

Korupcia – dedičstvo štátneho socializmu?

TINA OLTEANU

Kľúčové slová: korupcia, postkomunistické krajiny, Rumunsko, Transparency International, komunistický režim

Rozsah korupcie a škody, ktoré v spoločnosti spôsobuje sa najmä od polovice deväťdesiatych rokov vnímajú ako vážny problém. Boj s korupciou sa vďaka neštátnej organizácii Transparency International a Svetovej banke stal vnútroštátnou i medzinárodnou agendou politických inštitúcií. Zhruba v rovnakom období sa korupcia stala témou, ktorej sa intenzívne venuje i vedecký diskurz. Záujem o korupciu a snaha o jej potieranie úzko súvisí s uvedomením si jej následkov pre fungovanie spoločnosti. Podľa Transparency International korupcia vedie k zvýšeniu politických, ekonomických, sociálnych a ekologických nákladov.¹ Z vedeckých analýz vyplýva, že korupcia má za následok oslabenie legitimity politických režimov, najmä demokracií², oslabuje a znehodnocuje princíp politickej participácie, právneho štátu a demokratické normy.³ Z ekonomického pohľadu medzi negatívne dôsledky patria predovšetkým vysoké náklady spojené s obchodnými transakciami, ktoré sa premietajú do plytvania verejnými zdrojmi a vytvárania investičných bariér. V neposlednom rade sa zdôrazňuje, že hrubý národný produkt je v korelácii s nízkou mierou korupcie a naopak.⁴ V konečnom dôsledku sa teda na korupciu nazerá ako na vývojovú prekážku pri budovaní liberálnej demokracie a trhového hospodárstva. V priebehu transformačného procesu rýchlo prevládol názor, že práve táto forma vlády by mala byť výsledným produktom rozsiahlych spoločenských zmien. Z toho dôvodu sa počas prístupových rokovaní krajín stredovýchodnej Európy do Európskej únie dostalo na popredné miesto potieranie korupcie.

¹ http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr4

² SELIGSON, Mitchell. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy : A Comparative Study of Four Latin American Countries, In *The Journal of Politics*, 2002, roč. 64, č. 2, s. 408-433; DELLA PORTA, Donatella. Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption, In PHARR, Susan J. – PUTNAM, Robert D. *Disaffected Democracies. What's troubling the Trilateral Countries?* New Jersey : Princeton, 1999, s. 202-228.

³ WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? In *American Journal of Political Science*, 2004, roč. 48, č. 2, s. 334.

⁴ Porovnaj zhrňujúci výklad: LAMBSDORFF, Johann Graf. *Corruption in Empirical Research – A Review*. Transparency International Working Papers. 1999, http://www.transparency.org/working_papers/lambsdorff/lambsdorff_eresearch.html

Jednohlasne prevládal názor, že korupcia predstavuje v komplexe systémových zmien vážny problém. Prieskumy verejnej mienky v postsocialistických krajinách východnej Európy poukazujú na skutočnosť, že v porovnaní s obdobím štátneho socializmu pociťujú ľudia nárast miery korupcie.⁵ Z obdobia štátneho socializmu však nie sú k dispozícii štatistické výsledky (pociťovanej) miere korupcie, takže zistené údaje nemáme v predchádzajúcom období s čím porovnať. Aj *Corruption Perceptions Index*, ktorý zostavuje Transparency International poukazuje na vyššie hodnoty vnímania korupcie oproti väčšine etablovaných západných demokracií.⁶ Panuje všeobecná zhoda, že štrukturálne zmeny v hospodárstve a v politike spojené so zmenou režimu mali veľký vplyv na nárast korupcie. Omnoho zriedkavejšie sa tematizuje otázka, či a v akom rozsahu existuje kontinuita s prejavmi korupcie typickými pre režim štátneho socializmu. V tejto štúdií sa preto pokúsime sledovať, ako vplývala zmena režimu na vznik nových foriem a prejavov korupcie a čo je možné klasifikovať ako „staré záťaž“ majúce korene v štátnom socializme.

Vo verejnosti všeobecne panuje názor, že demokratizácia zohrala vo východnej Európe úlohu vstupnej brány, ktorou korupcia prenikla do verejného života. Ako hlavná príčina sa uvádza privatizácia majetku štátu a z toho vyplývajúce dôsledky, ale tiež vznik pluralitného stranického systému spojeného s možnosťou ilegálneho financovania strán. Tlak konkurencie viedol k hľadaniu výhodnejšieho postavenia na trhu prostredníctvom úplatkov a podplácania ako cesty k získavaniu (nielen) verejných zákaziek.⁷ Takáto téza v sebe implicitne obsahuje predpoklad, že korupcia v nedemokratických štátoch a najmä v rozvojových krajinách predstavuje zanedbateľný problém a do určitej miere môže byť užitočná k prekonaniu byrokratických prekážok.⁸

Rozšírený je tiež argument, že v štátnom socializme vznikla „kultúra korupcie“, ktorá i v nových podmienkach plní určitý účel: „[...] všetko obyvateľstvo bolo socializované k osvojeniu si takých noriem a takých očakávaní, vďaka ktorým sa korupcia stala súčasťou ich spôsobu života. Bolo veľmi nepravdepodobné, že by toto kultúrne dedičstvo komunizmu jednoducho len tak pominulo spolu s politickým systémom, ktorý ho vytvoril.“⁹ Podobne i Rasma Karklins poukazuje na staré zvyklosti a na etablované štruktúry a procesy, ktoré interpretuje ako pozostatok štátneho socializmu.¹⁰

⁵ New Europe Barometer V, 1998, http://www.abdn.ac.uk/cspp/catalog13_0.shtml

⁶ Výnimku tvoria iba Taliansko a Grécko, v ktorých je aktuálne miera pociťovanej korupcie vyššia, ako v niektorých postsocialistických štátoch. Index meria vnímanie korupcie podnikateľmi a expertmi v jednotlivých krajinách. Porovnaj: LAMBSDORFF, Johann, Graf. *The Methodology of the 2005 Corruption Perceptions Index*, http://www.icgg.org/downloads/CPI_Methodology.pdf (2005)

⁷ MORAN, Jonathan. Democratic Transitions and Forms of Corruption. In *Crime, Law and Social Change*. 2001, roč. 36, č. 1, s. 379-393, tu najmä s. 381, 388.

⁸ Pozri: HUNTINGON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven : Yale University Press, 1968, s. 59-64.

⁹ SANDELHOLTZ, Wayne – TAAGEPERA, Rein. Corruption, Culture, and Communism. In *International Review of Sociology*, 2005, roč. 15, č. 1, s. 109-131.

¹⁰ KARKLINS, Rasma. *The System Made Me Do It : Corruption in Post-communist Societies*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, 2005, s. 74-89.

Nasledujúca časť bude zameraná na štruktúry a procesy stojace mimo kultúrnych výkladových vzorov. Budeme sa snažiť predstaviť ich v súvislosti s ich funkciou v rámci systému, ktorý existoval do roku 1989. Pri hľadaní dedičstva štátneho socializmu je potrebné začať funkčným opisom systému a v ňom zakotvených foriem korupcie a skúmať systémové zmeny, novú funkčnú štruktúru a vplyv týchto zmien na formy korupcie.

Teoretický koncept korupcie

Nami používaný koncept vychádza z predpokladu, že korupcia slúži k obchádzaniu formálne existujúcich pravidiel respektíve uskutočnených rozhodnutí, za účelom dosiahnutia zisku pre skupiny alebo jednotlivcov, na ktoré za iných okolností nemajú nárok. Patria sem aj prípady, kedy štátni úradníci dodatočne vyžadujú od niekoho vyplatenie peňazí za poskytnutie štátnej zákazky, na ktorú mal aj bez toho oprávnený nárok. K opisu týchto javov sa používajú rozličné pojmové modely ako napr. podplácanie, klientelizmus alebo patronáž. O politickej korupcii hovoríme v prípadoch, kedy sa na transakcii zúčastňuje z titulu svojej funkcie aspoň jeden štátny úradník.¹¹

Ako analytický rámec aplikujeme koncept demokratickej arény vytvorený Juanom Linzom a Alfredom Stepanom,¹² ktorý bol modifikovaný pre podmienky analýzy východiskového stavu korupcie vo východnej Európe pred rokom 1989 a vychádza i s Kornaiovho popisu funkčnej logiky štátneho socializmu.¹³ Linz a Stepan rozdeľujú demokraciu do piatich arén: politickej, administratívnej, (civilno-)spoločenskej,¹⁴ hospodárskej a právnej. Tieto arény sú síce vo svojej primárnej funkcii navzájom nezávislé, dochádza však medzi nimi k vzájomným interakciám a ich spoločná súhra vytvára demokratický politický režim. V porovnaní s demokratickým režimom v štátnom socializme dominuje politická aréna a určuje funkciu ako i vzájomné interakcie všetkých ostatných arén.

Politickú arénu tvorili aktéri jednotlivých komunistických strán, ktorí formulovali politické ciele a kontrolovali ich presadzovanie v praxi. V demokraciách sa politická aréna vyznačuje stranickým pluralizmom, ktorý prostredníctvom zákonov a regulácii vymedzuje rámce konania predovšetkým pre ekonomickú arénu a je kontrolovaná spoločenskou a právnou arénou. Tieto možnosti vzájomného ovplyvňovania a kontroly v štátnom socializme neexistovali, keďže autonómia jednotlivých arén bola veľmi obmedzená a kedykoľvek mohlo dôjsť k nepredvídateľnému ovplyvňovaniu zo strany politickej arény na základe jej represívnej

¹¹ PHILP, Michael. Conceptualizing Political Corruption. In Heidenheimer, Arnold J. – Johnston, Michael (eds.). *Political Corruption : Concepts and Contexts*. New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers, 2002, s. 41-57, tu najmä s. 42.

¹² LINZ, Juan J. – STEPAN, Alfred C. *Problems of Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South America, and Post-communist Europe Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore : The John Hopkins University Press, 1996.

¹³ KORNAI, János. *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford : Clarendon Press, 1992.

¹⁴ Linz a Stepan používajú termín civilná spoločnosť. Presnejšie je však predsa len pomenovanie spoločnosť, keďže relevantné sú nielen organizované formy, resp. prepojenia občanov, ale aj jednotlivci.

povahy. Administratívna aréna úplne splynula s politickou arénou a slúžila k presadzovaniu jej svojvoľných požiadaviek. Okrem toho musela ekonomická aréna neustále balansovať medzi plánom a realitou a taktiež mala za úlohu rozdeľovať sociálne vymoženosti produkované štátom, ako bola starostlivosť o deti, pridelovanie bytov a pod. Predovšetkým medzi týmito tromi arénami dochádzalo k personálnym a funkcionálnym prepojeniam. Obzvlášť výrazné boli rozdiely v oblasti spoločenskej arény, ktorej aktéri mali v štátnom socializme zanedbateľný dosah na režim a slúžili len na to, aby prostredníctvom riadenej masovej mobilizácie formálne legitimizovali systém.

V štátnom socializme sa teda mocenské centrum jednoznačne a nespochybniteľne nachádzalo v politickej aréne, kým v demokraciách existuje paralelne niekoľko centier, ktoré navzájom jedna nad druhou nedominujú. S pluralizáciou moci dochádzalo k zmenám v existujúcich modeloch (vzorcoch) korupčných správaní z čoho tiež môžeme predpokladať, že došlo i k zmene chápania korupcie. Konanie, ktoré sa občanom v období štátneho socializmu javilo ako prirodzená a teda i legitímna možnosť sa v postsocialistickom verejnom diskurze jednoznačne odsudzuje ako korupcia. Nesúvisí to len s autonómiou (civilno-) spoločenskej arény a jej kontrolnej funkcie voči politickej aréne. Je preto oprávnený predpoklad, že spolu so zánikom represívneho systému dochádza k zmenám v očakávaní občanov smerom k vnútornému usporiadaniu štátu a predovšetkým jeho politickej aréne. Neočakáva sa len nárast blahobytu ale i jasná povinnosť politických aktérov skladať účty.

Skutočnosť sa však vyvíjala odlišne od všeobecného očakávania postkomunistických spoločností. Na základe rumunských skúseností si v súvislosti s načrtnutou všeobecnou tendenciou dovoľujeme predložiť nasledovnú tézu. Politická moc bola príchodom postkomunizmu decentralizovaná, niektoré jej menšie jednotky boli však aj naďalej organizované podľa bývalých vzorov. Dosah politickej arény na administráciu sa oslabil len v obmedzenej miere, zatiaľ čo súčasne s posilňovaním autonómie ekonomickej arény vznikli nové prepojenia vychádzajúce zo starých vzorov. Právna aréna získala v celkovom systéme väčšiu váhu a prostredníctvom toho si dokázala udržať omnoho väčší pole pôsobnosti než spoločenská a ekonomická aréna a získala tak mnohostranné príležitosti ku korupčným transakciám. Spoločenská aréna však naďalej ostávala značne oslabená. Bol jej síce formálne, prostredníctvom slobodných volieb a rôznych foriem civilno-spoločenskej organizácie, vymedzený veľký manévrovací priestor a zmizli i nedostatky v zásobovaní tovarom a službami, sociálno-ekonomický tlak však v dôsledku narastajúcej chudoby nezmizol. Rovnako sa nevytvorili ani efektívne ochranné opatrenia proti štátnej (administratívnej a právnej) svojvôli. Preto poskytuje korupcia i naďalej, či už vo vzájomnej interakcii s inými arénami ako i vo vnútri jednej arény prostriedok na presadzovanie vlastných záujmov.

Výskum korupcie je poznamenaný predovšetkým nedostatkom relevantných prameňov. V prípade korupcie v štátnom socializme sa problém vyhocuje ešte výraznejšie, keďže sa k nemu sotva vzťahujú nejaké zachované informácie a už vôbec neumožňujú tento problém skúmať komparáciou situácie a vývoja v jednotlivých štátoch. Najviac informácii sa vzťahuje

na bývalý Sovietsky zväz a na Čínu a primárne pramene tvoria novinové články, súdne rozhodnutia a každodenné správy.¹⁵ Z týchto správ sa dajú odčítať len základné tendencie a rekonštruovať relevantné vzory neposkytujú však spoľahlivé výpovede o rozsahu korupcie. V prípade Rumunska sú skôr k dispozícii anekdotické rozprávania o úplatkárstve a klientelizmu než údaje, ktoré by mohli poslúžiť k rekonštrukcii reakcií verejnosti na korupciu.

Postsocialistická korupcia je vďaka rastúcemu záujmu o túto tému a lepším možnostiam empirického výskumu sociálnymi vedami veľmi dobre dokumentovaná. Média vo východnej Európe využívajú novú slobodu a upozorňujú na početné korupčné škandály a podozrivé prípady. V posledných rokoch výrazne vzrástla i produkcia odbornej literatúry a odkedy sa i v postkomunistických štátoch používa index vnímanej korupcie,¹⁶ je možné robiť i komparatívne výskumy.¹⁷ Napriek tomu sú interpretácie faktov veľmi ambivalentné. Napríklad Treisman vysvetľuje rozsah korupcie v postkomunistických štátoch všeobecne platnými faktormi ako napríklad stupňom sociálno-ekonomického vývoja, na základe čoho neidentifikuje žiadne špecificky postkomunistické faktory. Mnohé štúdie, ktoré vznikli v postkomunistických krajinách spolu s výsledkami systematických komparačných výskumov situácie v jednotlivých krajinách, nás však vedú k presvedčeniu, že je odôvodnené hovoriť o vzniku špecifických „postkomunistických“ vzorov korupcie.¹⁸

Cituj:

OLTEANU, Tina. Korupcia – dedičstvo štátneho socializmu? In *Forum Historiae*, 2011, roč. 5, č. 2. ISSN 1337-6861. http://www.forumhistoriae.sk/FH2_2011/texty_2_2011/olteanu.pdf

...

Dr. Tina Olteanu, pôsobí ako vedecká pracovníčka na Fakulte pre kultúrne sociálne vedy Fernuniversität in Hagen. Zaoberá sa výskumom teórie demokracie, korupcie a procesov politickej transformácie v strednej a východnej Európe. Je autorkou monografie *Korrupte Demokratie? Diskurs und Wahrnehmung in Österreich und Rumänien im Vergleich* (Wiesbaden 2011) a viacerých štúdií.

Viac: <http://www.fernuni-hagen.de/polis/ig1/team/Tina.Olteanu.shtml>

Kontakt: e-mail: tina.olteanu@fernuni-hagen.de

¹⁵ Porovnaj: KRAMER, John M. Political Corruption in the U.S.S.R. In *The Western Political Quarterly*. 1977, roč. 30, s. 213-224; SCHWARTZ, Charles A. Corruption and Political Development in the U.S.S.R., In *Comparative Politics*, 1979, roč. 11, č. 4, s. 425-434; CLARK, William A. *Crime and Punishment in Soviet Officialdom. Combating Corruption in the Political Elite 1965 – 1990*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharp, 1993.

¹⁶ LAMBSDORFF, ref. 6.

¹⁷ TREISMAN, Daniel. The Causes of Corruption: a Cross-national Study. In *Journal of Public Economics*, 2000, roč. 76, č. 3, s. 399-457; TREISMAN, Daniel. Postcommunist Corruption. In CAMPOS, F. Nauro – FIDRMUC, Jan (eds.). *Political Economy of Transition and Development : Institutions, Politics, and Policies*. Boston : Kluwer Academic, 2003, s. 201-226.

¹⁸ SAJÓ, András. From Corruption to Extortion : Conceptualization of Post-communist Corruption. In *Crime, Law & Social Change*, 2003, roč. 40, s. 171-194.