslušníkov, zákon o štátnej službe, ale aj normy a etické princípy žurnalistov, štátnej správy či politických strán.

Dáta z oblasti politickej patronáže sú veľmi citlivé a skôr pochádzajú z „mäkkých“ dát dennej tlače a vyjadrení politikov v médiách než skutočných empirických analýz²⁰. Rybář (2006) sa pokúsil na základe nepriamych dôkazov analyzovať mieru politickej patronáže na Slovensku v období po roku 1989. Tvrdí, že najvyššia miera politickej patronáže bola v období Mečiarovej vlády medzi rokmi 1995-1998. V tomto období prebehla územná reforma verejnej správy, kedy prudko vzrástol počet štátnych zamestnancov miestnej štátnej správy, čo korešpondovalo s nárastom členskej základne HZDS z 28 000 na 70 000. Rybář upozorňuje, že v tom období bolo na získanie postu prednostu okresných a krajských úradov členstvo v jednej z vládnych strán nevyhnutné.

Nová vládna koalícia, ktorá vzišla z volieb 1998, zachovala systém rozdelenia postov prednostov do schválenia Stratégie decentralizácie a modernizácie verejnej správy, keď obsadila vedúce posty v miestnej štátnej správe vlastnými nominantmi (Láštic 2004). K 1.4.2002 vtedajšia vládna koalícia zaviedla systém štátnej služby a verejnej služby a zriadila Úrad pre štátnu službu s cieľom depolitizovať nominácie v štátnej a verejnej službe. Avšak dosah Úradu pre štátnu službu sa postupom času obmedzoval, až vylučoval, a to predovšetkým prostredníctvom osobitných zákonov. Tak sa stalo, že pri novej organizácii štátnej správy v 2004, keď sa integrovaná štátna správa rozdelila do špecializovaných krajských a okresných úradov, presadili sa v jednotlivých zákonoch upravujúcich orgány miestnej štátnej správy tzv. politické nominácie na posty šéfov týchto úradov. Posledným krokom v tomto smere bola ostatná novelizácia Zákona o štátnej službe, keď sa v roku 2006 zrušil Úrad pre štátnu službu z dôvodov jeho nadbytočnosti v systéme štátnej služby, čím sa Slovensko opäť vrátilo k pôvodnej spolitizovanej štátnej službe, kde sa kladie dôraz na politickú príslušnosť relevantných osôb. Koalícia SMER-SNS-HZDS, ktorá vznikla po voľbách v júni 2006, tak mala voľné ruky pri prerozdelení postov nielen na ústredných orgánoch, ale aj členom z krajských a okresných štruktúr výmenou prednostov krajských a obvodných úradov, miestami na Fonde národného majetku, v Slovenskom pozemkovom fonde, Daňovom riaditeľstve, Úrade verejného zdravotníctva, Policajnom prezídiu, v Slovenskej informačnej službe, Správe štátnych hmotných rezerv, Slovenských elektrárnach a jej dcérskych orgánoch či distribučných

²⁰ Na problematiku získavania dát v tejto oblasti poukazujú Láštic (2004) a Rybář (2006). Uvádzajú, že dohody o personálnych nomináciách či iných formách politickej patronáže nie sú súčasťou žiadnych oficiálnych dokumentov a skôr ide o viac či menej legálne aktivity, ktoré sa dohadujú ústne.

spoločnostiach, na policajných riaditeľstvách, na krajských súdoch, v dozorných radách a iných.

Okrem politických nominácií sa patronáž a klientelizmus častokrát prejavuje v prerozdelení odmien. V tomto smere je veľmi prínosný výskum Miroslava Beblavého a Emílie Sičákovvej – Beblavej (2007 v tlači), ktorí skúmali mieru patronážneho správania v závislosti od inštitucionálneho mechanizmu rozhodovania pri udeľovaní štyroch typov finančnej dotácie/grantu samosprávam. (Pozri tabuľku č. 3) Aj tu patronážne správanie merali nepriamo, na základe údajov o pridelených finančných prostriedkoch starostom s určitou politickou afiliáciou. Porovnaním podielu politického zastúpenia jednotlivých strán vo všetkých samosprávach s podielom samospráv, ktorým boli udelené finančné dotácie, autori upozornili na neštandardné štatistické odchýlky, ktoré môžu signalizovať politickú patronáž a klientelizmus. Vo svojej štúdií pritom sledovali aj spôsob rozdeľovania finančnej dotácie a jeho vplyv na prípadnú patronáž. Výsledky (pozri tabuľku č. 3 pre sumár) naznačujú, že ak rozhodovanie nemalo verejne prístupné pravidlá a kritériá a prebehlo na konkrétnom ministerstve, tak finančné prostriedky boli vyššou mierou pridelené samosprávam, kde starosta mal rovnakú príslušnosť k politickej strane ako minister. Naopak, patronážne praktiky sa podarilo odstrániť tam, kde kritériá pridelenia finančnej dotácie boli verejne známe a rozhodovanie prebiehalo na regionálnej úrovni za účasti všetkých relevantných aktérov.

Z pohľadu politickej patronáže rizikovým faktorom ostávajú neidentifikovateľní a fiktívni podporovatelia a darcovia určitej politickej strane kvôli nejasnému vzťahu patrón – klient, kde do tohto vzťahu vstupuje aj tzv. sprostredkovateľ. A hoci vládna koalícia z obdobia 2002 – 2006 zaviedla rôzne protikorupčné legislatívne opatrenia v podobe povinnosti zverejnenia výročných finančných správ a zoznamov darcov politickej strany, povinnosti podrobiť účtovnú závierku strany nezávislému auditu, zavedenie konfliktu záujmov atď. a následnej novelizácii Zákona o politických stranách, riziko patronážnych a klientelistických praktík ostáva naďalej vysoké²¹.

Participatívna a deliberatívna demokracia sú koncepty v rámci neopluralistickej teórie, ktoré sa snažia prekonať obmedzenia pluralizmu a korporativizmu. V oboch ekonomické záujmové skupiny vďaka prístupom k zdrojom a teda schopnosti uplatniť moc prevládajú nad politickými záujmovými skupinami, ba v niektorých prípadoch až ovládajú štát a jeho inštitúcie, ako sme videli i na príkladoch zo SR. Základným krokom je, aby organizácie vo verejnom sektore hľadali spätnú väzbu, informácie a podporu aj vo verejnosti, nielen v záujmových

²¹ Wienk (2004) poukazuje na možné skryté financovanie politických strán a politickou patronážou s ním spojenou. Mediálne najznámejšia je kauza 22 miliónového dlhu SDKÚ, ako i fiktívnych darcov SDKÚ. Známe je, že ide o dlh Demokratickej únie, ktorý vznikol pred jej zlúčením s SDKÚ. Dlh bol vyrovaný predajom sídla DÚ na Medenej ulici v Bratislave, ale doteraz je meno osoby alebo firmy, ktorá prevzala na seba spomínaný dlh a pozadie prevodu dlhu, neznáme.

organizáciách. V praxi to znamená využiť rôzne techniky informovanosti, konzultácie a participácie²² tak, aby čo najväčšia škála konfliktov a záujmov existujúcich v spoločnosti bola aj reprezentovaná pri tvorbe verejnej politiky a rozhodovaní. Informovanosť, konzultácia a participácia sú však nevyhnutné aj pre možnosť väčšej kontroly zo strany verejnosti. Vyššia kontrola rozhodovacích procesov širokým spektrom záujmov v spoločnosti je teda ďalším prvkom, ktorý umožňuje vyváženú ekonomických a politických záujmov.

Tabuľka č. 3: Miera politickej patronáže a klientelizmu pri udeľovaní finančnej dotácie samosprávam v SR za rok 2005

	Podiel na celkovej počte starostov v SR	Odvody US Steel za nadprodukciiu	Fond životného prostredia	Program Obnovme si svoj dom	Fond sociálneho rozvoja
Cieľ dotácie		Projekty na východe SR: vzdelávanie, šport, kultúra.	Infraštruktúra životného prostredia (voda, odpad)	Obnova historických pamiatok	Projekty na boj s chudobou a nezamestnanosťou
Gescia dotácie		Úrad vlády SR	MŽP SR (minister SMK)	MK SR (minister ANO)	MPSVaR (minister SDKÚ)
Rozhodovanie o dotácii		Verejne nedostupné pravidlá, UVSR	Verejne nedostupné pravidlá, MŽP SR	Verejne nedostupné pravidlá, MK SR	Regionálne, komisie z aktérov
Udelené dotácie samosprávam					
ANO	2,02	10,75	1,53	40,3	2,79
KDH	7,07	10,75	4,38	0,39	3,45
SMK	8,00	26,34	16,53	14,69	7,10
SDKÚ	4,36	3,76	4,05	1,47	6,33
Vládna koalícia spolu	21,45	51,6	26,49	56,85	19,67
Nezávislí kandidáti	32,66	19,35	37,23	26,26	39,6
Opozícia spolu	21,00	2,7	13,13	4,86	14,82

Zdroj: autorky na základe dát od Beblavý – Sičáková-Beblavá (2007)

Ako už bolo spomenuté, veľká politická korupcia je založená na dlhodobých recipročných vzťahoch medzi patrónom a skupinou klientov, a preto zvyčajne vyúsťuje do formovania tzv. *mocenských sietí*. (Nielsen 2003, Khan 1998)

²² Tradičné formy participácie – účasť na voľbách, organizovanie sa v politických organizáciách alebo občianskych združeniach, kontaktovanie volených reprezentantov – sa už nepovažujú za dostatočnú protiváhu voči silným záujmovým skupinám. Publikácia OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Decision-Making* poskytuje základný prehľad moderných metód informovanosti, konzultačných a participačných metód.

Príkladom takejto siete vzťahov veľkého korupčného správania je, keď politici dosadia sudcov, prokurátorov a políciu na podporu či ochranu svojho korupčného správania, zmanipulujú médiá či občiansku spoločnosť, až je štát prerastený s mafiou a využíva i násilné praktiky na ochranu skorumpovaných politických elít. Svetová banka takéto prípady označuje za 'ovládnutie štátu'. Veľká korupcia je o to nebezpečnejšia, že má priamy dopad na formovanie pravidiel hry a základných noriem fungovania politického systému. Nielenže ide o odklon od noriem a pravidiel spoločnosti, ale o manipuláciu samotných základov a právnych hodnôt a istôt a narušenie princípov fungovania moderného štátu. Manipulácia politických inštitúcií a procesných pravidiel tak vedie k znižovaniu kapacity vládnych inštitúcií a k strate dôvery verejnosti voči vláde a demokratickému zriadeniu ako takému. Najväčším problémom pri výskyte takéhoto typu korupcie je nízka vôľa politikov bojovať voči tomuto fenoménu, keďže je nutné zmeniť systém, z ktorého sami politici najviac profitujú.

Susan Rose-Ackermannová (1999) preto tvrdí, že samotný legislatívny rámec je nepostačujúci na boj s veľkou či politickou korupciou. Navrhuje, aby sa okrem legislatívneho rámca zaviedli aj morálne, normatívne, etické a politické normy a štandardy, keďže je nesmierne dôležité rozlíšiť legálnosť od legitímnosti. Veľká či politická korupcia má totiž také degeneratívne účinky (niektorí autori hovoria o priamom podkopení dôvery verejnosti voči základným princípom demokracie, t.j. pluralite názorov), že kontrola, legislatívne a inštitucionálne či administratívne nástroje zamerané na boj s korupciou sú samé osebe nefunkčné.

Endemická politická korupcia, ktorá je častokrát sprevádzaná aj malou administratívnou korupciou, si preto vyžaduje celkovú politickú reformu zameranú na zvýšenie možností otvoreného vstupu ekonomických i politických záujmov a tým vytvorenia skutočnej pluralitnej spoločnosti. Z pohľadu rozšírenia možností vstupu a plurality ekonomických záujmových skupín ide o tieto (klasické) ekonomické opatrenia:

- reštrukturalizácia kľúčových monopolov,
- zvyšovanie vstupu ekonomických záujmov liberalizáciou,
- odstraňovanie výhod, ktoré znemožňujú súťaživosť ekonomických záujmov,
- vytváranie stimulov na prilákanie investorov.

Ako už bolo spomenuté, pluralitný demokratický systém funguje na komplikovanom systéme manažovania ekonomických a politických záujmových skupín, ktoré sú v konflikte a ktoré sa snažia ovplyvniť rozhodovací proces verejnej politiky vo svoj prospech. Tradičná demokracia, kde verejná správa fungovala prevažne na hierarchickom modeli byrokracie, je vystriedaná oveľa komplexnejšou formou, kde záujmové skupiny bojujú nielen o vplyv, ale pri nerovnováhe inštitucionálneho zázemia a participácie jednotlivých záujmových skupín môže

dôjst' ku korupcii. Preto moderné politologické teórie sa v čoraz väčšej miere zaoberajú aj tzv. spravovaním, ktorého základom je manažovanie jednotlivých záujmových skupín a vytváranie manažovaných sietí aktérov (a nie mocenských, ktoré vedú k extrémnej korupcii).

3. Administratívna korupcia

Administratívna korupcia alebo tzv. drobná korupcia sa vzťahuje na nezákonné a/alebo netransparentné poskytovanie úplatkov či služieb byrokracii – štátnym zamestnancom alebo pracovníkom vo verejnom sektore – výmenou za nezákonné alebo netransparentné preferenčné zaobchádzanie pri *implementácii* existujúcich zákonov, regulácií či nariadení štátu. Zväčša ide o jednorazovú, momentálnu aktivitu pri prerozdeľovaní práv a povinností, ktoré z týchto zákonov či nariadení občanom alebo firmám vyplývajú. Práve náhľad na spôsob korupčného zaobchádzania byrokracie s právami a povinnosťami - ich rozšírenie či oklieštenie – nám umožňuje rozlíšiť medzi nasledujúcimi typmi administratívnej korupcie (Offe 2004: 297-300; Rose-Ackermann 1999: 56-57):

- Umožnenie nezákonného obchodu tovarov a služieb: byrokracia toleruje existenciu nezákonného obchodu a za to dostáva úplatky. Zväčša ide o colníkov, policajtov a iných, ktorí sú priamo zodpovední za vynútiteľnosť práva.
- Oklieštenie práv neštátnych subjektov uchádzať sa o služby či tovary poskytované štátom: byrokracia má legálne právo rozhodnúť, komu a akým spôsobom budú služby či tovary poskytnuté, ale toto rozhodnutie je ovplyvnené korupčnou výmenou. Napríklad pri rozhodnutí, komu vo verejnom obstarávaní udeliť kontrakt alebo určitú známku za skúšku alebo skrátenie dĺžky čakacej doby na nový pas, alebo získanie určitej výhody voči konkurencii (zaslaním daňovej kontroly) atď. dochádza k neefektívnej alokácii inak legálnych práv a povinností.
- Upustenie od povinností alebo poskytnutie práv, na ktoré inak neexistuje nárok za určitú úplatu. V tejto oblasti ide napríklad o odpustenie povinností, ktoré vyplývajú z platnej legislatívy či už v ochrane bezpečnosti práce, v ochrane životného prostredia alebo spotrebiteľa. Nečinnosť byrokracie je v takomto type korupčnej výmeny najtypickejšia (napr. neudelí pokutu či neodstráni čiernu stavbu), respektíve nevyužije legálne opatrenia voči klientovi, ktoré by pre neho mohli mať negatívne následky.

- Uvalenie fiktívnych povinností a ich vymáhanie: byrokracia nadmieru využíva svoje zákonné práva²³, alebo v extrémnych prípadoch zneužíva svoje postavenie (napríklad udelenie pokuty za poškodený vodičský preukaz či dokonca vymyslenú povinnosť). Offe upozorňuje, že čím je nariadenie či zákon vágnejší v opise spôsobu vymožitelnosti povinností zo strany byrokracie, tým viac hrozí uvalenie fiktívnych povinností a ich vymáhanie (napríklad spôsob vykonávania osobnej prehliadky policajtami na uliciach).

Tento detailnejší náhľad nám umožní bližšie analyzovať problémy a dilemy spojené s výkonom práce na úrovni byrokracie, t.j. úradníkov zodpovedných za implementáciu noriem, zákonov a nariadení. Klitgaard (1988: 75) vysvetľuje podstatu tohto typu korupcie prostredníctvom svojho známeho vzorca:

Korupcia = monopolné postavenie + rozhodovacia voľnosť – zodpovednosť²⁴

V nasledujúcich častiach sa pozrieme detailnejšie na jednotlivé komponenty tohto vzorca a dilemy s ním spojené.

3.1. Rozhodovacia voľnosť

Všetky spomenuté typy administratívnej korupcie úzko súvisia s problémom rozhodovacej voľnosti. (Zemanovičová a kol. 2001; Sičáková a kol. 2003) Rozhodovacia voľnosť na úrovni úradníkov, ktorí prichádzajú do styku s fyzickými alebo právnickými subjektmi²⁵, je charakteristická pre verejnú správu – v súkromnom sektore sa s takým typom rozhodovacej voľnosti na úrovni nižšej vrstvy pracovníkov nestretávame. Pritom hovoríme o skupine zamestnancov predovšetkým na úrovni miestnej štátnej správy a samosprávy, ktorá je nezanedbateľná, či už pokiaľ ide o počet pracovníkov alebo objem finančných prostriedkov, o ktorých rozhoduje.

Najbežnejšie profesie vo verejnej správe s takouto právomocou sú učitelia, policajti a iní s právomocou zabezpečiť vynútiteľnosť práva, sociálni pracovníci, sudcovia (a iní pracovníci súdu), pracovníci v zdravotníctve, úradníci, ktorí poskytujú priamo verejné služby (rozhodnutia v správnom konaní, udeľovanie povolení, práv, licencií) alebo úradníci, ktorí udeľujú prístup k vládnym programom, dávkam, grantom (dôchodkové zabezpečenie, úrady práce, soc. vecí a rodiny, zdravotné a sociálne poisťovne atď.). Takáto rozhodovacia voľnosť vytvára z nižších úradníkov de facto decisorov.

²³ Napríklad hygienická inšpekcia či daňová kontrola v konkrétnom reštauračnom zariadení je častejšia v porovnaní s inými subjektmi, čo spôsobuje danému subjektu ujmu, alebo policajné hliadky nadmieru kontrolujú ľudí s dlhými vlasmi.

²⁴ Corruption equals Monopoly plus Discretion minus Accountability.

²⁵ Michael Lipsky (1980) zaviedol termín „street level bureaucracy“ na označenie úradníkov prvého kontaktu s občanmi, ktorí majú rozhodovaciu právomoc.

Tabuľka č. 4: Výskumy existencie úplatkárstva na úrovni úradov prvého kontaktu

Úrady prvého kontaktu	Výskum SB (2000) medzi podnikateľmi za roky 1998-2000	Výskum SB (2000) medzi domácnosťami za roky 1998 – 2000	Prieskum verejnej mienky TIS (2002) o percepcii rozšírenia úplatkárstva	Prieskum verejnej mienky TIS (2006) o percepcii rozšírenia úplatkárstva
Colné úrady	nad 30%	-	42%	30%
Dovozné a vývozné licencie	nad 30%	-	-	-
Certifikačný úrad	nad 30%	-	-	-
Stavebné povolenia	nad 30%	-	-	-
Štátna obchodná inšpekcia	20 - 30%	-	-	-
Súdy a prokuratúra	10 - 20%	20 - 30%	60%	47%
Obchodný register	10 - 20%	-	-	-
Úrad bezpečnosti práce	10 - 20%	-	-	-
Ochrana životného prostredia	10 - 20%	-	-	-
Zdravotníctvo	5 – 10%	50 - 60%	68%	63%
Školstvo	5 – 10%	20 - 30%	43%	27%
Polícia	-	20 - 30%	55%	39%
Miestna samospráva	-	-	25%	28%
Živnostenské úrady	-	-	20%	12%
Daňové úrady	5 – 10%	-	30%	15%

Zdroj: autorky na základe výskumov Svetovej banky (2000) a TIS (2002, 2006).

Výskumy výskytu korupcie na Slovensku poukazujú na rozšírenosť tohto javu aj na úradoch prvého kontaktu s občanmi. Doteraz najpodrobnejší výskum tohto fenoménu na Slovensku je z roku 2000 (Svetová banka) a zameriava sa na odhalenie priamej skúsenosti či už podnikateľov alebo občanov v styku s úradmi prvého kontaktu. (Pozri tabuľku č. 4) Hoci sú tieto dáta niekoľko rokov staré a dominancia niektorých úradov (napríklad colné či vybavovanie licencií) v tabuľke už nie je aktuálna vďaka opatreniam vlády v nadchádzajúcich rokoch, výskum stále poukazuje na niektoré pretrvávajúce problémové oblasti, ako je zdravotníctvo, polícia, súdy a prokuratúra a iné. Tieto korešponujú s prieskumami verejnej mienky z roku 2002 a 2006 (Transparency International), ktoré merajú percepciu miery rozšírenia úplatkárstva.

Korupčné situácie na Slovensku sa predovšetkým týkajú (Zemanovičová a kol., 2001):

- skrátenia lehôt či urýchlenia procesov (napríklad v zápise do katastra nehnuteľností alebo registrácie firmy, urýchlenie súdneho konania),
- nejednoznačnosti kritérií pri udeľovaní certifikátov či licencií, grantov, dotácií, získania úverov či pridelenie zákazky z verejného obstarávania, rozhodovaní súdov,
- nedodržavania existujúcich pravidiel.

Dilema rozhodovacej voľnosti v úradoch prvého kontaktu s občanmi úzko súvisí s problémom tzv. červenej pásky²⁶ či mimoriadne rigorózneho aplikovania zákonov a nariadení, ktoré nereflektujú konkrétne potreby občana, ba priam naopak, sťažujú vybavovanie akejkoľvek záležitosti. Lipsky (1980) tvrdí, že rozhodovacia voľnosť na úrovni úradov prvého kontaktu slúži na odbúravanie situácií mimoriadne rigorózneho aplikácie pravidiel, a teda ju nie je možné odstrániť. Navyše rozhodovacia voľnosť súvisí s typom práce úradníkov, ktorí prichádzajú do styku s občanmi a nie s charakterom výkonu úloh ako takých. Tvrdí (s. 15), že práca s občanmi je komplexná a mnohokrát nepredvídateľná, a preto si vyžaduje citlivé posúdenie situácie a tomu prispôbené rozhodnutie zo strany úradníka prvého kontaktu (napríklad o výške pokuty, dávky, vylúčení zo školy, udelení povolenia atď.). Nedá sa teda zredukovať do predvídateľných úkonov a alternatívnych reakcií. Podobný názor má aj Goodsell (2004), ktorý argumentuje, že úrad, ktorý sa správa k svojim klientom (občanom s individuálnymi problémami) ako k abstraktným „prípacom“ či „stránkam“ a nerešpektuje jedinečnosť jednotlivých situácií, iba šíri meno „red tape“ úradu.

Dilema rozhodovacej voľnosti teda spočíva v tom, že na jednej strane nadmerné regulovanie pomocou zákonov môže vyústiť do nízkej flexibility, inovatívnosti a úzkoprského aplikovania zákonov (teda do problému s tzv. červenou páskou), na strane druhej nedostatok štandardov, pravidiel a inštrukcií je základom administratívnej voľnosti a voľnosti rozhodovania, ktorá môže vyústiť do korupčného správania. Táto dilema je charakterizovaná slovami Michaela Hilla (1976: 79 [citované v Goodsell 2004: 64]) „Je lepšie čeliť milému a súcitnému úradníkovi s obrovskou mocou alebo drzému a rigidnému úradníkovi, ktorý však nemôže konať inak, ako má predpísané?“.

Rozhodovacia voľnosť má okrem rizika korupčného správania aj svoje pozitívne dopady, ktoré sa súčasne trendy v reforme a modernizácii verejnej správy (predovšetkým v poskytovaní verejných služieb) snažia podchytiť práve zamieraním sa na zníženie monopolného postavenia a zvýšenie zúčtovateľnosti na úrovni úradníkov prvého kontaktu.

²⁶ Koncept *Red Tape* sa vzťahuje predovšetkým na negatívne až pejoratívne konotácie s úradom, ako sú nepružnosť, nadmerná byrokracia a „papierovanie“ (vyplňanie formulárov a správ), nemožnosť konať, prekážky pri vybavovaní záležitostí, ktoré predlžujú, alebo znemožňujú rýchle vybavenie atď. Koncept pochádza z historického kontextu, keď sa vo Veľkej Británii a USA vládné dokumenty zväzovali červenou páskou a znamenali nedostupnosť. (Goodsell 2004)

3.2. Zníženie monopolného postavenia

V súčasnosti je za najefektívnejší spôsob znižovania monopolného postavenia administratívy pri poskytovaní verejných služieb ako i na zvýšenie kontroly považovaná postupná decentralizácia moci (presun kompetencií na samosprávy) a financií (Európska komisia, Svetová banka, Osborne a Gaebler 1994 a iní). Napríklad Európska komisia vníma princíp subsidiarity (t.j. decentralizácia štátnych funkcií a priblíženie verejných služieb čo najviac k občanovi) za kľúčový nielen pre zvýšenie efektívnosti poskytovania verejných služieb, ale aj v boji proti potenciálnej korupcii. Svetová banka vníma decentralizáciu ako spôsob, ktorý prináša zlepšenie poskytovania verejných služieb, zjednodušenie administratívnych a byrokratických postupov a zvýšenie citlivosti (teda pozitívneho aspektu rozhodovacej voľnosti) úradníkov voči občanom. Podľa obhajcov pozitívnych efektov decentralizácie sa rozhodovacia moc dáva do rúk konkrétnej inštitúcii a konkrétnemu úradníkovi, čo napomáha identifikovať prípadné korupčné správanie. Takisto kontrola na miestnej úrovni je oveľa efektívnejšia, keďže politici a úradníci sú vystavení drobnohľadu miestnej komunity, kde je oveľa dôležitejšie udržať si dobrú povest' a česťnosť. (Carbonara 1999)

Decentralizácia sama osebe však nie je liekom na výskyt potenciálnej korupcie. Naopak, bez dostatočnej kontroly sa znásobujú možnosti korupčného správania. Prud'homme (1995) upozorňuje, že decentralizované inštitúcie môžu byť oveľa náchylnejšie na korupciu kvôli nedostatočným znalostiam, zdrojom a kontrolným či monitorovacím mechanizmom na miestnej úrovni. Takisto hovorí (211), že záujmové skupiny na miestnej úrovni môžu byť oveľa intenzívnejšie vo vyvíjaní tlaku a vplyvu a kvôli existujúcemu nejasnému rozdeleniu politických a administratívnych funkcií aj oveľa úspešnejšie. Zároveň existuje oveľa väčšie riziko monopolného postavenia záujmových skupín. Všetky tieto faktory vplývajú na stupeň korupcie na miestnej úrovni.

V znižovaní monopolného postavenia byrokracie predovšetkým New Public Management²⁷ (NPM) zaviedol okrem iného nové formy organizovania práce úradníkov prvého kontaktu, ktoré sice ponechávajú voľnosť v rozhodovaní, ale zároveň zvyšujú zúčtovateľnosť a v oveľa väčšej miere kontrolujú výstupy a procesy. Tak napríklad základným princípom sa stalo meranie efektívnosti a výkonnosti s explicitnými indikátormi pre jednotlivé úkony, čo umožňuje oveľa lepšiu organizáciu práce, detailnejšiu supervíziu zo strany manažérov a vyššie skladanie účtov za svoju prácu zo strany úradníkov. Hlavná myšlienka je, aby

²⁷ Vlna reforiem vo verejnej správe v krajinách OECD v 80. a 90. rokoch, ktorá sa snažila predovšetkým zefektívniť a skvalitniť verejné služby zavedením prvkov z podnikateľského sektora, sa nazýva New Public Management. Akousi bibliou NPM reforiem sa stala v roku 1993 kniha Davida Osborna a Ted Gaeblera *Reinventing Government*. Nie je úlohou tejto publikácie hodnotiť tieto reformy a zmeny (existuje množstvo literatúry pre a proti reformám NPM), ale iba priblížiť, akým spôsobom riešili dilemu monopolného postavenia verejného sektora a byrokracie.

organizácia a jej manažéri vedeli identifikovať, kde dochádza k zlyhaniu v procese a následne tieto zlyhania napravili v prospech klienta – občana. Identifikovaním problémových oblastí je možné zvýšiť efektivitu úkonov²⁸ štandardizovanými formulármi alebo jednotnými metodikami postupu, rýchlosťou práce (čo sa odzrkadlí v skrátenej lehote napríklad pri zápise do obchodného registra) úradníkov prvého kontaktu alebo zjednodušením byrokracie (napríklad možnosťou podať daňové priznanie elektronicky). Rýchlejšie administratívne konania, flexibilnejšie prostredie a zúčtovateľnosť úradníkov je v konečnom dôsledku lacnejšia i pre štát²⁹.

3.3. Skladanie účtov (zúčtovateľnosť)³⁰ a kontrola vo verejnej správe

V moderných demokraciách sa vyvinuli dva zásadne rozdielne prístupy k problému zodpovednosti vo verejných organizáciách. Prvý prístup (Harmon a Mayer 1986, Berger a Luckman 1966) chce zabezpečiť zúčtovateľnosť ovplyvňovaním pracovníkov vo verejnej správe socializáciou, tréningami a budovaním profesionálnych zručností či etických hodnôt. Druhý prístup (Simon 1957, Lowi 1974) navrhuje zdokonaľovať formálne a inštitucionálne prostredie a mechanizmy kontroly, ktoré povedú k upevňovaniu zodpovednosti na individuálnej úrovni (nová inštitucionálna teória). Oba prístupy však by mali riešiť dilemu zodpovednosti vo verejnej správe kombináciou objektívnej a subjektívnej zodpovednosti.

S ovplyvňovaním individuálnych hodnôt pracovníkov vo verejnej správe súvisí paradigma M. Harmona (1981). Táto predpokladá, že ľudské bytie je povahou viac aktívne a sociálne než atomizované. Jednotlivci vkladajú zmysel do svojich aktivít a dôsledne určujú okolnosti, ktoré sú pre nich dôležité. Sú schopní uvedomovať si okolie v symbolických pojmoch, reflektovať udalosti. Sú produktom spoločenskej interakcie. Uvedomenie si významu interakcie s inými jednotlivcami vedie k nutnej participácii pri konštruovaní spoločenskej reality. Verejná administratíva rozlišuje medzi tvorbou a legitimitou rozhodnutí vo verejných organizáciách. Hodnota aktivity jednotlivcov je založená viac na obsahu činnosti než na výsledku, ktorý dosahujeme touto činnosťou. Vzťahy medzi individuálnymi interakciami a kolektívnymi hodnotami treba podľa Harmona sledovať aj preto, že práve komunitná vzájomnosť umožňuje väčšiu otvorenosť vplyvu rôznych názorov a očakávaní. Vidí napätie medzi *zúčtovateľnosťou a voľnosťou konania*

²⁸ Napríklad zlúčením piatich správ katastra v Bratislave došlo k eliminácii duplicitných či triplicitných postov (16), ktoré následne mohli byť presunuté na výkonnejšie posty vkladárov, zapisovateľov a podobne.

²⁹ Ak si len zoberieme objem finančných prostriedkov, čo občania môžu vyhrať na súdoch, ktoré sú pre nedodržanie lehôt, keďže majú právo žiadať náhradu škody, ktorá im vznikla nekonaním. Len jeden súdny spor v neprospech Úradu geodézie, kartografie a katastra znamenal 3 mil. Sk, za čo mohol úrad mať 12 pracovníkov a sklz by nenastal. V súčasnosti len tento jeden úrad má súdne spory za 1,5 miliardy Sk.

³⁰ Koncept "accountability" uvádzame ako zúčtovateľnosť alebo skladanie účtov, ale koncept "responsibility" uvádzame ako zodpovednosť.

jednotlivcov, kde je potrebné, aby sa rozvíjala názorová komunikácia, diskusia o rôznych pohľadoch na problém. V oblasti administratívnych činností je nevyhnutná vzájomná interakcia a osobná zúčtovateľnosť, ktorá predpokladá aj spoločenskú zúčtovateľnosť, neprípustnosť zamieňať záujmy komunity s vlastnými záujmami a uplatňovaním vlastnej vôle. Preto je treba zamerať pozornosť odborníkov na terapiu v oblasti *kooperatívnej aktivity jednotlivcov*. Harmon a Mayer (1986) sú presvedčení, že jednotlivci môžu byť vedení k akceptovaniu a šíreniu falošných ideológií najmä vtedy, ak ich profesionálna existencia závisí od iných. Ideológia v danom zmysle limituje slobodu a kreativitu jednotlivca, čoho dôkazom sú totalitné spoločnosti.

Pôsobenie profesionálov v byrokratických štruktúrach verejnej správy pozitívne ovplyvňuje výkon verejnej politiky v tých prípadoch, kde je vysoká úroveň profesionálneho výkonu povolania úzko spojená s princípom služby verejnosti. Mýtus tzv. „demokratického ducha“ (Ostrom 1974; Golembiewski 1977) administratívy vytvára základ modernej administratívnej teórie, ktorá prešla od klasických požiadaviek na efektívnosť, schopnosť zastupovať a poverovať k dôrazu na dynamiku aktivít rozhodovacieho procesu. Moderné etické prístupy zdôrazňujú spoluzodpovednosť byrokracie (úradníci, ktorí požívajú privilégia vlády) za hodnoty systému pluralitnej demokracie, ktorá má etickú povinnosť tieto hodnoty podporovať, starať sa o dodržiavanie ústavnosti a zákonnosti. Preto podľa Ostroma a Golembiewskeho sa treba zamerať na normatívne aspekty budovania demokratickej administratívy (etické normy a pravidlá – zúčtovateľnosť a kontrola), ktoré predstavujú najlacnejšie a zároveň pravdepodobne najefektívnejšie riešenie napätí vznikajúcich vo vzťahoch medzi preferenciami legálneho systému a systému hodnôt. Stanovením jasných pravidiel zodpovednosti a kontroly administratívnych výkonov možno predchádzať problémom zneužívania moci a eliminovať náklady na naprávanie ich dopadov. Súčasne sa efektívnejšie rieši otázka zhody medzi očakávaním verejnosti a správaním administratívy. Problémom implementácie normatívnych aspektov v administratíve je, že nie všetky typy administratívy majú rovnaký rebríček hodnôt a takmer vždy pôsobí vplyv kultúrneho prostredia.

Jedným z často zdôrazňovaných problémov, ktoré sa objavujú v správaní vládnej byrokratickej štruktúry, je istý stupeň ovplyvňovania administratívnych rozhodnutí volenými politickými elitami. Vládne inštitúcie, najmä v povolebnom období výmeny politických elít, vytvárajú tlak na výmenu vládných zamestnancov v súlade s existujúcimi pravidlami politicko-administratívnych vzťahov a predstavami spolupráce novej vládnej elity s administratívnymi zložkami vlády. Tento proces nástupu novej politickej elity k moci a dôsledky reorganizačného úsilia novej vlády prináša so sebou celý rad nevýhod, ako je napríklad zvyšovanie nákladov na prípravu nových zamestnancov na prácu s odbornou agendou,

náklady na reorganizáciu v štruktúre vlády, znevýhodňovanie postavenia znalostnej byrokracie (kariérne podmienky) pred politickou byrokraciou, absencia skúseností novej štruktúry s prácou v konkrétnej oblasti tvorby alebo implementácie či hodnotenia verejnej politiky a pod. Preto systém profesionalizácie administratívy vyžaduje, aby sa rozlišovali a jasne definovali posty politické a posty apolitické a pomocou školení budoval silný apolitický aparát vlády (viacúrovňový).

Profesionalizácia verejnej správy zasahuje v modernej spoločnosti výrazne do celého spôsobu riadenia, ale nemusí riešiť problém zodpovednosti administratívy voči prvkom dysfunkčnosti byrokracie. Aj keď je zúčtovateľnosť všeobecne považovaná za centrálné kritérium správania sa aktérov moci vo verejnom sektore a je definovaná a nasmerovaná v inštitucionálnej hierarchii až k špičkám politických elít, prezidentovi a poslancom parlamentu, ohnisko zodpovednosti je v organizačnej štruktúre úmerné stupňu postavenia úradníka či politika. Čím vyššie postavenie v hierarchii, tým vyššia zúčtovateľnosť, a preto je potrebné usilovať sa o inštitucionalizáciu takých kontrolných mechanizmov, ktoré budú dohliadať na objektívnu zúčtovateľnosť.

V inštitucionálnom chápaní môžeme kontrolovať a nechať byrokraciu skladať účty z pohľadu inštitucionálneho alebo individuálneho. Kontrola sa v chápaní NPM zmenila z hierarchickej podoby smerom zhora nadol na tzv. „horizontálnu“ kontrolu vo forme kolegiálneho tlaku (peer review), súťaž medzi kolegami, útvarmi, organizáciami a vyššou mierou otvorenosti a kontroly zo strany verejnosti³¹.

V inštitucionálnom rámci možno vygenerovať celý rad metód kontroly byrokracie³². Pri organizačnom type nástrojov úrad môže fungovať na základe samokontroly, teda zamestnanec bude musieť v prípade porušenia platných zásad znášať vnútorne stanovené sankcie, pričom daný úrad by mal byť pod dohľadom inej inštitúcie. Dobrým nástrojom je podľa Petersa (Peters 2001: 310) v tomto prípade:

- a) *vnútorná disciplína*: kontrola v rámci organizácie,
- b) *verejná kontrola*: činnosť byrokracie je vec verejná,
- c) *nátlaková skupina*: verejná mienka, bariéra, ktorá upozorňuje na problémy v etike byrokracie.

Všetky tri typy organizačných nástrojov sú budované na otvorenosti a sankciách voči porušiteľom vnútorných pravidiel a disciplíny. Externá verejná kontrola vytvára pocit zodpovednosti a väčšej prístupnosti občanom; koncepcia otvoreného

³¹ Typickými formami je umiestnenie viacerých úradníkov do jednej kancelárie alebo zverejňovanie úkonov v konaní, t.j. kde a u koho sa vec nachádza, zoznamy žiadostí s dátumami podania a termínom rozhodnutia atď., čo zvyšuje motivovanosť a efektívnosť výkonu kvôli zvýšenej kontrole zo strany kolegov, verejnosti či manažérov.

³² Pozri B. G. Peters, (2001). *The Politics of Bureaucracy*, London and New York, s. 300-339.

vládnutia (open government) – občan vie, aké rozhodnutia sú prijímané, kto ich prijíma a z akých dôvodov. Publicita má však aj svoje nevýhody v tom, že takýmto spôsobom môže byť byrokracia vystavená politickým tlakom a hrozí, že verejnosti budú prezentované iba bezvýznamné *policies* a skutočné rozhodnutia sa budú konať mimo verejnosti, čo vytvára vysoký stupeň nedôvery vo vzťahy občan – štát a v konečnom dôsledku pôsobí kontraproduktívne. Nátlaková skupina nemusí mať nijaký vlastný záujem, ktorý sleduje pri kontrole, slúži len na upozornenie verejnosti v prípade vzniku problémov. V tejto súvislosti Khan (1997) zdôrazňuje úlohu občianskej spoločnosti, ktorá má významnú kontrolnú funkciu.

Politickú kontrolu vykonávajú politické inštitúcie, tak legislatíva, ako aj exekutíva, predovšetkým pomocou nástrojov financovania, vyšetrovania, auditu, osobnej či organizačnej právomoci, reorganizácie a súdmi. V nasledujúcich riadkoch si priblížime jednotlivé nástroje.

Financovanie – táto metóda nie je vhodná na celkové riešenie problematiky, skôr na vysporiadanie sa s „neposlušným“ úradníkom alebo zlou agendou; neposkytuje sankcie voči previnilcom, skôr pomáha kompenzovať tých, ktorých sa činnosť administratívy negatívne dotkla. Tento nástroj je však pomerne ťažkopádny pretože môže veľmi ťažko identifikovať problém byrokracie. (Peters 2001: 326)

Vyšetrovanie – pozostáva najmä z rôznych vnútorných inšpekcií a zhodnotení. Uskutočňuje sa pomocou hodiny otázok; člen zákonodarného zboru sa môže pýtať na agendu ministerstiev, a tak upriamovať pozornosť ostatných na činnosť administratívy, ide napríklad o interpelácie poslancov alebo šetrenia rôznych parlamentných výborov; obdobnou formou je aj „vypočutie“ pred špeciálne ustanovenou komisiou (hearings); osobitnou formou je inštitút ombudsmana, ktorý býva často považovaný za magický všeliek; pôsobí síce ako tribún ľudu a je „oslobodený“ od vnútorných byrokratických prekážok, jeho prínos však spočíva najmä v riešení individuálnych sťažností a problémov a nerieši problematiku na komplexnejšej, procedurálnej úrovni. (Vilenski 1986: 257-276)

Post audit – zákonodarný zbor vyčleňuje peniaze na špecifické účely, je preto pochopiteľné, že má právo a povinnosť kontrolovať ich správne použitie.

Osobná právomoc, resp. právomoc menovať a presúvať jednotlivých úradníkov a celkovo reorganizovať činnosť administratívy. (Derlien a Szablowski 1993: 6)

Reorganizácia – legislatíva môže meniť iba „tvar“ organizácie; výkonná moc môže pracovať s úplne novou štruktúrou. (Chapman a Greenway 1980)

Rozpočtová právomoc – peniaze obsiahnuté v rozpočte sú silnou pákou, faktom však ostáva, že trestať pomocou rozpočtu konkrétnych previnilcov je prakticky nemožné. (Peters 2001: 325)

Napriek relatívne silným právomociam výkonnej moci je jej fungovanie prinajmenšom obmedzené. Činnosť, ktorá by „priniesla ovocie“ v otázke kontroly administratívy, je často považovaná za príliš politicky nebezpečnú.

Inštitúcie súdov – občania sa môžu obrátiť na súdy s konkrétnym príkladom pravdepodobného zlyhania administratívy. Tieto majú právo anulovať už vykonanú prácu a tým, ktorí boli príslušnými administratívnymi úkonmi poškodení, prisúdiť náhradu. (Peters 2001: 328)

Nech už prijmeme akékoľvek inštitucionálne mechanizmy kontroly, musí nám byť jasné, že ak chceme zlepšiť kvalitu výkonov a účinnosť funkcií verejnej správy, musíme aplikovať viacero vhodne prepojených nástrojov verejnej politiky. Z povahy veci vyplýva, že byrokracia (či už v inštitucionálnej alebo individuálnej dimenzii) sa nikdy dobrovoľne nebude usilovať o okliešťovanie svojej moci a vplyvu na veci verejné. Záujem občanov o správu vecí verejných možno preto riešiť vytvorením nástrojov na prijímanie takých jednotlivcov do pracovného pomeru vo verejnej správe, ktorým sú blízke myšlienky „dobrého spravovania“, inštitucionálnym presadením jasných pravidiel fungovania organizačných štruktúr, internou inštitucionálnou kontrolou a externou kontrolou prostredníctvom tlaku občianskej spoločnosti a médií.

Záver

Tato práca ponúka politologický rámec k diskusii o korupcii na Slovensku. Opiera sa o definovanie korupcie v tradícii weberovského chápania štátu, t.j. vzťahov medzi súkromným a verejným sektorom. Typologické rozlíšenie medzi veľkou (politickou) korupciou a malou (administratívnou) korupciou je taktiež pod vplyvom racionálne – weberovského chápania rozdelenia úloh medzi politikmi a administratívou v rámci verejného sektora. Ku korupčnému správaniu zväčša dochádza pri zneužití verejnej moci v prostredí, kde celkový inštitucionálny a právny rámec neposkytuje možnosti na vyjadrenie plurality názorov, a tak vzniká nerovnováha pri možnosti participácie ekonomických a politických elít.

Pri politickej korupcii pritom dochádza viac než len k odklonu od formálnych a právnych noriem, profesionálneho výkonu alebo rozhodnutí súdu. Politická korupcia znamená, že vysokí vládni predstavitelia ignorujú existujúce právne normy, alebo ich prispôbujú vlastným súkromným záujmom. Naopak, administratívna korupcia je zväčša vyústením prílišnej voľnosti v rozhodovaní bez možnosti kontroly a zodpovednosti za činy pracovníkov vo verejnej správe pri implementácii existujúcich noriem a zákonov. Problém kvality verejných zamestnancov je viac aktuálny z hľadiska potreby stanoviť jasné inštitucionálne pravidlá a tréningy pre prácu v štátnej a verejnej službe. Každý typ korupcie si vyžaduje svoj spôsob a stratégiu boja, avšak tieto by mali byť v komplexnom

balíku, ktorý sa zameriava na obnovenie inštitucionálnych pluralitných vzťahov (ekonomickej a politickej súťaže) v demokracii, a preto je dôležité pre hlbšie pochopenie fenoménu korupcie prihliadnuť i na ďalšie aspekty, a to predovšetkým ekonomické, sociálne či kultúrne.

Katarína Staroňová – prednáša nástroje verejnej politiky a praktické aspekty verejnej politiky v Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave. Je absolventkou Wagner School of Public Service, New York University, USA. Venuje sa problematike modernizácie verejnej správy, skvalitneniu ľudských zdrojov vo verejnej správe, analýze tvorby verejnej politiky a hodnoteniu vplyvov (regulatory impact assessment).

Eudmila Malíková – je riaditeľkou Ústavu verejnej politiky FSEV UK v Bratislave, kde prednáša verejnú politiku a verejnú správu. Pôsobí v medzinárodných projektoch zameraných na výskum politicko-administratívnych vzťahov na centrálnej i lokálnej úrovni moci na Slovensku.

LITERATÚRA

- ARORA, D., 1993: Conceptualizing the Context and Contextualizing the Concept: Corruption Reconsidered. *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 39, No. 1, s. 1-19.
- BALL, A. – MILLARD, F., 1986: *Pressure Politics in Industrial Societies*. London, Macmillan.
- BALL, A. – PETERS, P. G., 2000: *Modern Politics & Government*. 6 vyd. New York, Chatham House Publishers.
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ E., 2001: *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*. Bratislava, SGI, INEKO.
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., 2007: *Political Bias in Discretionary Funding for Municipalities: The Case of Slovakia*. In: Nemeč, Juraj (ed). Bratislava, NISPAcee. (v tlači)
- BERGER, P. – LUCKMAN, T., 1966: *The Social Construction of reality*. New York, Doubleday.
- CARBONARA, E., 1999: *Corruption and Decentralization*. World Bank Policy Research Working Paper 342.
- DAHL, R. A., 1957: *The Concept of Power*. *Behavioral Science* 2, s. 201-215.
- DAHL, R. A., 1961: *Who Governs?*. New Haven. Yale University Press.
- DAHL, R. A., 1971: *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven. Yale University Press.
- DERLIEN, H. U. – SZABLOWSKI, G. J., 1993: *Regime transitions, elites, and bureaucracies in Eastern Europe*. Cambridge, MA, Blackwell.
- European Commission, 2002: *On the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines*. Brussels, EC.
- FIALA, P., 1999: *Definice zájmových skupin. K některým teoretickým problémům politologického výzkumu organizovaných zájmů*. *Politologický časopis*, vol. 6, č.1, s. 52-59.
- GOLEMBIEWSKI, R. T., 1977, *Public Administration as a Developing Discipline*. New York, Dekker.

- GOODSELL, CH. T., 2004: *The Case for Bureacracy: A Public Administration Polemic*. Washington D.C., CQ Press.
- HARMON, M., 1981: *Action Theory for Public Administration*. New York, Longman.
- HARMON, M. – MAYER, R. T., 1986: *Organization Theory for Public Administration*. Boston, Little Brown.
- HELLMAN, J. S. – GERAINT, J. – KAUFMANN, D., 2000: *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition (Policy Research Working Paper 2444)*, Washington: World Bank. Dostupné online: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.htm>
- CHAPMAN, R. – GREENWAY, J. R., 1980: *The Dynamics of Administrative Reform*, London, Croom Helm.
- JOHNSTON, M., 1999: *Corruption and Democratic Consolidation*. Práca prezentovaná na konferencii Democracy and Corruption na Princeton University. Dostupné online na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Princeton.pdf>.
- KINGDON, J., 2003: *Agendas, Alternative, and Public Policies*. 2 vyd. New York, Longman.
- KHAN, M. H., 1997: *The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption*. In: *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, s. 111-127. Paris, OECD/UNDP. Dostupné online na <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter07.pdf>
- KHAN, M. H., 1998: *Patron-Client Networks and the Economic Efficiency of Corruption in Asia*. *European Journal of Development Research* 10, s. 15-39.
- KLITGAARD, R., 1988: *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press.
- LÁŠTIC, E., 2004: *Parties and Government in Slovakia: A Fatal Attraction?* In: *Party Government in Slovakia*. Gyrafášová, O. – Mesežnikov, G. (eds.). Bratislava, IVO, s. 101-113.
- LAFFON, J. – TIROLE, J., 1991: *The Politics of Governmental Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*. *Quarterly Journal of Economics*, 106, s. 1089-127.
- LEVINE, M. – FORRENCE, J., 1990: *Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda: Toward a Synthesis*. *Journal of Law, Economics and Organization*, ročník 6, s. 167-98.
- LIPSKY, M., 1980: *Street – level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- LOWI, T., 1974: *Four Systems of Public Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, July-August, Vol. 33, s. 298-310.
- MALOVÁ, D. – ČAMBÁLIKOVÁ, M., 1998: *Čo vieme o reprezentácii záujmov na Slovensku? FES Analýzy*. Bratislava.
- NIELSEN, R. P., 2003: *Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform*. *Journal of Business Ethics*, 42, s. 125-149.
- PETERS, B. G. 2001: *The Politics of Bureacracy*. London and New York.
- PHILP, M., 2002: *Conceptualizing Political Corruption*. In: *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Arnold. J. Heidenheimer and Michale Johnston (eds.). New Brunswick, Nj, Transaction Publishers, s. 41-57.
- OFFE, C., 2004: *Political Corruption: Conceptual and Practical Issues*. In: *Problems of Post-Socialist Transition: Building a Trustworthy State*, Janos Kornai a Susan Rose-Ackermann (eds.). Palgrave.

- OSBORNE, D. – GAEBLER, T., 1994: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Penguin Books.
- OSTROM, V., 1974: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama press.
- PORTA, D. della – VANNUCCI, A., 1999: *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. Aldine Transactions.
- PRUD'HOMME, R., 1995: *Dangers of Decentralization*. The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2. Dostupné online
http://worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265_3980420172604/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- ROSE-ACKERMANN, S., 1999: *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RYBÁŘ, M., 2006: *Powered by the State: The Role of Public Resources in Party-Building in Slovakia*. The Journal of Communist Studies and Transition Politics, špeciálne číslo Political Parties and the State in Post Communist Europe, ročník 22, číslo 3, s. 320-339.
- SIČÁKOVÁ, E. 2003: *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2003*. Bratislava, Transparency International Slovensko.
- STAROŇOVÁ, K., 2004: *Public Policy Making in Slovakia*. NISPAcee Occasional Papers, ročník V, číslo 3, s. 3-18.
- Svetová banka, USAID, 2000: *Korupcia na Slovensku: Diagnostická analýza*. Washington, D.C.: Svetová banka. Dostupné online
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guide_pdfs/slovrep44.pdf
- Transparency International, 2002, 2006: *Vnímanie korupcie v SR. Prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko*.
- United Nations, 1990: *Corruption in Government. Report of an Interregional Seminar held in the Haque, The Netherlands on December 11-15*. New York, The United Nations.
- UNDP, 2005: *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*.
- VILENSKI, P., 1986: *Administrative Reform: General Principles and the Australian Experience*. Public Administration, ročník 64, s. 257-276.
- ZEMANOVIČOVÁ, D. – SIČÁKOVÁ, E. – ONDREJKA, P., 2001: *Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. Bratislava, Transparency International Slovensko.
- WARREN, M. E., 2004: *What Does Corruption Mean in a Democracy?* American Journal of Political Science, ročník 48, číslo 2, Apríl 2004, s. 328-343.
- WEINGROD, A., 1968: *Patrons, Patronage and Political Parties*. Comparative Studies in Society and History, 10, s. 377-400.
- WIENK, Z., 2004: *Financovanie politických strán*. In: Sičáková-Beblavá, E., (ed.) (2004). *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku*. Bratislava, Transparency International, s. 177-189.