

Prístupy k definovaniu korupcie¹

Emília Sičáková-Beblavá – Miroslav Beblavý²

Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Bratislava

Approaches to Defining Corruption. Article deals with the corruption and multitude of its features in public sector. Analyzing them, they firstly use broad approach trying to identify the hard-to-grasp phenomenon of corruptible behaviour and provide few general definitions. Suggesting that general definitions provide little information for policy makers preventing corruption they later break the term in 10 fields of corruptive behaviour from perspectives of law, economics and political science and provide specific typology of this phenomenon. Authors suggest that by combining both general and case specific approaches a more accurate image of corruption will be provided.

Sociológia 2007, Vol. 39 (No. 4: 316-336)

Key words: Corruption; definitions; bribes; incentives

Úvod

V rámci tohto článku sa primárne venujeme korupcii vo verejnom sektore. Korupcia vo verejnom živote má viacero podôb, súvislostí a zahŕňa celú množinu javov, ktoré sa dajú označiť ako korupčné správanie. Definovanie korupcie nie je jednoduché, ťažko sa hľadá všeponímajúca a vyčerpávajúca definícia tohto javu. Ako totiž uviedol John Gardiner (1992), korupcia sa po prvé týka niekoľkých rozdielnych, ale súvisiacich problémov (prijatie alebo poskytnutie úplatku, sprenevera, klientelizmus, nepotizmus a pod.), ďalej existujú rozdiely medzi právnymi definíciami a verejnou mienkou a po tretie existujú rozdiely medzi krajinami v názoroch na to, čo je a čo nie je akceptovateľné vo verejnom živote³.

V odbornej literatúre preto existujú dva prístupy – stretne sa so snahou o formovanie širšej definície korupcie a/alebo s pokusmi definovať jednotlivé jej podoby. Cieľom predkladaného článku je predstaviť základné pohľady na definovanie korupcie a jej jednotlivých podôb z pohľadu troch spoločenských vied – ekonómie, politológie a sociológie. Mal by tak poskytnúť interdisciplinárny nástroj na uchopenie fenoménu korupcie pre tých, ktorí ju analyzujú, ako aj pre tých, ktorí pripravujú či realizujú protikorupčné stratégie. Rôznorodosť typov korupcie totiž vyžaduje aj rôznorodosť vhodných riešení.

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-99-019005. Autori by radi vyjadрили svoju vďaku za podnetné pripomienky k článku Daniele Zemanovičovej, Pavlovi Fričovi, Janovi Pavlovi a Matejovi Kurianovi.

² Adresa: Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Odbojárov 10/a, 821 05 Bratislava, Slovenská republika. Telefón: ++421 907 723319, e-mail: ema@transparency.sk, beblava@fses.uniba.sk Ing. Miroslav Beblavý, PhD. Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Odbojárov 10/a, 821 05 Bratislava, Slovenská republika. Telefón: ++421 908 754 245, e-mail: beblavy@governance.sk

³ Vnimanie toho, čo je a čo nie je korupcia, sa vyvíja nielen v jednotlivých krajinách, ale aj v čase. Bližšie pozri napr. Neild (2002).

1. Všeobecné definície korupcie

Z hľadiska šírky aktivít, ktoré daná definícia korupcie obsahuje, na jednom konci spektra je definícia korupcie definovaná zákonom, teda právna definícia korupcie a na druhom konci spektra je pohľad na korupciu podľa verejnej mienky. Hovoríme o užšom a širšom ponímaní korupcie.

Podľa Zemanovičovej (2006) užšia definícia hovorí o „tvrdom jadre“, teda o tom, na čom sa daná spoločnosť v danom čase vie *jednoznačne* zhodnúť, že to bude postihovať. Okrem toho však existuje aj ďalšie konanie, ktoré sa tak jasne posúdiť nedá, ale to neznamená, že nie je problematické. Neapanuje však na jeho odsúdení až taká miera zhody ako v prvom prípade.

Právny pohľad na korupciu vychádza zo zákonov. Tie určujú, čo je a čo nie je korupcia. Ak úradník prijme úplatok, dopustil sa trestného činu korupcie. Podľa uvedeného prístupu sa korupcia považuje za *deviantné správanie – správanie odlišujúce sa od noriem upravujúcich vykonávanie zverených činností*. Korupciu z uvedeného pohľadu ponímame ako odchýlku od právnych noriem, porušovanie platných noriem a zákonov. Ak jednotlivец vykoná činnosť, ktorá zákonom zakázaná nie je, nie je skorumpovaný. Tento formálny, úzky pohľad na korupciu predstavuje jednu z najjednoduchších definícií.

Pri tomto pohľade na korupciu sa vynárajú viaceré otázky. Platné pravidlá a predpisy napríklad nedokážu obsiahnuť všetky aktivity, ktoré by boli všeobecne, napríklad verejnou mienkou, považované za korupčné praktiky. Na Slovensku napríklad v roku 1995 nastala situácia, keď bol z novelizovaného Trestného zákona vypustený trestný čin podplácania. Podplácanie, akokoľvek neetické, sa nám môže zdať, že bolo z právneho hľadiska v poriadku až do roku 1999, kedy sa Trestný zákon opäť novelizoval a podplácanie sa opäť stalo trestným činom. Ďalej sú zákony spravídla jasné vo veciach brania úplatku či sprenevery, no oveľa ťažšie sa vyrovnávajú s otázkou konfliktu záujmov.

Problém tohto tzv. úzkeho pohľadu na korupciu tak spočíva jednak v nedokonalosti legislatívy, ako aj v tom, že nie každé deviantné správanie je potrebné sankcionovať trestným právom, ktoré trestné činy korupcie upravuje. Okrem trestného práva totiž existujú a riziko potrestania nekalých aktivít zvyšujú aj pracovné právo, správne právo a v politike sa zvykne vyvodzovať aj politická zodpovednosť.

Na korupciu sa môžeme pozeráť ako na odchýlku od etických noriem, prípadne ako na činnosť poškodzujúcu verejný záujem, tak ako to vnímajú občania. Keďže etické normy a verejný záujem sú pomerne vágne pojmy, aj verejná mienka je v tejto oblasti korupcie ťažšie uchopiteľná. Pohľad verejnej mienky je však dôležitý. Verejná mienka vytvára pohľad na to, ako by korupcia mala byť a ako v skutočnosti je definovaná, pričom môže posúvať hranice

akceptovaného a neakceptovaného vo verejnom živote. Podľa Gardinera (1992) sa úradníci budú viac riadiť názorom verejnosti ako ustanoveniami zákona, ak je rozdiel medzi nimi významný. Názor verejnosti navyše pomáha presnejšie identifikovať problémové oblasti správy vecí verejných a zamerať sa na tvorbu protikorupčných opatrení práve v tých oblastiach, kde ich verejnosť pociťuje najviac. *Z tohto pohľadu jednoznačne preferujeme širšiu definíciu korupcie a to napriek jej menšej aplikačnej precízности.* Od vydania práce Beckera a Stiglera (1974) sa v akademických definíciách korupcie často používa model principála a agenta. Podľa tohto modelu *principal* (v tomto prípade verejný orgán) poveruje *agenta* (napr. štátneho úradníka) výkonom určitej funkcie, napríklad výdajom povolení. Súkromné ciele agenta sa však môžu odlišovať od zámerov principála. V prípade korupcie úplatkárstvo môže byť v súkromnom záujme jednotlivca, avšak nie organizácie alebo vlády ako celku. Korupciu je tak možné definovať ako *zneužitie moci nad cudzím, zvereným majetkom či právami za účelom získania osobných, súkromných výhod.*

Uvedená definícia sa pokúša o vyjadrenie korupcie nielen vo verejnom, ale aj v súkromnom sektore. V princípe ku korupcii môže dôjsť v situáciách, kde nastáva nepriamy výkon zverených úloh či práv. Poverená osoba koná v mene inej osoby či subjektu a rozhoduje o „cudzích“, zverených právach alebo majetku. Je potrebné uviesť, že pod „súkromnými“ výhodami rozumieme nielen výhody získané priamo pre osobu, ktorá zneužila zverenú moc, ale aj výhody, ktoré takýmto správaním mohla zabezpečiť pre iné osoby – rodinných príslušníkov či priateľov. Analytický rámec principála a agenta má veľkú výhodu v tom, že identifikuje zdroj korupcie ako *racionálny dôsledok odlišných záujmov dvoch aktérov* a poskytuje tak aj základ pre možné odporúčania na riešenie situácie cez zmenu motivácií a/alebo monitorovania agenta.

Nevýhodou tejto definície je, že jej analytická údernosť ako nástroja pochopenia korupcie sa stráca pri existencii viacnásobných, kaskádovitých vzťahov verejnej moci. Napríklad vzťah medzi voličmi, poslancami parlamentu, členmi vlády, riaditeľmi štátnych inštitúcií a ich zamestnancami sa síce z formálneho hľadiska dá modelovať ako séria vzťahov medzi principálom a agentom, nedáva to však reálny základ pre protikorupčné stratégie. Ďalším problémom „principal-agent“ pohľadu je otázka protirečenia medzi verejným a súkromným záujmom. Definovať verejný záujem je zložitá, viaceré školy poukazujú na rôzne prístupy⁴. Ako uvádza Rose-Ackermann (1999), táto definícia predpokladá, že existuje rozdiel medzi súkromnou a verejnou rolou, ktorú má daná osoba. V mnohých spoločnostiach však takáto jasná čiara nie je jasne daná, pričom pokus o presnú

⁴ Bližšie pozri napr. Sičáková – Zemanovičová (2000)

čiaru sa stáva zložitejšou v malých krajinách. Tento problém však zostáva aj pri iných definíciách.

Preto je použitie prístupu agent-principal pre definíciu korupcie vhodné pri skúmaní konkrétnych organizačných vzťahov medzi dvoma jasne identifikovanými aktérmi, kde jeden z nich poveruje druhého výkonom určitých aktivít na základe jasne definovaného kontraktu.

Skúsme preto definovať korupciu o niečo širšie. Viaceré definície korupcie vychádzajú z podobných zdrojov, ale nepoužívajú explicitne ekonomické uvažovanie založené na principálovi a agentovi. Napríklad Ázijská rozvojová banka (ďalej len *ADB*)⁵ vo svojej definícii tvrdí:

Korupcia zahŕňa také správanie zodpovedných v súkromnom alebo verejnom sektore, pri ktorom dochádza k ich nevhodnému alebo nezákonnému obohacovaniu, prípadne sa nevhodne a nezákonne obohacujú osoby im blízke a to zneužitím verejnej moci, ktorá im bola zverená.

Ak sa pozeráme len na verejný sektor, podľa Bardhana (1996) pri korupcii vo verejnom sektore ide o *zneužitie verejného úradu na súkromný prospech*. Túto veľmi všeobecnú definíciu korupcie vo verejnom sektore spopularizovala najmä Svetová banka. Presnejšie J. Nye (1967) hovorí o správaní, ktoré sa odkláňa od formálnych povinností a obmedzení verejnej služby kvôli prospechu finančného, statusového alebo osobného charakteru. Tento výrok zahŕňa situácie, keď porušením pravidiel profituje úradník a/alebo jemu blízke osoby. V jednotlivých spoločnostiach prevládajú rôzne predstavy o tom, aké konanie je správne a aké nie, na chápanie korupcie vplyvajú aj neformálne pravidlá spoločnosti. Z uvedeného dôvodu, ako sme už uviedli, nie je jednoduché korupciu všeobecne definovať⁶.

Podobne Heidenheimer a kol. (1989) uvádzajú, že korupcia je správanie, ktoré: *“sa odkláňa od oficiálnych povinností verejného postu z dôvodu súkromného obohatenia sa alebo získania postavenia, alebo ktoré je porušením predpisov zakazujúcich využívanie určitých druhov vplyvu na osobné, súkromné účely. Zahŕňa také správanie ako sú úplatkárstvo....nepotizmus....”*

Korupcia nie je len o peniazoch, ale i o moci. Z pohľadu verejného záujmu za korupciu môžeme považovať aj situáciu, keď predstaviteľ moci je finančnými

⁵ Bližšie pozri www.adb.org/Integrity/

⁶ Svetová banka napríklad navrhuje štyri kritériá, ktoré by mali čitateľom pomôcť rozlíšiť, či sú ich činnosti prípustné alebo neprípustné:

- transparentnosť – vadí mi, keď ostatní vedia o tom, čo robím, prípadne keď o tom informujem tlač?
- zodpovednosť (v zmysle *accountability*) – zodpovedám sa nadriadeným, prípadne musím používať určené štandardy?
- reciprocita – vadilo by mi, keby to isté urobil niekto iný?
- zovšeobecnenie - uškodilo by spoločnosti, keby takto konali všetci?

alebo inými prostriedkami navádzaný k takému konaniu, ktoré zvyhodňuje poskytovateľa motivácie, a tak poškodzuje verejnosť a jej záujmy. (Friedrich 1966)

Aj mimovládna organizácia Transparency International⁷ používa tento typ definície korupcie, ktorý vychádza z konceptu verejnej služby a za korupciu považuje zneužitie zverenej moci na súkromné ciele, prospech.

Podľa manuálu OSN o protikorupčnej politike⁸ pri korupčnej činnosti dochádza k zahmlievaniu hranice medzi súkromnou a verejnou sférou alebo dokonca k ich zámene. Úradníci sa teda správajú korupčne, keď konajú v svojom súkromnom záujme bez ohľadu na verejnú blahu a často v rozpore s ním. Článok 8 Konvencie proti medzinárodnému organizovanému zločinu⁹ za korupciu považuje „sľub, ponuku alebo poskytnutie, či už priamo alebo nepriamo, neprimeraných výhod štátnemu úradníkovi alebo inej osobe tak, aby táto osoba nekonala v súlade so svojimi oficiálnymi povinnosťami“.

Rimský (2005) definuje korupciu konkrétnejšie ako požívanie výhod vyplývajúcich z istého postavenia v systéme štátnej moci alebo s tým súvisiaceho spoločenského postavenia, bez ohľadu na metódy a okolnosti takejto činnosti. Pod hlavičku korupcie Rimský taktiež zahŕňa akékoľvek oslabovanie štátnej moci alebo systému verejnej správy, ktoré by viedlo k neschopnosti konať vo verejnom záujme a bolo by v prospech úzkych osobných alebo obchodných záujmov. Nevýhodou tejto definície je jej extenzívnosť a veľmi široký záber, ktorý môže obsiahnuť aj úplne legitímne aktivity.

Transparency International pomocou rôznych prieskumov meria celkové vnímanie korupcie vo verejnom sektore v danej krajine, mieru poskytovania úplatkov a podrobné vnímanie korupcie v jednotlivých častiach verejnej správy verejnosťou. Výsledky jednotlivých prieskumov sumarizuje v indexoch vnímanej korupcie (CPI) a exportu korupcie do iných krajín (BPI), a podľa týchto ukazovateľov vytvára rebríček krajín. Tieto môžu slúžiť ako pomôcka pri rozhodovaní investorov o umiestnení svojich investícií, čím sa podporuje súťaživosť medzi krajinami, motivácia mať čo najlepší výsledok, aby boli atraktívne pre investorov. Taktiež sú používané pri hodnotení krajín medzinárodnými inštitúciami, (napríklad hodnotenie Slovenska počas prístupových rokovaní s EÚ).

Ako sme uviedli v úvode tohto textu, korupcia zahŕňa viaceré typy aktivít, preto jej definovanie nie je jednoznačné. Pesimistický prehľad názorov na všeobecné definície korupcie poskytuje Miller (2006):

⁷ Bližšie pozri www.transparency.sk.

⁸ Z ang. *UN Manual on Anti-Corruption Policy*.

⁹ Z ang. *Convention against Transnational Organized Crime*.

Michael Johnston tvrdí, že „v problematike korupcie žiadna otázka nie je trvácnejšia a neznemožnila tak často sľubné diskusie ako otázka definície“. Vito Tanzi prehlásil, že problém definície korupcie absorboval až príliš mnoho času vedeckých konferencií, ale „ako slon“, korupcia je „ťažko opísateľná [, no] ľahko rozoznateľná“. V podobnom duchu Andrés Sajó hovorí, že diskusia o definícii korupcie je stratou času – „experti sa nikdy nezhodnú na jedinej definícii“ – diskusia o definícii môže dokonca byť zhubná...

Preto Miller (2006) navrhuje nepokúšať sa o všeobjímajúcu definíciu korupcie, ale radšej sa zamerať na viac konkrétne definície jej podôb, foriem. Ako je zrejmé už z toho stručného úvodu, príčinou tohto problému nie je analytická či syntetická neschopnosť výskumníkov v oblasti korupcie, ale kultúrna a kontextuálna podmienenosť definície korupcie. Preto cieľom úvodu nebolo uviesť preferovanú definíciu, ale skôr ukázať obmedzenia úzkeho právneho či ekonomického pohľadu na fenomén korupcie a predstaviť paletu komplexnejších definícií.

2. Typológia korupcie

V nasledujúcom texte poskytujeme typológiu korupcie z viacerých uhlov. Definujeme jednotlivé typy korupcie podľa rozsahu aktivít, ktoré sa považujú za korupciu, ďalej podľa oblasti, ktorých sa korupcia týka, podľa priamosti dopadu na občana, podľa miery organizácie korupcie, podľa miery okrádania verejného sektora, podľa náhodnosti výskytu korupcie, ďalej podľa vzťahu korumpujúceho a korumpovaného, podľa miery legálnosti predmetu korumpovania, korupcia podľa vzťahu masy a elity, podľa motivácie korumpujúceho a podľa motivácie korumpovaného.

Typológia je výsledkom štúdia literatúry o korupcii a výbere obmedzeného počtu rôznych typov, ktoré reprezentujú podľa názorov autorov najdôležitejšie uhly pohľadu rôznych spoločenských vied – a to politológie, sociológie a ekonomickej.

2.1. Korupcia podľa oblasti, do ktorej zasahuje

Podľa Offeho (2004) je korupciou dobrovoľné porušenie právnych a spoločenských noriem verejnými činiteľmi. Túto veľmi širokú definíciu neskôr zužuje takto: korupcia je dvojstranný, dobrovoľný a úmyselný nezákonný kontrakt medzi dvoma aktérmi, ktorý sa týka výmeny úradného rozhodnutia za odmenu alebo príslub odmeny (finančnej alebo v podobe protislužby – *in kind*). Potom podľa toho, v akých oblastiach rozhodovania zástupcov verejného sektora dochádza ku korupcii, delíme ju na:

- administratívnu korupciu,
- politickú korupciu.

Podľa Hellmana (2000) k administratívnej korupcii dochádza *pri implementácii* už existujúcej politiky. Príkladom je korupčná transakcia, keď dochádza k vydaniu vodičského preukazu niekomu, kto naň nemá zo zákona nárok, prípadne dochádza k urýchleniu vydania pasu na základe úplatku. Ide o obídenie platných existujúcich pravidiel.

Administratívna korupcia zahŕňa úplatkárstvo v rámci verejnej správy. Niekedy sa jej dáva prívlastok nízkoúrovňová (*low-level*) – prípadne pouličná (*street-level*), pretože sa s ňou občania môžu stretávať každodenne v styku s verejnými úradmi a verejnými službami, napríklad v rámci zdravotníctva, školstva alebo polície.

Pri politickej korupcii podľa Svetovej banky dochádza k ovplyvňovaniu formulácie zákonov, regulácií a politik na základe nezákonných alebo nelegitímnych aktivít. Cieľom je ovplyvniť základné pravidlá hry. Hellman (2000) hovorí o ovládnutí štátu zo strany firiem.

Politická korupcia sa podľa Amundsenovej (2000) uskutočňuje na najvyšších úrovniach politickej sféry. Politická korupcia tak nastáva vtedy, keď politici, ktorí sú oprávnení formulovať a vytvárať zákony v mene ľudu, sú sami skorumpovaní a zneužívajú svoju politickú moc na udržanie alebo rozšírenie svojho postavenia alebo bohatstva.

2.2. Korupcia podľa priamosti/nepriamosti dopadu na občana

Odborná literatúra zároveň pracovne rozlišuje medzi tzv. *veľkou korupciou* (*grand corruption*) a *malou, drobnou korupciou* (*petty corruption*). Obe sú škodlivé. Ich dopad však jednotlivci cítia rôznym spôsobom.

Jednotlivec sa s *malou korupciou* stretáva v každodennom živote. Dotýka sa ho priamo. To znamená, že priamo vynakladá časť zo svojho disponibilného príjmu na úplatky. Ak má mesačný príjem 10 000 Sk a za ošetrovanie u lekára zaplatí úplatok napríklad 1 000 Sk, v rukách mu ostane 9 000 Sk. Dopady takejto transakcie teda jasne cíti. Ide o potrebu uplacať napríklad pri poskytovaní služieb verejným sektorom, v zdravotníctve pri operácii či hospitalizácii pacienta, pri prijímaní študentov do škôl alebo pri získavaní rôznych druhov povolení a výpisov – pri získavaní stavebného povolenia alebo výpisu z katastra nehnuteľností. V porovnaní s veľkou korupciou ide o nižšie čiastky vynaložené na uplácenie, avšak najväčšia záťaž je na vrstve najchudobnejších.

Na strane druhej sa tzv. veľká korupcia dotýka každého jednotlivca nepriamo. Nepriamo v uvedenom kontexte znamená to, že občan neposkytuje priamo časť svojho mesačného príjmu na tento druh úplatkov, tak ako je to napr. v uvedenom príklade z oblasti zdravotníctva. Ale ak sa v obci stavia škola a stavba sa „predraží“ o 10 percent, teda namiesto 5 000 000 Sk stojí o pol milióna viac,

nebude za čo opraviť v obci ulicu. S tzv. veľkou korupciou sa tak stretávame napr. pri verejnom obstarávaní, privatizácii a pod.

Na záver tohto triedenia ešte jedna poznámka poukazujúca na vzťah k predchádzajúcemu členeniu. Tzv. veľká korupcia sa môže uskutočňovať aj na administratívnej, aj politickej úrovni výkonu vecí verejných. Príkladom je rozhodovanie, napr. rozhodovanie o dodávateľovi v procese verejného obstarávania.

2.3. Korupcia podľa miery organizácie

Podľa miery organizácie je možné korupciu rozdeliť na *chaotickú a organizovanú*. (Mauro 1998)

Chaotická korupcia predstavuje neorganizovaný systém, v ktorom nie je jasné, kto očakáva úplatok a v akej výške. Neexistuje žiadna záruka, že nebude treba platiť dodatočné úplatky iným úradníkom a že požadovaná služba alebo výhoda bude poskytnutá.

Oproti tomu je organizovaná korupcia systémom fungujúcim v rámci určitých pravidiel, kde je jasné, koho treba podplatiť a koľko mu treba zaplatiť, aby poskytol žiadanú službu alebo výhodu. Často takto fungujú rôzne kriminálne skupiny¹⁰.

ADB¹¹ taktiež podobne rozlišuje medzi *syndikovanou korupciou*, keď sa úplatky poskytujú v rámci premyslených, prepracovaných systémov a *korupciou nesyndikovanou*, keď jednotlivci žiadajú úplatky nekoordinovaným spôsobom. Z koncepčného hľadiska nie je medzi týmito dvoma pohľadmi výraznejší rozdiel.

Doplňujúce delenie, ktoré dokrešľuje mieru organizácie korupcie, hovorí o delení korupcie na *súkromnú a kolektívnu*. Peniaze alebo výhody pochádzajúce z korupčného správania si v niektorých prípadoch úradník či politik môže ponechať celé, avšak inokedy si ich môže rozdeliť so svojimi kolegami alebo dokonca nadriadenými.

2.4. Korupcia podľa prítomnosti krádeže verejného majetku

Podľa Shleifera a Vishneho (1999) korupcia nastáva, keď štátny alebo samosprávny úradník predá verejný majetok pre svoj vlastný úžitok. Úradník si napríklad môže vypýtať poplatok za majetok, ktorý oficiálne vlastní štát či obec. Vo väčšine prípadov však tovary alebo služby, ktoré úradníci predávajú, nemajú hodnotu samé osebe, ale umožňujú občanovi vykonávať ekonomické aktivity, ktoré by inak legálne vykonávať nemohol. Rôzne licencie a povolenia, avšak aj pasy a víza sú príkladom takýchto statkov.

¹⁰ Uvedené delenie používa Svetová banka v príručke *Introduction to Corruption*. Podrobnejšie pozri <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35970/mod03.pdf>.

¹¹ Bližšie pozri www.adb.org/Integrity/

Autori sa venujú dvom prípadom – *korupcii bez krádeže verejného majetku*, keď úradník vláde zaplatí stanovenú cenu, a *korupcii s krádežou verejného majetku*, keď úradník vláde neodovzdá nič a utají poskytnutie služby.

Korupcia bez krádeže verejného majetku by mohla nastať napríklad tak, že úradník by si za vydanie licencie vypýtal stanovenú cenu a k tomu ešte úplatok. Úradník by si úplatok ponechal a stanovenú cenu za tovar by odovzdal vláde alebo nadriadenej inštitúcii.

V prípade korupcie s krádežou verejného majetku by si úradník vypýtal len úplatok, ktorý môže, avšak nemusí byť menší než oficiálne stanovená cena za licenciu. Tento úplatok si potom úradník ponechá a vláde neodovzdá žiadne peniaze. Iným príkladom korupcie bez krádeže je správanie sa colníka, ktorý by tovar prepustil cez štátnu hranicu za úplatok, ktorý by bol nižší než oficiálne clo a vláde by z tejto sumy nič neodovzdal. V takýchto prípadoch je pre skorumpovaného úradníka často výhodné utajiť, že nejaká transakcia vôbec prebehla, a tak znížiť pravdepodobnosť, že jeho praktiky budú odhalené.

Shleiferova a Vishneho analýza naznačuje, že korupcia sa šíri prostredníctvom konkurencie tak medzi úradníkmi, ako aj medzi spotrebiteľmi. Ak sa úradnícke posty rozdeľujú pomocou aukčného mechanizmu, podľa ktorého daný post obsadí úradník, ktorý je zaň ochotný zaplatiť najviac peňazí, uchádzači, ktorí sa neplánujú správať korupčne, si tieto miesta jednoducho nemôžu dovoliť. Na druhej strane tí uchádzači, ktorí očakávajú, že v úplatkoch vyberú veľa peňazí, dajú najlepšie ponuky a pravdepodobne obsadia dané miesto. Konkurencia medzi úradníkmi tak zabezpečí, že sa v úplatkoch vyberie čo najväčšie množstvo peňazí.

V prípade korupcie s krádežou verejného majetku je pre šírenie sa korupcie ešte dôležitejšia konkurencia medzi spotrebiteľmi. Ak si napríklad spotrebiteľ A dokáže zaobstarať potrebné oprávnenie lacnejšie než spotrebiteľ B, získa nad spotrebiteľom B na trhu konkurenčnú výhodu. Ak napríklad niektorí vodiči kamiónov na hraniciach zaplatia namiesto cla úplatok (nižší ako je clo), importéri, ktorí platia celé clo, to majú na konkurenčnom trhu sťažené. Respektíve ak sa licenciu alokuje cez úplatok, konkurent, ktorý neupláca, sa na trh nedostane. Podobne to platí aj pri verejnom obstarávaní.

Korupcia sa tak rozširuje, pretože dodržiavanie zákona je často v podmienkach konkurenčného trhu neudržateľné. Spotrebiteľia v takýchto prípadoch nemajú žiadnu motiváciu o korupcii informovať príslušných zodpovedných a pravdepodobnosť, že nekalá činnosť úradníkov bude odhalená, klesá. Pretože korupcia s krádežou verejného majetku zosúlaďuje záujmy úradníkov a spotrebiteľov, tento typ úplatkárstva bude trvácnejší než korupcia bez krádeže, pri ktorej sa záujmy spotrebiteľov a úradníkov rozchádzajú. Tieto zistenia naznačujú, že prvým krokom k zníženiu korupcie by malo byť vytvorenie systému účtovníctva, ktorý zabráni krádeži verejného majetku. Pri vyberaní ciel a daní takéto účtovnícke

praktiky môžu znížiť rozsah úplatkárstva, pretože bez možnosti krádeže budú úradníci nútení vyžadovať vyššiu než stanovenú cenu, čo by však zvýšilo náklady spotrebiteľov. Spotrebiteľia tak budú mať motiváciu informovať zodpovedné authority o korupčnom správaní sa úradníkov.

Spotrebiteľia často potrebujú viacero návzajom sa dopĺňujúcich (komplementárnych) povolení, aby mohli vykonávať svoju činnosť. Ak tieto povolenia vydáva viacero verejných úradov, tieto úrady môžu spolupracovať pri vyberaní úplatkov, vydávať povolenia navzájom nezávisle, alebo si dokonca v ich vydávaní konkurovať. Podľa Shleiferovej a Vishneho analýzy by najlepším spôsobom, ako znížiť korupciu bez krádeže verejného majetku, bolo vytvoriť konkurenciu medzi úradníkmi, ktorí poskytujú vládne tovary a služby. Ako príklad uvádzajú vydávanie pasov v Spojených štátoch amerických. Jeden z dôvodov, prečo si americkí občania môžu zadovážiť pas bez platenia úplatku, je to, že majú možnosť požiadať oň v ktoromkoľvek inom meste, ak by úradník vyžadoval úplatok.

2.5. Korupcia podľa náhodnosti jej výskytu

Ďalej sa na korupciu môžeme pozerat' a hodnotiť ju podľa toho, či je to jav, ktorý sa stal náhodou a je skôr osobným zlyhaním a nie systémovým problémom daného verejného sektora, alebo je to už systémová, štruktúrálna vlastnosť verejného sektora danej krajiny či oblasti verejného sektora. Podľa tohto kritéria ju delíme na *systémovú korupciu a individuálnu predajnosť (venal corruption)*.

Klitgaard, Maclean-Abaroa and Parris (2000) označujú niektoré druhy korupcie „na voľnej nohe“ (*free-lance*), keď jednotliví úradníci alebo malé skupinky úradníkov využívajú svoje monopolné postavenie na vymáhanie úplatkov. Inokedy sa však korupcia stáva systematickou. Autori si pomáhajú prirovnaním k futbalovému zápasu. Zatiaľ čo *free-lance* korupcia je podobná tomu, keď fauluje jeden hráč, v prípade systematickej korupcie zlyháva celý systém pravidiel a ďalšia hra je takmer nemožná. Ak takáto situácia nastane v inštitucionálnom alebo spoločenskom kontexte, môžeme hovoriť o hyperkorupcii, prípadne o druhej korupcii. Caiden (2006) hovorí, že systémová korupcia je špecifický prípad – extrém, v ktorom sa korupčné správanie stáva súčasťou systému, bežným javom, a tak úplne obracia pokus o definíciu korupcie z *odklonu* od štandardného správania k *zotrvaníu* pri štandardnom správaní sa, pretože korupcia je v tejto perspektíve úplne štandardná.

Príklad systémovej korupcie v USA opisuje Wallis (2005). Uvádza, že politická a ekonomická situácia Anglicka 18. storočia spôsobila prudký rast vládnych výdavkov. To rozšírilo vplyv štátu a vytvorilo mnoho príležitostí kupovať si podporu. V krehkej rovnováhe vzťahu medzi kráľom a parlamentom bol každý hlas dôležitý. Obmedzovanie vstupu na trh v rýchlo rastúcej ekonomike a rozví-

ajúcej sa spoločnosti bolo kritizované mnohými ekonómami, no pre vládu (kráľa) to bola možnosť tvorby renty a tiež spôsob, ako naplniť štátnu pokladnicu. A tiež získať prevahu nad parlamentom.

Američania si z Anglicka doniesli ústavu, no nedoniesli si kráľa ani aristokraciu. Ústavnú rovnováhu museli vytvoriť iným spôsobom. Kráľa nahradila vláda a aristokraciu občania. Lenže i Američania museli čeliť podobným problémom ako Angličania. Najjednoduchším spôsobom, ako zabezpečiť rýchly ekonomický rast a rozvoj spoločnosti, bolo vytváranie spoločností s ručením obmedzeným, na ktorých vytvorenie bola potrebná licencia vydaná vládami jednotlivých štátov. Týmto spôsobom však vlády limitovali vstup na trh, čím sa vytváranie firiem stalo veľkým priestorom na získavanie renty a tento proces bol sprevádzaný častými politickými škandálmi.

Podľa Wallisa sa však postupne väčšina amerických štátov rozhodla získavať svoj podiel na rente prostredníctvom daní a nie politického vplyvu. Hrozbu korupcie, ktorá mala v prostredí obmedzeného vstupu na trh veľmi dobré podmienky, štáty eliminovali tým, že vstup na trh otvorili, liberalizovali. Založenie firmy prestalo byť politickou záležitosťou, ale stalo sa administratívnou procedúrou. Neobmedzený vstup na trh, voľná súťaž a konkurenčné trhy obmedzili priestor pre získavanie renty pri vytváraní firiem, ktorá bola spôsobená politickým obmedzovaním vstupu na trh. Ekonomická konkurencia vytvorila svoju vlastnú rovnováhu a prestala byť hrozbou pre vládu.

2.6. Korupcia podľa vzťahu korumpovaného a korumpujúceho

Klitgaard, Maclean-Abaroa a Parris (2000) rozlišujú medzi *internou* a *externou* korupciou. Príkladom internej korupcie, ktorá sa odohráva vo vnútri inštitúcie, môže byť sprenevera. Teda interná korupcia sa odohráva vo vnútri organizácie, jej aktérmi nie sú klienti organizácie. Interná korupcia zasahuje do schopnosti verejnej agentúry prijímať alebo riadiť svojich pracovníkov, efektívne využívať pridelené prostriedky, prípadne vykonávať nestranné vnútorné kontroly.

Externá korupcia sa odohráva vo vzťahu medzi inštitúciou a inými subjektmi. Príkladom je vydieranie, vymáhanie peňazí od klientov alebo dodávateľov, prípadne obchodovanie na základe dôverných informácií.

2.7. Korupcia podľa formy a miery reciprocity

Pri získavaní neoprávnených výhod, napríklad uprednostnenia a urýchleného vybavenia zápisu do registra nehnuteľnosti, nedochádza iba k neosobnému poskytovaniu peňazí, finančnej hotovosti ako formy odplaty za daný úkon. Pri získavaní neoprávnených výhod dochádza aj k odplate vo forme recipročnej „služby“ a odplata za zvýhodnenie, samotné naplnenie recipročnej služby môže nastať aj

v budúcnosti. V rámci poskytovania recipročných služieb, *quid pro quo*, sa zároveň môžu jednotliví aktéri dostať do rôznych sociálnych rolí. Dve krajné situácie vzťahov medzi aktérmi korupcie sú horizontálne – partner vz. partner a vertikálne – patrón vz. klient. Ide o dve odlišné vlastnosti korupčného vzťahu – spôsob a miera reciprocity – ktoré bližšie vysvetľujú viaceré formy korupcie tak, ako to načrtáva nasledujúca tabuľka.

Tabuľka č.1: **Delenie korupcie podľa formy a miery reciprocity**

Forma reciprocity /sociálne roly aktérov, miera reciprocity	Vertikálny vzťah	Horizontálny vzťah
Priama, bezprostredná, jednorazová	Vynútená, vertikálna korupcia	Dobrovoľná, partnerská korupcia
Nepriama, nejasná	Vzťah patrón – klient, politický klientelizmus	Horizontálny, partnerský klientelizmus

Zdroj: autori

Pri priamej, bezprostrednej korupcii dochádza k časovému spojeniu zneužitia zverenej moci a získania odplaty, výhody. Odplata môže byť v rôznych formách, napríklad v podobe finančnej hotovosti či vecného plnenia. Vzťah medzi aktérmi korupčnej transakcie môže byť osobný aj neosobný, teda medzi známymi aj neznámymi. V prípade, že dochádza k bezprostrednej korupcii medzi známymi, majú aktéri korupcie voči sebe väčšiu dôveru a menej sa obávajú odhalenia danej transakcie. Pri bezprostrednej korupcii prevládajú skôr horizontálne vzťahy medzi aktérmi korupcie.

Podľa povahy vzťahu medzi oboma aktérmi môžeme rozlišovať vertikálnu a partnerskú korupciu. Ak je jeden z aktérov v nadriadenom postavení voči druhému, alebo má nad ním výraznú moc, ide o *vertikálnu, často priamo alebo nepriamo vynútenú korupciu*. Naopak, korupcia medzi dvoma aktérmi, ktorí sú nielen formálne rovnoprávni, ale kde ani jeden z nich nemá výraznejšiu moc, je svojou povahou *dobrovoľná a partnerská*.

Pri *klientelizme* nemusí dôjsť k časovému súbehu zneužitia zverenej moci a odplaty za takýto úkon. Vytvárajú sa recipročné siete závislosti, keď k recipročnému plneniu môže dôjsť aj v budúcnosti. Zároveň je korupčné plnenie nejasné. Existujú viaceré definície klientelizmu. Podľa Andvig a kol. (2000) je klientelizmus plnenie, ktoré nie je nutne spojené s presne definovaným protiplnením, ale môže súvisieť s voľnejšie definovanými protiplneniami, osobnými, politickými a inými vzťahmi medzi oboma stranami klientelistickej transakcie. Vzniká uprednostňovaním, preferovaním priateľov a kolegov, spriaznených skupín. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako „*old school tie*“, „*old boys club*“, „*old boys network*“, čo možno preložiť ako klub starých spolužiakov. Na-

príklad riaditeľ miestnej strednej školy uprednostní pri odvolaní syna miestneho známeho lekára, ktorý ho uprednostňuje pri vyšetreniach v nemocnici.

Podľa Zemanovičovej a Beblavej (2003) o klientelizme hovoríme vtedy, keď sa rozdeľovanie statkov, tovarov, služieb a uznání neuskutočňuje na základe neosobných pravidiel, napríklad práva či trhu,¹² ale na základe priateľských, osobných vzťahov. Zvyčajne ide o uprednostňovanie a zvýhodňovanie tých, ktorým sme za niečo zaviazaní, alebo tých, ktorých si chceme zaviazat'. Takýmto spôsobom sa potláča nárazníkový princíp, ktoré je výrazom pre také správanie sa jednotlivca, kde osobné vzťahy nehrajú žiadnu úlohu pri prijímaní rozhodnutí. Rovnaké zaobchádzanie so všetkými je dôležité pre dobré fungovanie trhovej ekonomiky a verejného sektora. V ekonomickom zmysle slova by mal jednotlivec zaobchádzať s príbuznými a známymi tak isto ako s neznámym človekom. Táto požiadavka sa kladie aj na zamestnancov vo verejnom sektore, ktorí majú reprezentovať verejný záujem. Doslovný preklad – *arm's length relationship* – hovorí, že ide o situáciu, keď si máme osoby, o ktorých rozhodujeme vo verejnom sektore, držať na dĺžku ruky. Aj slovenský jazyk má pre takúto situáciu pomenovanie – držať si ich od tela.

Pri analýze nárazníkového princípu zohrávajú dôležitú úlohu kultúrne faktory. V krajine, kde prevláda nárazníkový princíp, sa skôr udomácni spávanie sa byrokratov podľa Weberovho byrokratického modelu. Pod ním rozumieme nestrannú byrokráciu fungujúcu podľa definovaných formálnych pravidiel, v ktorých nie je miesto pre nepotizmus či klientelizmus. Uvedený model by v niektorých krajinách mohol byť konfliktný s existujúcimi akceptovanými spoločenskými normami. Tie totiž hovoria, že rodina a priatelia majú prednosť. V spoločnostiach, kde sa od zamestnanca vo verejnom sektore rovnako ako od každého iného jednotlivca očakáva poskytnutie pomoci príbuzným a priateľom špeciálnym zaobchádzaním, si takéto správanie vyžaduje porušovanie zákonov, administratívnych pravidiel a odchod od „univerzálnych princípov“. Osoba, ktorá odmieta poskytnúť tento typ pomoci, je považovaná za porušujúcu prevažujúci morálny kód a môže byť vytláčaná na okraj danej komunity, spoločnosti.

Na Slovensku sa môžeme tak isto stretnúť s klientelizmom. Podľa prieskumu agentúry FOCUS pre TIS v roku 2003 najrozšírenejšími formami korupčného správania na miestnej úrovni správy vecí verejných je práve klientelizmus, čo si myslelo viac ako 50% respondentov. (Sičáková-Beblavá – Pirošík 2004)

¹² Z ekonomického hľadiska tak klientelizmus vnáša do výmenných vzťahov iracionalitu. O tom, kto sa dostane k obmedzeným zdrojom, tovarom alebo službám, nerozhoduje trh, ale ani šikovnosť, schopnosť či tvrdá práca, ale to, k akej sieti, skupine patrí. Ak v tradičných spoločnostiach tvorili klientské vzťahy skelet jej sociálneho systému, v modernej spoločnosti sa stávajú patologickým javom. Sú totiž porušením princípu rovnosti – rovnosti príležitosti, rovnakého prístupu k výmenným trhovým vzťahom. Podmienkou fungovania trhového mechanizmu je jeho verejná prístupnosť.

R. Putnam (1993) uvádza, že výskyt tohto fenoménu závisí aj od typu sociálneho kapitálu v krajine. Sociálny kapitál sa zvykne definovať ako neformálna norma, ktorá podporuje kooperáciu medzi dvoma a viacerými jedincami. R. Putnam rozlišuje dva typy sociálneho kapitálu, ktorým rozumie sieť sociálnych vzťahov a prepojení v rámci miestnej komunity. Rozlišujú sa dva druhy sociálneho kapitálu. Prvý typ je sociálny kapitál založený na špecifickej reciprocite podľa hesla „ja pomôžem tebe a ty pomôžeš mne“. Druhý typ – zovšeobecnená reciprocita funguje systémom „ja pomôžem tebe a ty pomôžeš jemu“. Rozdiel medzi špecifickou a zovšeobecnenou reciprocitou je rozdiel medzi dôverou v úzkom kruhu a dôverou v otvorenej komunite. Ako načrtáva tento text, sociálny kapitál má aj negatívne formy a následky, medzi ktoré patrí korupcia vo verejnom sektore, ktorá môže vzniknúť ako následok uprednostňovania svojich známych či príbuzných. Príkladom dlhodobého zakotvenia takýchto pravidiel je južné Taliansko či India. V Indii príbuzní očakávajú preferenčné správanie sa či už pri rokovaní s jednotlivcami v súkromnom sektore alebo vo verejnej správe. Iné správanie by hodnotili ako nemorálne. Preto by v spoločnostiach, kde sa preferujú osobné väzby jednotlivcov pri rozhodovaní vo verejnom sektore, mohla byť frekvencia korupcie vyššia, identifikácia korupčníkov zložitejšia a potrestanie problematickejšie. Snaha definovať alebo identifikovať korupciu sa stáva zložitejšou tam, kde fungujú takéto systémy výmeny.

Pojem klientelizmus sa používa pri vertikálnych aj horizontálnych vzťahoch jednotlivcov.

Pri vertikálnych vzťahoch ide o vzťah typu *patrón – klient*¹³. Špecifickým typom takéhoto horizontálne definovaného klientelizmu je *politický klientelizmus*, kedy sa politická strana, patrón správa ako „starostlivý otec“ a do istej miery preberá starostlivosť nad klientom, jednotlivcom. V politickej sfére sa tak okrem snahy osobného obohatenia stáva motívom klientelistického správania získanie financií na uskutočnenie politických aktivít. Čiastočne cez politické strany, čiastočne cez „spriaznené“ firmy napríklad výmenou za zvýhodnený prístup k moci.

Podľa Vašečku (2006) v samotných základoch korupčného správania je potrebné hľadať nerovný vzťah medzi klientom a patrónom. Napriek tomu, že je tento vzťah nerovný, je silne recipročný v tom, že ide o niečo za niečo *quid pro quo*. (Eisenstadt 2005) Eisenstadt konštatuje, že klientela nefunguje trhovo, jej predmetom sú také statky, ktoré nielen nie sú na predaj, ale ktorých cena je nejasná, či dokonca nie je stanovená. Politická strana chce budúcu podporu alebo viac financií, jej člen napríklad zamestnanie – klientelizmus je recipročne výhodný pre oboch.

¹³ V kontexte verejného sektora sa klientelizmus nevyskytuje len vo vzťahu verejného sektora k občanom, klientom. Vzťahy patrón – klient sa vyskytujú napríklad aj na rôznych pracoviskách verejného sektora vo vzťahu nadriadený – podriadený.

Klientelizmus ako základ korupčného správania je ľahko vystopovateľný práve v krajinách s pretrvávajúcimi zvykmi a normami tradičnej spoločnosti, kde sú prítomné antiliberálne myšlienky a silný paternalizmus. V takomto prostredí klientelistický vzťah nie je iba o mocenských pozíciách, ale ani o priateľských vzťahoch. Korupčné prostredie založené na prepletenej sieti klientelistických vzťahov je tak podľa Eisenstadta zvláštnou kombináciou nerovnosti a vzájomnej solidarity. Práve klientelizmus ako systém a spôsob uvažovania o svete je najväčšou prekážkou pri snahách o odstraňovanie korupčného prostredia v krajine. V mnohých kultúrach je táto inštitúcia nielen zaužívaná, ale vnímaná ako jednoznačne vzájomne výhodná – bohatým a mocným zabezpečuje ešte viac bohatstva a moci a chudobným a málo vplyvným naopak aspoň elementárnu ochranu pred pádom do chudoby, závislosti, ale chráni aj pred nebezpečnými situáciami. (Vašečka 2006)

Klientelizmus môže mať aj striktnu horizontálnu, partnerskú podobu, ak sa klientelistické vzťahy vytvárajú medzi ľuďmi, ktorých spoločenské postavenie aj politická (bez)moc sú približne rovnaké a vzájomným uprednostňovaním si zabezpečujú lepší prístup k verejným službám či iným statkom. Partnerský klientelizmus môže mať podobu rodinných, známostných, národnostných či etnických sietí.

2.8. Korupcia podľa vzťahu elity a masy

Offe (2004) sa pozerá na korupciu aj cez optiku rozdelenia spoločnosti na elity a neelity (masy) a uvádza štyri možné typy korupčného správania sa:

- Súkromná korupcia medzi neelitami – predávanie toho, čo nie je na predaj. Príkladom je situácia, keď podnikateľ podplatí zamestnanca konkurenčnej firmy, aby mu prezradil obchodné tajomstvo svojho zamestnávateľa. Tento typ nie je politickou korupciou.

- Neelity korumpujú elity, napríklad formou úplatku za „správne“ a rýchle vybavenie žiadosti.

- Jednotlivé elity sa korumpujú medzi sebou. Príkladom je „kupovanie“ hlasov poslancov opozície vládnu koalíciou v čase, keď má vládna koalícia v parlamente len krehkú väčšinu.

- Elity tiež môžu korumpovať neelity kupovaním si hlasov časti spoločnosti prostredníctvom predvolebných „služieb“ (napr. zvýšenie dôchodkov dva mesiace pred voľbami). Tento typ správania sa má veľmi blízko ku klientelizmu, no za predpokladu, že hlasovanie vo voľbách je tajné, elity nemajú možnosť presne zistiť, kto im dal svoj hlas výmenou za takéto služby, čo podkopáva zmysluplnosť transakcie. Korumpovanie neelit elitami má zmysel vtedy, ak elity uplácajú

vodcov potenciálnych oponentských skupín s cieľom znížiť schopnosť ich mobilizácie. Príkladom môže byť kupovanie si mlčanlivosti novinára politikom.

2.9. Korupcia podľa motivácie korumpujúceho

Podľa Rose-Ackermann (1999) existuje zhoda na typoch situácii, ktoré sú náchylné na uplácanie. Preto je potrebné poznať motivácie, ktoré vplyvajú na poskytovanie úplatkov. Podľa tohto kritéria rozlišujeme:

- **Korupciu s cieľom vyrovnávania dopytu a ponuky** – uplácanie vyrovnáva existujúcu nerovnováhu. Ide o situáciu, keď je dopyt väčší ako ponuka. Verejný sektor poskytuje mnohé tovary a služby, a to buď zadarmo alebo za cenu nižšiu ako je trhová cena. Je poverený rozhodovať o rozdelení obmedzených zdrojov či výhod jednotlivcom a firmám, pričom pri rozhodovaní by sa mali používať jasné kritéria. Jednotlivci či firmy sú niekedy ochotné platiť za prístup k službám či tovarom, ktoré môžu získať za nižšiu, ako je trhová cena. Medzi typické situácie patrí napr. oblasť zdravotníctva, školstva či pridelovanie obmedzeného množstva vývozných licencií. Ak je prístup k úverom a úroková miera kontrolovaná štátom, mnohí platia úplatky s cieľom získať prístup k takýmto výhodným úverom.

- **Korupciu ako motivačný prvok** – úplatok pôsobí ako motivačný bonus, príplatok. Pracovníci vo verejnom sektore môžu mať málo motivácií robiť zverenú, delegovanú prácu pri určitej platovej úrovni a pri určitej úrovni internej kontroly. Môže nastať situácia, že sa práca odkladá, naťahuje a bariér pribúda. Jednotlivci a firmy sú niekedy ochotní platiť za rýchlejšie vybavenie istej záležitosti. Prípadne sú ochotní úplatkom si zabezpečiť kvalitnejšiu službu. Medzi typické situácie patrí napríklad rýchlejší zápis do katastra nehnuteľnosti alebo obchodného registra.

- **Korupciu s cieľom znižovania nákladov** – znížiť náklady, ktoré na jednotlivcov a firmy uvalil verejný sektor napríklad vo forme daní, ciel a splnenia iných požiadaviek, mnohokrát vedie ku korupčnému správaniu, poskytovaniu, prijímaniu či vyžadovaniu úplatkov. Všade, kde regulátor disponuje voľnosťou v rozhodovaní, vzniká priestor pre takéto správanie. Ak sa napríklad podnikateľ „dohodne“ s „vhodným“ colníkom, ten mu vyrúbi nižšiu sadzbu cla. Podobná situácia nastáva pri dopravnej polícii v prípade prekročenia stanovenej rýchlosti, keď sa po „dohode“ s policajtom zaplatí nižšia čiastka.

- **Korupciu s cieľom umožnenia kriminálnych aktivít alebo získanie neoprávnenej výhody** – nelegálne podnikateľské subjekty sa snažia o zabezpečenie si istoty kupovaním polície, politikov, sudcov, alebo im umožňujú podieľať sa na ziskoch z nelegálnych aktivít. V extrémnych prípadoch nelegálne podnikanie a bosovia organizovaného zločinu sektora prostredníctvom korupčných praktík

dominujú polícií a iným častiam verejného sektora. V mnohých prípadoch im nejde len o imunitu, keďže sa obávajú prípadných represných postihov, ale aj o udržanie si monopolu na nelegálnom trhu. Kedykoľvek pri situácií, keď podnikateľ potrebuje získať licenciu na prevádzku podnikateľskej činnosti a uskutočňovanie aktivít, napríklad vývoz dreva, možnosť skorumpovaného zamestnanca vo verejnej správe poskytnúť ju iba „vyvolenému“ a neposkytnúť ju jeho konkurentom, predstavuje pre korumpujúceho podnikateľa jasnú konkurenčnú výhodu.

Z pohľadu motivácie korumpovať pristupuje aj Rothard (2005), pričom úplatky delí na *útočné* a *obrané*. Pri obranných úplatkoch ide podľa neho o nákup povolenia vykonávať nejakú činnosť potom, čo bola vyhlásená za nezákonnú. Úplatkárstvo je v tomto kontexte výsledkom postavenia niektorých produkčných odvetví mimo zákona. Na strane druhej, ako ďalej uvádza Rothard, je úplatok k dosiahnutiu exkluzívneho či kváziexkluzívneho povolenia, kvôli ktorému nebudú môcť ostatní pôsobiť v danej oblasti, príkladom úplatku útočného. Je to platba za udelenie monopolistického privilégia.

Tieto situácie, ktoré sú náchylné na korupčné správanie, sa navzájom nevyklučujú. Úplatok môže pôsobiť ako motivačný nástroj a zároveň ako alokátor určitého obmedzeného prostriedku, napríklad licencie, prípadne slúžiť ako nástroj získania daňovej úľavy.

2.10. Korupcia podľa motivácie korumpovaného

Rose-Ackermannová (1999) poukazuje na dva odlišné typy motivácie tých, ktorí prijímajú úplatky. Hovorí o *korupcii z núdze* (*corruption from need*) a *korupcii z nenásytosti* (*corruption for greed*).

V krajinách, v ktorých sú mzdy štátnych úradníkov nízke, je korupcia jednou zo stratégií prežitia, ide teda o *korupciu z núdze*. Úradnícke miesta, kde existuje len malá možnosť získať úplatok, ostávajú neobsadené, ale o miesta s vyššou možnosťou získania úplatku je veľký záujem. Úradníci na takýchto miestach si prostredníctvom úplatkov môžu zvýšiť svoju podpriemernú mzdu. Môže nastať i situácia, keď si úradník v snahe zabezpečiť si určitý životný štandard nájde druhé zamestnanie v súkromnom sektore. V tomto prípade hrozí konflikt záujmov, pretože úradník môže v zamestnaní v súkromnom sektore profitovať zo svojej pozície v štátnej správe, napríklad pridelením štátnej zákazky firme, v ktorej pracuje.

Ani dostatočné platové ohodnotenie však nemusí úradníka odradiť od korupčného správania sa a zneužitia svojej pozície pre svoj vlastný prospech. V takomto prípade hovoríme o *korupcii z nenásytosti*. Rose-Ackermannová ako najbežnejší prejav korupcie z nenásytosti uvádza prípady konfliktu záujmov, keď úradník

využíva svoje postavenie a vplyv v prospech firmy, v ktorej má on alebo niekto z jeho klientskej siete podiel. V USA sa napríklad vyskytli prípady zamestnancov pošty, ktorí vydávali noviny a za ich distribúciu neúčtovali poštovné.

3. Záver

V článku sme poukázali na dva základné prúdy v definovaní korupcie. Prvým sú všeobecné definície korupcie a druhým definovanie jednotlivých typov korupcie. V praxi sa navzájom dopĺňajú a vytvárajú presnejší obraz o príslušnej korupčnej transakcii.

Tabuľka č. 2: Typológia korupcie

Kritérium	Typy korupcie
1. Oblasť zasiahnutá korupciou	a. Administratívna korupcia b. Politická korupcia
2. Priamosť dopadu na občana	a. Veľká korupcia b. Malá korupcia
3. Úroveň organizácie korupčných aktivít	a. Chaotická/nesyndikovaná korupcia b. Organizovaná/syndikovaná korupcia c. Súkromná/kolektívna
4. Prítomnosť krádeže verejného majetku	a. Korupcia s krádežou verejného majetku b. Korupcia bez krádeže verejného majetku
5. Náhodnosť výskytu	a. Systémová korupcia b. Individuálna predajnosť
6. Vzťah korumpovaného a korumpujúceho	a. Interná korupcia b. Externá korupcia
7. Formy a miery reciprocít	a. Vynútená, vertikálna korupcia b. Dobrovoľná, partnerská korupcia c. Vzťah patrón – klient, politický klientelizmus d. Horizontálny, partnerský klientelizmus
8. Vzťah elity a masy	a. Súkromná korupcia medzi neelitami b. Neelity korumpujúce elity c. Elity korumpujúce sa navzájom d. Elity korumpujúce neelity
9. Motivácia korumpujúceho	a. Korupcia s cieľom vyrovnávania ponuky a dopytu b. Korupcia ako motivačný prvok c. Korupcia s cieľom znížovania nákladov d. Korupcia s cieľom umožnenia kriminálnych aktivít
10. Motivácia korumpovaného	a. Korupcia z núdze b. Korupcia z nenásytosti

Článok zároveň poukázal na mnoho navzájom sa líšiacich vlastností danej korupčnej transakcie, čo v praxi môže komplikovať nastolenie jednoduchých plošných protikorupčných opatrení a nabáda na vyššiu pozornosť pri tvorbe protikorupčných opatrení. Napriek uvedenému sa domnievame, že pokus o typológiu

danej konkrétnej korupčnej transakcie podľa uvedených klasifikačných vlastností pomôže pochopiť jej príčiny a dopady a je odrazom pre definovanie účinnej protikorupčnej stratégie a konkrétnych opatrení.

Aj keď pri každej korupčnej transakcii dochádza k zneužitiu zverenej moci na osobný prospech, jednotlivé korupčné transakcie sa líšia. Každá korupčná transakcia má mnoho vlastností. V článku sme poukázali na desať z nich, ako ukazuje tabuľka č. 2. Korupčné transakcie sa líšia podľa dopadov na občanov – ide o veľkú alebo malú korupciu. Vo verejnom sektore rozlišujeme administratívnu a politickú korupciu, pričom veľká korupcia sa môže uskutočňovať aj na administratívnej, aj politickej úrovni výkonu vecí verejných. Líšia sa motivácie korumpujúceho a korumpovaného, odlišujú sa predmety korumpovania a miera ich legálnosti, ku korupcii môže dochádzať vo vnútri verejnej organizácie medzi jej zamestnancami, ako aj medzi zamestnancami a občanmi, ktorí sa na úrad obracajú. Ďalej sa korupčné transakcie líšia podľa náhodnosti ich výskytu, podľa miery ich organizovanosti a pri korupcii môže, ale nemusí dôjsť ku krádeži verejného majetku.

Emília Sičáková-Beblavá, je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave, kde ukončila aj doktorandské štúdium. Od roku 1997 pôsobila ako výskumná pracovníčka CPHR. V roku 1999 absolvovala odbornú stáž vo Svetovej banke vo Washingtone, D. C. a v Transparency International USA. V roku 2003 sa zúčastnila na študijnom programe na Yale University. V rokoch 2001 – 2004 bola členkou správnej rady Transparency International, kde zastupovala krajiny strednej a východnej Európy a bývalého ZSSR. Od roku 2005 prednáša na Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave, kde vedie predmety venované téme korupcie a viacúrovňovej správe vecí verejných. Je prezidentkou Transparency International Slovensko. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora, vrátane územnej samosprávy, najmä z hľadiska transparentnosti, etiky a korupcie.

Miroslav Beblavý, je absolventom University of St Andrews vo Veľkej Británii, kde ukončil aj doktorandské štúdium v ekonómii. Pôsobil ako ekonomický komentátor denníka SME, výskumný pracovník INEKO, poradca viceguvernerky NBS, výkonný riaditeľ Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť a štátny tajomník Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Od roku 2004 prednáša na Ústave verejnej politiky FSEV UK predmety z ekonomickej a sociálnej oblasti. V súčasnosti je aj výkonným riaditeľom Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť a medzinárodným konzultantom v oblasti verejnej správy a sociálnej oblasti.

LITERATÚRA

BARDHAN, P., 1996: Development Theory: Trends and Challenges. In: Salimono, A., ed. Road Maps to Prosperity: Essays on Growth and Development. Ann Arbor, University of Michigan Press. ISBN 978-0472107292.

- EISENSTADT, S. N., 2005: Political Theory in Search of the Political. Liverpool, Liverpool University Press. ISBN 978-0853230793.
- HEIDENHEIMER, A. J. – JOHNSTON, M. – LEVINE, V., 1989: Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, Transition Publishers. ISBN 978-0887381638.
- KLITGAARD, R. – MACLEAN-ABAROA, R. – PARRIS, H. L., 2000: Corrupt Cities – A Practical Guide to Cure and Prevention. Oakland, Institute for Contemporary Studies, ISBN 978-0821346006.
- MILLER, W. L., 2006: Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure. In: Sampford, CH.; Shacklock, A.; Connors, C.; Galtung, F., eds. Measuring Corruption, London, Ashgate. ISBN 978-0754624059.
- NEILD, R., 2002: Public Corruption: The Dark Side of Social Evolution. London, Anthem Press. ISBN 1843310651.
- OFFE, C., 2004: Political Corruption: Conceptual and Practical Issues. In: Kornai, J.; Rose-Ackermann, S. (eds). Problems of Post Socialist Transition (Vol. I.): Building a Trustworthy State. Basingstoke, Palgrave. ISBN 978-1403964496.
- PUTNAM, R. D., 1993: Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press. ISBN 0691078890.
- ROSE-ACKERMANN, S., 1999: Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, Cambridge University Press. ISBN 978-0521659123.
- ROTHARD, M. N., 2005: Ekonomie státních zásahů. Liberální institut. Praha. ISBN 80-86389-10-3.
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – PIROŠÍK, V., eds. 2004: Transparentná miestna samospráva. Bratislava, Transparency International Slovensko. ISBN 80-89041-80-9.
- AMUNDSEN, I., 2000: Analysis and definition of corruption and its common forms. Utsein Anti-Corruption Resource Centre.
- ANDVIG, J. – FJELDSTAD, O. – AMUNDSEN, I. – SISSENER, T. – SOREIDE, T., 2000: Research on Corruption: A policy oriented survey. Oslo, Charles Michelson Institute and Norwegian Institute of International Affairs.
- BECKER, G. – STIGLER, G., 1974: Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers. In: Journal of Legal Studies, roč. 3, č. 1, s. 1-19.
- CAIDEN, N., 2006: Defining Corruption. Working paper prezentovaný na 1. jeruzalemskej konferencii v máji 2006.
- FRIEDRICH, C., 1966: Political Pathology, In: Political Quarterly, roč. 37, č. 1, s. 70-85.
- GARDINER, J., 1992: Defining Corruption: A Report to the Fifth International Anti-Corruption Conference. Amsterdam.
- HELLMAN, J. S. – JONES, G. – KAUFMANN, D., 2000: Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence on Transition. [online] Washington, DC: The World Bank Institute, 2000. Dostupný z [www: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize.pdf)
- MAURO, P., 1998: Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. Finance and Development, Marec 1998.
- Introduction to Corruption. Svetová banka [online] Dostupné z [www: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35970/mod03.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35970/mod03.pdf)

- NYE, J., 1967: Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In: American Political Science Review, roč. 67, č. 2, s. 417-427.
- RIMSKÝ, V., 2005: Bureaucracy, Clientage and Corruption in Russia. In: Social Science, roč. 36, č. 2, s. 32-44.
- SIČÁKOVÁ, E. – ZEMANOVIČOVA, D., 2000: Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe. Bratislava, Transparency International Slovensko.
- SHLEIFER, A. – VISHNY, R. W., 1999: Corruption. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- VAŠEČKA, M., 2006: Teórie korupcie, transparentnosti, mechanizmov zodpovedania sa verejného sektora a presadzovania verejnej politiky. Bratislava, Transparency International Slovensko, nepublikovaný materiál.
- WALLIS, J. J., 2005: The Concept of Systematic Corruption in American History. Maryland, University of Maryland and National Bureau of Economic Research.

Internetové prezentácie:

- Convention against Transnational Organized Crime. webstránka:
http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_convention.html
- Global Corruption Report. Berlin: Transparency International, 2004
- UN Manual on Anti-Corruption Policy, Viedeň: OSN, 2001
- Odbor boja proti korupcii Úradu vlády SR, webstránka: [www.government.gov.sk/bojproti korupcii/](http://www.government.gov.sk/bojproti_korupcii/) (17. októbra 2006)
- Ázijská rozvojová banka, webstránka: dostupné z WWW: <http://www.adb.org/Integrity/> (17. októbra 2006)
- Transparency International Slovensko, webstránka: www.transparency.sk
- Namibia's Zero Tolerance for Corruption Campaign, webstránka: <http://www.anticorruption.info/>