

Korupce a postkomunismus¹

Vladimír Naxera²

Článek vznikl v rámci institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na Katedře politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU v Plzni.

Abstract: *Corruption and Postcommunism.*

After the fall of communist regimes at the turn of the 1990s, a new era of development began in many countries. The transformation from communism wasn't always successful. It is this unfinished transformation which is, as many authors argue, one of the characteristics of post-communism. Post-communist political culture struggles with a number of problems originating in the institutional structure of collapsed regimes. One of them is the high level of corruption. Corruption is not, of course, specific only to post-communist countries. However, as statistical data provided by various organizations show, corruption flourishes in these countries. Moreover, post-communist corruption takes certain forms which are absent in other countries. We may, therefore, classify these forms as the institutional and cultural heritage of communist regimes. The goal of this paper is to introduce the nature of corruption and the causes behind the high level of corruption in post-communist countries; to identify changes which have taken place since the demise of communist regimes; and to present some of the measures employed to fight corruption, as well as the difficulties related to these measures.

Keywords: *Corruption, Political Corruption, Post-Communism, Communism, Political Culture*

1. Úvodem

Jedním z nejdiskutovanějších témat přítomných ve společenské a mediální rovině se v poslední době stala beze sporu korupce. Korupce a boj proti ní je téměř každodenním námětem zpravodajství, které přináší informace o stále nových a nových korupčních kauzách, s železnou pravidelností se tento pojem objevuje v proslovech politiků a politických aktivistů, v neposlední řadě také ve volebních programech politických stran a programových prohlášeních nově vzniklých vlád. z mezinárodních srovnání stavu korupce vyplývá, že mezi korupcí nejvíce zasažené země patří postkomunistické státy.³ Již od počátku 90. let můžeme v některých z těchto zemí sledovat případy vysokých politických představitelů obviňovaných a často odsouzených z korupce. Někteří další místo soudu opustili svoje posty.⁴ u velkého množství dalších vysoce

¹ Tato studie je přepracovanou kapitolou autorovy rigorózní práce, která byla obhájena v září 2011 na Katedře politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU v Plzni.

² PhDr. Vladimír Naxera, interní doktorand na Katedře politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU v Plzni, Avalon Business Center, Poděbradova 2842/1, 301 00 Plzeň 3. Kontakt: vnaxera@kap.zcu.cz.

³ Pro srovnání je možné využít například žebříčky uveřejňované Světovou bankou nebo žebříčky vnímání korupce sestavované Transparency International.

⁴ Jako příklad je možné uvést bývalého albánského prezidenta Ramize Aliu, bulharského premiéra Georgi Atanasova nebo bývalého prezidenta Todora Živkova, Jaroslava Liznera, který hrál významnou úlohu v českém privatizačním procesu, bývalého ruského premiéra Jegora Gaidara a mnoho dalších.

postavených politiků a úředníků je jejich zapojení do korupčních sítí „veřejným tajemstvím“.⁵ Tento fakt naznačuje, že korupce zasáhla nejvyšší politické sféry v daných zemích. Je proto ku podivu, že (v českém) společenskovědním prostředí nedochází k rozsáhlému a systematickému zkoumání korupčního jednání a témata jako korupce a klientelismus v rámci státní byrokracie stojí de facto stranou výraznějšího zájmu sociálních vědců. Mezi výjimky mohou patřit některé texty Pavola Friče, využívané i v této studii (např. Frič. a kol. 1999, Frič 2001), nebo sborník editovaný Břetislavem Dančákem, Vitem Hlouškem a Vojtěchem Šimíčkem (eds. 2006).⁶ Na druhou stranu je třeba zmínit existenci kratších i delších textů publicistického charakteru, které korupci neteoretizují, ale zkoumají její každodennost a konkrétní kauzy v českém politickém prostředí. Ze zajímavých publikací lze zmínit knihu Erika Taberyho (2008) soustředící se na okolnosti tzv. opoziční smlouvy, která bývá často označována za jedno ze zlomových období ve vývoji tuzemského korupčního prostředí. Mnoho kratších textů a zpráv je produkováno také různými neziskovými organizacemi a nadacemi (Transparency International, Nadační fond proti korupci atd.).

Předkládaný text by měl být krátkým úvodem k pochopení korupce v postkomunistickém prostředí.⁷ Jeho cílem je shrnutí dosavadního výzkumu této problematiky a základní konceptualizace tohoto fenoménu. Ve svém úvodu se text věnuje korupci obecně a krátce hodnotí korupční jednání v komunistických režimech. Následující části se již soustředí na korupci po pádu komunismu, především na vysvětlení míry a podoby korupce a vlivu dědictví komunismu na současný stav. Sociální fenomén korupce představuje mimořádně složitý terén pro

⁵ Nutno dodat, že v rámci politické kultury zemí středovýchodní Evropy není dobrovolné odstupování politiků a úředníků z funkcí na základě podezření z korupce příliš častým jevem.

⁶ Dodejme, že jde o sborník, který vznikl jako výstup z konference, které se vedle sociálních vědců účastnilo mnoho aktérů z praxe (neziskový sektor, soudnictví atd.), proto nelze celou publikaci považovat za výstup systematického společenskovědního bádání, nicméně zejména první segment textů (viz Dančák – Hloušek – Šimíček eds. 2006: 13–111) přináší zajímavé postřehy z oblasti sociálních věd.

⁷ V textu se svým postojem přikláním k proudu autorů, kteří považují postkomunismus za specifický sociální systém. Domnívám se, že to je umožněno tím, že i přes odlišné předkomunistické dědictví (ať už reálné nebo uměle vytvořené) jednotlivých postkomunistických zemí a de facto odlišnou povahu konkrétních komunistických režimů lze v těchto zemích nalézt sadu shodných (obdobných) znaků vázajících se na komunistické dědictví. A to i přesto, že se jedná o země tak odlišné, jako jsou třeba Česká republika, Moldavsko nebo Gruzie. Po ukončení komunismu lze jednotlivé systémy charakterizovat společně především přeměnou monolitní společnosti na alespoň částečně pluralitní a přeorientováním ekonomiky na tržní systém. Nelze ovšem říci, že by byla ekonomická a politická transformace směrem k liberální demokracii ve všech případech úspěšná. Transformace se často zastavila, nebo v určité fázi dokonce zvrátila. Dokonce ani u států, které bývají považovány za konsolidované demokracie, nelze hovořit o zbavení se všech reziduí minulosti (ať se jedná o setrvávání bývalých elit v důležitých pozicích, zachování institucionálních struktur nebo přetrvávání osobních vazeb). Právě tímto způsobem nedokončená transformace bývá řazena mezi základní rysy postkomunistického uspořádání (např. Staniszki 2006; Sakwa 1999 a další). Ani dnes, více než 20 let po ukončení komunismu, nelze říci, že by se do podoby jednotlivých systémů nepromítalo institucionální a kulturní dědictví komunismu. Považuji tedy za relevantní hovořit o specifčnosti sociálního systému postkomunismu, nicméně nezastírám některé existující rozdíly, k jejichž opomenutí by mohlo vést přecenění historického determinismu.

primární výzkum a získávání primárních dat. Předkládaná studie je textem dominantně teoretickým, který se snaží o sledování zkoumaného fenoménu v obecné rovině a nesoustředí se na konkrétní kauzy, které by mohly vést k žurnalismům a novinářským simplifikacím.

2. Korupce a politická korupce

Korupce je podle již klasické definice J. S. Nye (1967: 966) takovým chováním, které se z důvodů soukromých finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role, popřípadě přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu. Jednoduše řečeno korupce bývá nejčastěji definována jako zneužití veřejného postavení pro vlastní obohacení. Leslie Holmes (1997; 2003) uvádí čtyři kritéria, která toto jednání musí naplňovat, aby mohlo být vnímáno jako korupce.

První z nich, obsažené již v uvedené definici, hovoří o jednotlivci či skupině, která vykonává veřejné funkce, zejména přímo v rámci státní správy. Nezáleží již na tom, zda jsou daní jedinci jmenováni nebo voleni. Za druhé – tato pozice musí být spojena s pravomocí vydávat nařízení související se správou země nebo s vynucením práva či s jiným typem důležitého rozhodnutí. „Úplatek“ poštovnímu doručovateli nebo řidiči tramvaje je tedy z definice vyloučen. Na druhou stranu do ní ovšem spadá například zaměstnanec ve zdravotnictví nebo vysokoškolský pedagog, kteří, i když nejsou součástí státního byrokratického aparátu, disponují pravomocemi vyplývajících z definice. Za třetí – daný úředník musí akt vykonat (alespoň částečně) za účelem osobního obohacení. Čtvrtá podmínka hovoří o tom, že úředník si je vědom, že jeho akce (či ne-akce) je v rozporu s platným normativním řádem nebo by v rozporu s tímto řádem mohla být nahlížena.

Velice důležitá je první z podmínek. Jak upozorňuje Robert Williams (cit. dle Holmes 1993: 70), pouze postavení ve veřejné funkci umožňuje nezákonným způsobem spojit úřední moc se soukromým zájmem. Pokud vlastník nebo ředitel soukromé firmy do pozic manažerů jmenuje členy své rodiny, nejde o nic nezákonného – na takový krok má právo. Pokud by byla taková praktika převedena do veřejné sféry, nesla by znaky nepotismu a korupčního jednání, jelikož rodinné vazby nebo jakékoliv další osobní pocity nejsou potřebnou kvalifikací, na jejímž základě mají být vybírání členové moderní byrokracie.

Představa moderní byrokracie ve Weberově pojetí (např. 1998; 2006) je pro korupci velice důležitá. Vývoj jednotlivých feudálních států, v jejichž rámci neexistovala byrokracie v moderním smyslu, směřoval ke stavu, který James C. Scott (1972: 89-94) nazývá „aristokratickou byrokracií“

nebo L. L. Peck (cit. dle Johnston 2001: 15) „ranně moderním patrimonialistickým byrokratickým státem“, v němž skupiny státních úředníků vytvářely sítě na patronsko-klientském základě.

Další vývoj, během kterého začaly tyto sítě zanikat a začala vznikat byrokracie v moderním pojetí, byl de facto završen v 19. století, kdy demokratičtější formy vlády začaly limitovat aristokracii a zcela se prosadila idea moderního státu (Scott 1972: 96). Během 18. a 19. století díky modernizaci a osvícenství vymizela v západní Evropě idea státního úřadu jako soukromého majetku (srov. Habermas 2000). Veřejné peníze jsou tedy oddělené od soukromého majetku úředníka, soukromé záležitosti jsou oddělené od veřejných. Tento stav je všude výsledkem dlouhého vývoje (Weber 2006: 50). Úředník, který nedrží úřad jako soukromé vlastnictví, nežije z výnosů tohoto „majetku“, ale z příjmů, které jsou dvojího druhu. Tím prvním jsou spropitné a úplatky, které jsou formálně ilegálním druhem této kategorie důchodů. Druhým je pak plat (ať už peněžitý nebo deputát naturálií) (Weber 1998: 255).

Vznik moderní byrokracie neznamenal zánik dosud běžných praktik – začalo na ně být ovšem v modernizujících se společnostech jinak nahlíženo a začaly být právně postihovány. Jelikož toto jednání nevymizelo, můžeme dnes korupci nalézt v různých společnostech a státech po celém světě, včetně konsolidovaných demokracií (viz např. Rose-Ackerman 2001). Rozdíl je v jejím množství a podobách, v jejím vnímání v rámci společnosti a následně v jejím potrestání ze strany státu. Řekneme-li to s malou nadsázkou – zkorumpovaný dopravní policista se může vyskytnout ve Washingtonu i v Lagosu, ale zatímco nabídnutí úplatku policistovi ve Washingtonu ve většině případů skončí zadržením dané osoby, nabídnutí úplatku policistovi v Lagosu bude daleko spíše bráno jako běžná součást příjmu policisty a daleko horší následky by mohlo mít nenabídnutí úplatku (viz Fisman, Miguel 2008: 76–102). Případy korupce jsou v některých zemích ze strany státu tolerovány, jelikož je korupce často nutností pro ekonomické přežití státních zaměstnanců (Green, Ward 2004: 15).

Důležité je upozornit, že korupci nelze vnímat jako něco objektivně daného a jako více méně stabilně přítomnou formu deviantního jednání. Je třeba ji zkoumat v kontextu různých sociálních systémů. v jednotlivých sociálních kontextech bývá za korupční označováno různé jednání, které bývá potenciálně chápáno jako sociálně deviantní (viz např. Frič 2001). To, co je považováno za korupční jednání, je tedy proměnlivé v čase a prostoru, stejně jako různé sociální systémy, v jejichž rámci toto jednání probíhá.

Výše uvedené definice hovoří o překročení normativního systému. Jelikož se každá deviace (odchylka) vztahuje ke konkrétnímu souboru norem, které platí v dané společnosti nebo komunitě, není možné deviaci bez rozeznání těchto konkrétních norem identifikovat. i když

korupci většina autorů považuje za deviantní jednání (Frič 2001: 66), má daleko významnější a širší sociální rozměr.

Korupce je neformálním politickým systémem (Scott 1972: 2–3; Frič 2001: 66). Zatímco volební systém, politická prohlášení, celkové institucionální nastavení a další prvky představují formální strukturu politického uspořádání, korupce se nalézá pod touto vrstvou jako neformální systém, který je s tím formálním více či méně propojen, často i institucionalizovanou formou. Jelikož jde o neformální stránku, může mít korupce podobné příčiny, následky a často i podoby, i když je formální politický kontext zcela odlišný (Scott 1972: 2–3). Tato stránka sociálního systému má svoje vlastní pravidla hry, svoje vlastní mechanismy vývoje atd. Korupce může podle některých autorů (dle Frič 2001: 66) šířit tzv. korupční klima. Jde o soubor kolektivních představ a kulturních vzorů, které z korupce činí pro obyvatele samozřejmý a zvykově omluvitelný fakt a formu legitimního jednání (Frič 1999).

Jak si ukážeme níže, to, že je korupce neformální vrstvou sociálního systému, je jedním z důvodů toho, že i když se mnoho postkomunistických zemí vydalo cestou demokratického vývoje a přijalo mnoho protikorupčních zákonů a dalších opatření, nemusel mít takový vývoj vliv na minimalizaci korupce.

Každý korupční akt má normotvorné účinky. Bez nich by byla celá korupce rozdrobená na mnoho náhodných a izolovaných morálních selhání jednotlivců. v takovém případě by nebylo těžké korupci potříit. Právě toto je důležitou otázkou – je korupce selháním jedince nebo systému (Frič 2001: 66)? Korupce dokáže opanovat celá odvětví byrokracie nebo dokonce celé režimy – dobrým příkladem byly právě v této práci pojednávány komunistické systémy. To by nebylo možné bez vytvoření specifických pravidel a osobních vazeb. Opakující se korupční jednání produkuje normy korupce, kterými se pak samo řídí a které podporují šíření korupce.

Korupce tedy bývá z normativního hlediska zpravidla označována za negativní (deviantní) jev, i když, jak jsem právě načrtl, v rámci politické kultury určitých společností (ve kterých se rozšířilo tzv. korupční klima) může být akceptována politickou elitou i širokou veřejností jako legitimní prostředek prosazování zájmů, který navíc nemusí bránit ekonomickému rozvoji – za častý příklad je udávána poválečná Itálie (Mareš 2006: 45) nebo korupční sítě vzniklé v některých postkomunistických zemích (viz Glenny 2009).⁸

Z praxe jsou známé i případy, kdy může tolerovaná korupce působit pozitivně. Příkladem je etnicky rozdělená Makedonie, kterou nedávné výzkumy označily za jeden ze států, které se

⁸ Glenny (2009) popisuje některé korupční sítě, které v průběhu transformace pomáhaly na různých úrovních suplovat činnost nefunkčních státních orgánů.

nalézají ve stavu *total state capture*, tedy ve stavu nejvíce zasaženém korupcí, kdy soukromý nebo stranický majetek a zájmy zcela prorostly státními institucemi (Green, Ward 2004: 17). Ovšem korupce mezi představiteli albánských a makedonských politických stran, tedy korupce, ke které dochází napříč etnickým rozdělením, pomáhá paradoxně tlumit etnický konflikt (více viz Hislope 2008).

Jadwiga Staniszkis (2009: 142) dále upozorňuje na stanoviska některých „optimistů“, kteří interpretují zprávy o rostoucí korupci v rámci nově vznikajících trhů postkomunistické Evropy jako signál budování nových vztahů mezi státem a ekonomikou. Toto pojetí je ovšem jistě menšinové. Zmiňuje dále „realistické“ stanovisko artikulované často přímo aktéry, kteří iniciují korupční akt a chápou ho bez normativního zatížení – například pro korporace a další ekonomické aktéry může být korupce „jediným způsobem, jak ušetřit čas a vyhnout se byrokratickému zdržování“ (Staniszkis 2009: 142).

Živnou půdou pro růst korupce a šíření korupčních norem bývají slabá místa normativního systému, která bývají řazena k podobám sociální dezorganizace (Merton 1961). k té dochází nejčastěji ve třech případech. Jednak v situaci, v níž existuje současně několik různých pravidel, která si vzájemně odporují (nebo se dokonce vylučují). Jedinec si poté není jistý, kterým pravidlem se řídit a volba může být ovlivněna korupcí. Dalším případem je stav, ve kterém dodržování norem nevede k patřičné odměně nebo výsledkům. Jde například o korupci úředníka, který není dostatečně placen za výkon své funkce (příklad „dopravního policisty v Lagosu“ byl zmíněn výše). Poslední možností spojenou se sociální dezorganizací je období, ve kterém pravidla zcela absentují. Právě tento stav je spojen s transformacemi systémů po pádu komunismu. v této situaci již neplatily staré normy a ty nové ještě nebyly zakotveny ve společnosti (Frič 2001: 67–68).

Vztah ke korupci je tedy jedním z definičních znaků politické kultury (Mareš 2006: 45). To se projevuje právě v zemích procházejících transformací. Politická elita často přijme nové legislativní normy, které označují korupci za nezákonný jev; tyto normy ovšem nadále zůstávají členy společnosti neinternalizovány (srov. Berger, Luckman 1999) a i přes politické deklarace o škodlivosti korupce často chybí politická vůle k jejímu reálnému potření (Holmes 2003: 202).

V případě selhání oficiálního souboru norem se otevírá prostor pro šíření norem korupčních. v prostředí, kde platí tyto normy, nelze mluvit o korupci jako o deviaci, ale jako o odpovědi na skutečný stav systému (Frič 2001: 68). Selhává tedy systém a mohlo by se zdát, že korupce sociální dezorganizaci zabraňuje, jelikož vnáší pravidla do situace, ve které pravidla nefungují nebo neexistují, a tím chrání společnost před anomii (viz Durkheim 2005).

Jak poznamenává Frič (2001: 68), skutečnost takto idylická není. Korupční pravidla jsou totiž v rozporu s „ideálním“ (nikoli nutně oficiálním) normativním systémem. Korupce se totiž nezbavuje svého dezorganizačního charakteru ani v případech, kdy vstupuje do míst, která (většinou dočasně) nejsou regulována normami.

3. Korupce v komunistických režimech

Korupce je založena na spojení monopolu a volnosti jednání a vyloučení odpovědnosti veřejnosti (Karklins 2002: 23) – korupci tedy napomáhá institucionální nastavení, ve kterém stát a jeho instituce drží monopol v mnoha oblastech každodenního života a úředníci nejsou v otázce výkonu svých funkcí odpovědni veřejnosti, čímž je omezena jejich kontrola. Právě tento stav je platný (nejen) pro komunistické režimy.

Drobné úplatky nebo osobní známosti byly motivovány snahou být upřednostněn ve frontě na maso, při snaze získat přednostní ošetření, být přijat na vysokou školu nebo obecně při snaze získat jakýkoliv produkt nebo službu, která byla nedostatková (Uslaner 2008a: 11). Tato drobná korupce ovšem nebyla jedinou korupcí v komunistických režimech.

Oproti tomu, čemu mnoho lidí svého času věřilo, korupce v komunismu byla značně rozbujelá (Holmes 2003: 194). Na rozdíl od dnešního stavu se však o korupci (a zejména o korupci ve vyšších politických a úřednických kruzích) veřejně nehovořilo, což vyplývá z postavení médií, která byla důsledně kontrolována státním/stranickým aparátem. Případ korupce se tedy na veřejnost dostal pouze v případě, že představitelé režimu chtěli, aby se na veřejnost dostal. Informování o kriminálních aktivitách státních představitelů se stalo běžnou záležitostí až po opuštění komunismu (Holmes 2003: 194).

Komunistické režimy byly byrokratickými režimy prostoupenými silným klientelismem (Marada 2003: 5). Klientelismus (a také patrimonialismus) je s korupcí úzce spojen (Green, Ward 2004: 11). Patronské vztahy, které se rozvinuly například v rámci komunistické nomenklatury, bývají často považovány přímo za formu korupce (Holmes 2003: 195–196) – a to dokonce za jednu z forem nejtvrdějších. Pojem klientelismus odkazuje ke vzorci sociální výměny mezi patronem, většinou držitelem politické nebo administrativní funkce, a klientem, kterým může být soukromá osoba, firma nebo třeba níže postavený úředník. Patron využívá svého vlivu ve prospěch klienta, který patronovi na oplátku nabízí nějakou protislužbu – volební podporu, osobní dar atd. Klientelismus může existovat paralelně s moderní vládou a byrokracií.

Patrimonialismus je na druhou stranu antitezí moderní vlády, jde o formu klientelismu v systému, kde neexistuje racionální a legální byrokracie. Autorita založená na patrimonialismu je

podle Webera typická pro pre-industriální společnosti, které byly založeny na osobních vazbách (Weber 1998: 248–249). Klientelismus, který se může vyskytovat i v rozvinutých demokraciích, je spojen s korupcí tím, že oba modely výměny jsou založeny především na schopnosti utvářet sítě, na „instrumentálním přátelství“ a na výměnném vztahu. i přes rozšíření tohoto modelu v demokraciích mají jeho projevy ve spojení s korupcí v nedemokratických nebo nerozvinutých zemích většinou daleko výraznější ekonomické následky (Green, Ward 2004: 23–25). Takovéto osobní vazby rozděluje Schöpflin (1984: 394–399) do tří typů – klasické patronsko-klientské vztahy (které byly podle autora v komunistických zemích nejrozvinutější v balkánských státech), dále vztahy na základě „sdílené zkušenosti“ (jako příklad uvádí vztahy mezi jugoslávskými partyzány, které přečkaly dlouho po válce) a konečně nejčastější typ, sítě kontaktů, kdy je výměnný vztah oboustranně prospěšný.

V komunistických režimech bylo možné nalézt mnoho typů korupčního jednání, které jsou později přítomny i v rámci postkomunistických společností (a samozřejmě také v dalších sociálních systémech). Některé další typy postkomunistické korupce se v komunismu z pochopitelných důvodů nevyskytovaly – příkladem je třeba rozsáhlá korupce spojená s privatizací nebo s financováním politických stran. Naopak existují i druhy korupce, které byly po pádu komunismu odstraněny (kupříkladu častá korupce spojená s dodržováním ekonomického plánu) nebo oslabeny (Holmes 2003: 195). Jiné druhy korupčního jednání transformovaly svoji podobu, avšak zůstaly stejně pervazivní. Příkladem je klientelismus, který se po pádu komunismu začal rozvíjet ve zcela novém prostředí a přestal být vázán pouze na různě významné posty v rámci komunistické strany. i nadále se často udržoval ve stranických liniích, nově již ale (většinou) v pluralitních stranických systémech. Klientelistické sítě vznikly (přetrvaly) také v byrokratických a ekonomických kruzích.

Kromě již zmíněných typů, počínaje úplatkem zaměstnancům ve zdravotnictví a konče rozsáhlým klientelismem nebo korupcí spojenou s nutností dodržovat ekonomické plány, můžeme v komunismu nalézt například zneužívání a neoprávněné využívání státního majetku, úmyslné neplnění povinností (například při kontrole již zmíněného plnění ekonomického plánu), v některých komunistických zemích silně přítomný nepotismus a mnoho dalšího.

Pokud bychom sledovali tvorbu autorů zabývajících se korupcí v komunistických režimech, našli bychom veliké množství různých taxonomií. Kromě výše zmíněného Schöpflinova dělení korupčních vazeb se jedná například o Lampertův (1985: 269–270) koncept šesti základních typů korupce, založený na studii zneužívání úřadu v Sovětském svazu. Autor provedl typologizaci založenou na sovětském trestním právu v rámci kategorií zločinů proti socialistickému vlastnictví,

ekonomických zločinů a úředních zločinů. Šest stanovených typů představuje: zpronevěra majetku v socialistickém vlastnictví, nepravdivá hlášení (například o plnění ekonomického plánu), falšování dokumentů (což je kategorie podobná předchozí, ale autor ji spojuje s jiným typem úřadů), přijímání nebo nabízení úplatků, klamání klientů (resp. zákazníků) a konečně užití kolektivního majetku jako základu pro ilegální formy produkce bohatství.

Někteří další autoři, například Alan Liu (cit. dle Holmes 1993: 78–79), rozlišují typů více. Liu, který se zabýval korupcí v Čínské lidové republice, stanovil typů celkem šestnáct. Na základě těchto typologií a na základě vlastního výzkumu pak Leslie Holmes (1993: 79–88) rozšiřuje počet způsobů korupčního jednání až na dvacet. Cílem této studie však není podrobný popis této typologizace; některé z těchto praktik již navíc byly představeny výše u jiných autorů. Důležité je, že korupční techniky zmiňované v práci Holmese (1993) i dalších, lze (stejně jako uvidíme v následující kapitole, týkající se postkomunistické korupce) zařadit do obecných kategorií malé a velké (resp. politické) korupce (srov. Karklins 2002).

Platí, že korupce postupně s vývojem komunistických režimů sílila a v jeho závěrečné fázi, tedy v 80. letech, byly systémy korupcí již výrazně prorostlé. Korupční praktiky opanovaly většinu socialistické byrokracie (viz Frič 2001). Zejména v Sovětském svazu a v Číně fungovaly silné korupční sítě, založené na patronských vztazích, jejichž jediným cílem bylo využívat režim ve vlastní prospěch (srov. Jowitt 1983; Holmes 1993 a další). Část těchto sítí přetrvala i po pádu komunismu.⁹

4. Nárůst korupce v průběhu postkomunistické transformace

Jak jsem ukázal výše, v komunistických režimech byla korupce silně přítomna. Podle mnohých autorů (např. Holmes 2003; Sajó 2003; Åslund 2007 a další) je proces transformace z komunismu spojen s dalším nárůstem korupce. Zatímco některé vzorce korupce přetrvaly z dob komunismu, nové příležitosti vytvořené v procesu transformace umožnily objevení se a rozbujení mnoha nových typů.

Leslie Holmes (2003) uvádí některé hlavní faktory, které ovlivnily nárůst korupce v postkomunistickém prostředí v období od pádu komunismu. První z těchto faktorů souvisí s dědictvím komunismu. Toto dědictví může nabývat několika různých podob. Za prvé jde o vliv mocenské struktury v komunismu – ta byla jasně hierarchicky vystavěná, neexistovala zde jakákoliv odpovědnost veřejnosti, s čímž souvisí i nerozvinutí toho, co Holmes (2003: 196)

⁹ Pro více informací o korupčním jednání v komunistických režimech viz (Holmes 1993). Kromě zmiňované typologie uvádí autor v práci desítky konkrétních příkladů korupčního jednání ve vybraných komunistických zemích, především v Číně a Sovětském svazu, ale i v dalších evropských a asijských komunistických státech.

nazývá morální odpovědností. Na toto navazuje i celkový nedostatek respektu k formálním a na právu založeným procedurám. Druhou věcí spjatou s dědictvím komunismu je i přes jasnou hierarchickou strukturu existující institucionální nejasnost, která vyplývala z nevyjasněného vztahu mezi státem a stranou (viz Kabele, Hájek 2008) – z toho se po pádu komunismu rodí nejasná hranice mezi státem a soukromým sektorem. Mnoho postkomunistických politiků mělo (má) problém pochopit podstatu „střetu zájmů“, což podněcuje vysokou politickou korupci a snižuje šance jejího potření. Třetí vliv dědictví je svázán s velikostí komunistického státního aparátu. Po opuštění komunismu nebyly jednotlivé země příliš úspěšné při rychlém zbavování se funkcí, které pro rozvinuté státy nejsou typické – to je (v naprosté většině postkomunistických zemí) doprovázeno zvyšujícím se počtem státních úředníků, jejichž agenda se rozšiřuje. Takovýto vývoj pak skýtá dobré šance pro korupci. Jako forma korupce může být v některých situacích vnímán i systém patronace, který fungoval v komunistických režimech (viz výše). Tento stav přetrval v mnohých postkomunistických zemích dodnes, a přestože se podobné vztahy mohou zemi od země lišit, dodnes často zůstávají jedním ze základních rysů systémů. z výše uvedených bodů je patrné, že přetrvání určitých institucionálních i kulturních vzorců utvářených za komunismu napomohlo k rozbujení korupce po jeho ukončení. s povahou institucí v komunistických režimech a v průběhu transformace souvisí vznik specifické politické kultury, se kterou je spojena i nízká veřejná angažovanost a společenská nedůvěra (viz např. Müller 2008; Howard 2002a; Howard 2002b; Uslaner 2008a a další) – i to jsou aspekty, které korupci spíše pomáhají a které byly popsány již dříve. Zde nalézáme odpověď na jednu z otázek položených v úvodu tohoto textu.

Druhý faktor souvisí s komplexností transformace postkomunistických zemí. Po pádu komunismu byly jednotlivé země vystaveny (vzhledem k povaze komunistických režimů) daleko rozsáhlejší transformaci, než tomu v minulosti bylo například u zemí jižní Evropy nebo Latinské Ameriky. Kromě komplexní politické restrukturalizace muselo dojít k podobnému procesu i v ekonomické oblasti a v celé společnosti (srov. např. Melich 2005; Roeder 1999). Celá transformace se přitom odehrávala v prostředí, kdy staré (resp. komunistické) právo a normy byly odstraněny, ale nové ještě nebyly etablovány a společností internalizovány, a docházelo tak k sociální dezorganizaci (viz Frič 2001: 67–68). v situaci, kdy v období první fáze transformace můžeme hovořit o slabých institucích i slabé veřejnosti, se vytváří vhodné prostředí pro korupční jednání (nejen) státních úředníků.

Třetí aspekt je zásadní pro většinu problémů spojených s postkomunismem, korupci nevyjímaje. Během komunismu bylo veškeré bohatství (a především výrobní prostředky)

vlastněno a kontrolováno státem. Po opuštění komunismu bylo tento majetek třeba privatizovat.¹⁰ v situaci, kdy v postkomunistických zemích neexistovala klasická vrstva vlastníci kapitál, je průběh privatizace mlhavý (pro konkrétní způsoby, kterými docházelo k nečisté privatizaci, viz např. Cviklová 2007; Staniszkis 2006; Glenny 2009 a další).

Postavení některých členů nomenklatury pomohlo získat při této privatizaci výhodu, která umožnila nabytí majetku do rukou vlastních nebo prodej majetku manipulovat ve prospěch spřízněných investorů – ať již umělým stlačováním ceny nebo neprůhledným řízením. Ve všech případech byl tento proces vhodný pro obohacení úředníků a politiků v klíčových pozicích, ke kterému mohlo dojít vlastním nákupem majetku nebo úplatky a provizemi od investorů. Toto, pro korupci vhodné prostředí bylo navíc podpořeno tím, že transformující se země neměly v první fázi většinou žádnou legislativu týkající se střetu zájmů (viz výše). Pokud taková legislativa byla přijata, byla většinou zcela neúčinná (Holmes 2003: 198). Ke korupci spojené s privatizací se vrátíme ještě později, v části věnované typologii korupce v postkomunismu. k této věci Holmes (2003: 198) dodává, že „Západ“ měl v době privatizace omezené prostředky, které by mohl investovat do privatizace v postkomunistických zemích, a ta proto proběhla v drtivé většině případů do rukou domácích elit. Vzhledem k množství podniků, které v privatizaci koupily zahraniční firmy, působí tato teze ovšem přinejmenším diskutabilním dojmem.

Posledním ze zde uváděných faktorů, které měly vliv na nárůst korupce po ukončení komunismu, je mezinárodní situace – konkrétně fakt, že postkomunistické státy „vznikly“ v době, kdy byl (ekonomický) neoliberalismus dominantním přístupem prosazovaným západními vládami (srov. Wacquant 2009a; 2009b). Podle tohoto vzoru měl být státní aparát co nejmenší a státní majetek a výdaje minimální. Tento model může být díky tlaku na privatizaci, outsourcingu státních služeb, nižší loajalitě zaměstnanců zaměstnavateli (tedy státu) a nižší míře sociální odpovědnosti také spojen s nárůstem korupce (srov. Keller 2011). Jak toto souvisí s postkomunistickým prostorem? Neoliberální model není jedinou formou tržního uspořádání. Jeho alternativu představuje například sociální stát, tedy model, který dodnes (i když v okleštěné podobě) funguje například ve skandinávských zemích. Postkomunistické země se ovšem vydaly cestou neoliberalismu.¹¹ Leslie Holmes (2003: 1999) se domnívá, že kdyby postkomunistické

¹⁰ Jak uvádí Leslie Holmes (1997: 286), v Chile za vlády Augusta Pinocheta došlo k privatizaci 470 podniků a organizací v rozmezí 16 let. V té době byl tento převod majetku považován za ohromnou ekonomickou transformaci. Rozsah privatizace v postkomunistických zemích vidíme na skutečnosti, že mnoho z nich dokázalo privatizovat tisíce podniků za třetinu tohoto času.

¹¹ Musím ovšem podotknout, že neoliberalismus ve své podstatě nebyl nikde v transformujících se zemích nastolen. Politici představitelé si tento model vykládali různě a ve velké většině případů se omezili na co

země přijaly skandinávský model, propast mezi dřívějším a současným stavem (resp. stavem během transformace) by nebyla tak velká a také by nebylo vytvořeno tolik nových příležitostí ke korupčnímu jednání.¹²

5. Typologie postkomunistické korupce

V předchozí kapitole jsme nastínili důvody nárůstu korupce v průběhu transformace. Cílem této části je představit typologii korupce v postkomunismu, přičemž struktura vychází především z konceptu Rasmy Karklins (2002).

Proč je korupce v postkomunismu tolik rozšířená ve společnosti a proč je tak složité ji potírat? Jedním z důvodů je to, že má mnoho různých podob a typů, z nichž jsou některé institucionalizované. Všechny typy je možné roztřídit do několika kategorií. První z nich je korupce nižších úředníků (do které spadá například korupční jednání dopravních policistů, upřednostňování na seznamu pacientů či zaplacené zkoušky na vysoké škole). Další dva typy zasahují již vyšší politiku. Prvním z příkladů této „vysoké korupce“ (*grand corruption* nebo také *political corruption*) jsou výhody, které jsou (zne)užívány výše postavenými úředníky a politiky (sem patří například korupce spojená s privatizací). Posledním typem je tzv. „zajetí“ státu korupčními sítěmi (*“state capture“ by corrupt networks*), které svědčí o celkové slabosti státních institucí a jejich podřízení osobním zájmům jednotlivých politických aktérů (viz Karklins 2002).

Jednotlivé kategorie korupce jsou vymezeny na základě toho, zda se týkají nižších či vyšších pater byrokracie a politiky, zda se korupčního jednání dopouštějí jednotliví aktéři či celé korupční sítě, zda korupční jednání iniciuje „úředník“ nebo „občan“ a zda jde o jev systémový. Podoby konkrétních korupčních praktik se liší na základě mnoha faktorů – jistě nalezneme rozdíly (a to ve smyslu finančních částek, užívaných praktik nebo možností jednotlivých úředníků) mezi korupčním jednáním příslušníka byrokracie ve střední Evropě a ve Střední Asii, mezi praktikami v centru a na samé periferii jednotlivých systémů, mezi úředníkem v lukrativním a méně lukrativním odvětví (ač mohou být formálně jejich pozice rovnocenné) a tak dále. Přesto lze tři takovéto obecné skupiny korupčního jednání stanovit.

Jak jsme již uvedli a znovu uvedeme dále, korupce je přítomna ve všech politických systémech, nejde o specifickou záležitost postkomunismu. Nicméně některé ze sub-typů korupce

nejrychlejší a nesystematickou privatizaci velkého množství podniků v některých sektorech, zatímco s privatizací jiných sektorů se otálelo (například s bankovním sektorem v ČR).

¹² To, že postkomunistické země neměly na výběr pouze neoliberální model ekonomiky, dokládá i Pavel Machonin (1997).

jsou v postkomunismu ojedinělé a v jiných regionech se nevyskytují – souvisí tedy s komunistickým dědictvím či s procesem transformace.

5.1. Korupční jednání nižších úředníků

V rámci této skupiny typů korupčního jednání rozlišuje Karklins (2002: 24–25) několik konkrétních příkladů – přijímání/poskytování úplatků za účelem překročení práva, záměrný zmatek a nadregulaci předpisů, což umožňuje korupční jednání, a zneužití pravomocí vydávat různé licence a provádět inspekce.

Běžná korupce v „každodenním“ styku občana a úředníka sestává právě z poskytnutí úplatku za účelem obejití práva. Výzkum v postkomunistických zemích ukázal, že v některých zemích jsou úplatky policistům (zejména dopravním) a celníkům běžným jevem. Misha Glenny (2009) zmiňuje příklady, ve kterých policisté vymáhají „pokuty za nic“ (čili úplatky). Zajímavé výsledky přinesl výzkum, který provedl Pavol Frič (2001) v řadách české policie. Podle výzkumné zprávy v dané době považovala veřejnost českou policii za nejzkorumpovanější instituci. v dané době si 24 % české společnosti myslelo, že korupce je nejvíce rozšířena právě v policii. Podle výpovědí respondentů se většina úplatků týkala dopravních přestupků a iniciátorem korupce byli v naprosté většině občané, kteří peníze policistům vnucovali. v rámci toho samého výzkumu pouze 15 % policistů uvedlo, že jim ještě nikdy nebyl nabídnut úplatek.

Poměrně zajímavý je výsledek šetření, který říká, že nejčastěji se policisté dostávají do takových korupčních situací, ve kterých nejde o peníze, ale o protislužbu. Takovéto jednání od policistů nejčastěji vyžadují významné (místní) politické osobnosti nebo další veřejní činitelé, kteří chtějí zajistit nějakou výhodu pro sebe nebo své známé. Dodejme, že v takových případech mohou existovat sítě kontaktů, které vznikly ještě v rámci komunistických režimů.¹³ Obdobný tlak může přicházet nejen od politických elit, ale i zevnitř policie, tedy od vlastních nadřízených. Ze strany „běžných“ občanů jsou policisté vystavováni korupčnímu jednání zejména v takových případech, kdy lidé požadují za úplatu rychlejší vyřízení svých zákonných požadavků – jde tedy o transakce, kdy policista nemusí de facto překračovat zákon. Co se týká protikorupčních norem, které platí v rámci policie, významná část policistů se domnívá, že korupce v policii je umožněna z velké části právě díky těmto předpisům. Někteří policisté dokonce vypovídali v tom smyslu, že takovéto předpisy bývají přijímány záměrně (více viz Frič 2001: 69–70). Tato situace již ovšem

¹³K přetrvání sítí kontaktů můžeme doporučit různou literaturu věnující se otázce reprodukce postkomunistických elit (srov. např. Cviklová 2007; Szelényi, Treiman 1992; Szelényi, Szelényi 1995; Szelényi, Szelényi, Kovách 1995 a další; pro zajímavý příklad studie, které mimo jiné zohledňuje tyto jevy v rámci polské postkomunistické policie, srov. Grajewski 2004).

neodpovídá běžně pojiímané nízké korupci, ale vzhledem ke svojí systémovosti by měla být řazena spíše k některé z níže představených forem vysoké korupce.

Kromě policie jsou běžné také úplatky zaměstnancům ve zdravotnictví a také (především ve vysokém) školství. Jsou známy případy, kdy jsou tyto korupční praktiky „veřejným tajemstvím“ a bývají zveřejňovány konkrétní „ceníky“ (Karklins 2002: 24). Takové příklady systematickosti ovšem nebývají časté – korupční částky bývají stanovovány ad hoc. Přestože tyto případy (například úplatek dopravní policii) nemají dalekosáhlé politické konsekvence, přesto znamenají podkopání státní autority, právního státu a veřejné bezpečnosti. Pokud je tímto typem korupce zasaženo jen několik odvětví státu, záleží politické následky především na tom, která odvětví jsou zasažena. Politicky významnější bude jistě zkorumpované soudnictví než dopravní policie.

Druhým případem jsou praktiky, kdy úředníci záměrně navýší počet nejasných předpisů, regulací a úředních procedur, což jim přináší více šancí vymáhat od společnosti úplatky. Mohou také například záměrně zdržovat nebo narušovat byrokratický proces. Jak píše Robert Klitgaard (1988: 79), korupci se daří v neorganizovaném prostředí. Vskutku, zmatečné předpisy a organizační chaos nejen svědčí korupci, ale navíc také ztěžují případné vyšetřování.

Dalším významným způsobem v typologii Rasmy Karklins (2002) je zneužití pravomoci vydávat licence a provádět inspekce. Každý stát vydává profesionální licence a povolení k vykonávání aktivit v určitých oblastech. Vydávání licencí je také předmětem korupčního jednání, zejména v době, kdy dochází ke změně režimu a instituce jsou celkově slabé.

5.2. Korupce ve vyšších politických a úřednických kruzích

Druhá skupina korupčních praktik je na rozdíl od výše zmiňované již spojena s vyššími úřednickými a politickými kruhy. Do této skupiny patří jednání spojené s klientelismem, privatizací a zprostředkováním nejrůznějších státních zakázek atd. Tyto praktiky směřují veřejné instituce k soukromému obohacení a mohou se rozvinout do systematické podoby a korupční vzorce se mohou dlouhodobě ustálit. Mnoho z těchto druhů korupce vychází přímo z dědictví komunismu, ve kterém byla naprostá většina zdrojů a výrobních prostředků ve státním vlastnictví – převod tohoto majetku na soukromý a celý proces vzniku tržního prostředí umožnil lidem na správných místech vlastní obohacení a následnou legalizaci takto nabytého majetku. Institucionální nastavení komunistických režimů tak ovlivnilo rozbušení velké korupce během transformace.

Nejrozšířenější způsob korupčního jednání v rámci této kategorie souvisí s využíváním veřejných prostředků. Prostředky bývají často přečerpávány na utajené soukromé účty nebo na účty, ze kterých mohou úředníci čerpat různé „bonusy“. Kromě finančních bonusů může jít i o nefinanční záležitosti – například luxusní služební automobily, zahraniční cesty atd. Tyto nefinanční bonusy mívají často větší význam. Tím je vysvětlen i stav, kdy se velké množství dřívějších komunistických úředníků horlivě snažilo udržet si svá místa bez ohledu na formálně poměrně nízký plat.

S poskytováním takovýchto výhod souvisí i možnost zneužívání a záměrného špatného řízení při správě veřejného majetku, což je často spojeno se střetem zájmů úředníků a politiků. v postkomunistickém kontextu je v tomto ohledu třeba zmínit již několikrát připomínanou možnost nelegálních zisků spojených s privatizací odstátněného majetku Podle studie Světové banky hrála právě korupce zásadní roli v průběhu privatizace (World Bank 2000: 32). Jednotlivé praktiky spojené s privatizací se sice lišily stát od státu, ale podobné vzorce bylo možné nalézt všude. Jednalo se například o prodej firem soukromým investorům na základě osobních kontaktů, umělé snižování cen státního majetku a další. Časté bylo také rozprodávání firem jednotlivými manažery zahraničním investorům výměnou za slib, že budou ponecháni na svých vedoucích postech (viz např. Cviklová 2007; Staniszki 2006). Kromě jednotlivých manažerů a státních úředníků se na privatizaci obohacovaly celé politické strany, které byly během privatizace členy vládních koalicí (viz Smilov 2007: 12).

Mezi časté praktiky politické korupce patří dále zmanipulování veřejných zakázek ze strany úřadů. Zatímco zisky z privatizace státního majetku bývají kvůli korupci nízké, výdaje státu při nákupu služeb nebo majetku bývají z toho samého důvodu vysoké a často dvojnásobně i trojnásobně překračují svoji reálnou cenu (Karklins 2002: 27). Ke zvýšení cen slouží mnoho různých kroků – nejasná nebo přímo manipulovaná výběrová řízení, umělé navyšování ceny zakázky, nerespektování střetu zájmů, pro stát nevýhodné smlouvy, které například nepenalizují zpoždění atd. Kromě ekonomické ceny (z níž je část určena na úplatky) má toto jednání i svou politickou cenu – právě takové případy totiž často vedou ke snížení veřejné důvěry v politiku a instituce celkově. Stejně jako v případě privatizace, i v souvislosti s přemrštěnými státními zakázkami se hovoří o nelegálním způsobu financování politických stran. Korupce tedy nemusí být páčána za účelem obohacení jedinců, ale celých takovýchto organizovaných struktur (k problematice financování stran viz Smilov – Toplak eds. 2007).

Mezi formy vysoké korupce je nutné zcela jistě také zahrnout již zmiňovaný klientelismus. Ve spojitosti s pojmem klientelismus je vhodné provést ještě krátké zastavení u problematiky

stranické patronáže.¹⁴ Tento pojem začal být v poslední době předmětem zájmu společenských vědců, nicméně se jedná o starý koncept objevující se již u Maxe Webera jako patronáž úřadu (srov. Weber 1998: 254–255). Weber popisuje patronáž jako systém, ve kterém jsou významné úřady vždy po volbách svěřeny do rukou stoupenců vítězného kandidáta, resp. strany. Dosazování kandidáti často nemusí mít pro výkon dané funkce jiné předpoklady než to, že straně prokázali dobré služby (více srov. Weber 2008). Pokud by se takový systém rozrostl, mohl by být přirovnán k teoretickému konceptu kartelové strany (srov. Katz – Mair 1995), které namísto prosazování ideologických zájmů jde především o ovládnutí státu pomocí zisku co největšího počtu lukrativních postů.

Mezi současnými autory se stranické patronáži věnuje například Petr Kopecký, který patronáži rozumí stranické jmenování do funkce ve veřejném sektoru (srov. Kopecký – Spirova 2011: 899). Od klientelismu se tak odlišuje například tím, že jde výhradně o jmenování do funkcí (klientelismus se může týkat mnohem širší palety nejrůznějších služeb). Schopnost vykonávat co nejrozsáhlejší patronáž je pro strany poměrně klíčová a závisí na ní mnoho dalších korupčních praktik. Pokud by strany nebyly schopny kontrolovat významné úřady a pozice pomocí jmenování loajálních členů na tato místa, neměly by tak pohodlný přístup k manipulování veřejných zakázek a veřejného prostoru celkově¹⁵ (Kopecký – Spirova 2011: 906). Celá problematika politické patronáže odkazuje k již výše zmiňovanému předpokladu, že korupce může být páchána nejen ve prospěch jedince, ale celé struktury (samozřejmě, aniž by o tom musela většina řadových členů vědět). Pokud strana získává významnou část svých prostředků takovýmto způsobem, je pro ni udržení takto fungujícího korupčního prostředí z pochopitelných důvodů výhodné. Představitelům strany pak může chybět opravdová politická vůle proti korupci v jejích základech bojovat (viz níže).

5.3. „*State capture*“

Systematická politická korupce ve vysokých patrech správy země může přerůst do stavu, kdy vznikne netransparentní politický systém založený na osobních vazbách, ve kterém bude většina rozhodnutí realizována za účelem osobního obohacení. Korupce představuje skrytou politickou arénu, a pokud tato skrytá politika začne dominovat režimu, každá analýza režimu, která by toto

¹⁴Místo pojmu patronáž se někdy používá běžně anglický termín *patronage*, můžeme se setkat také s *patronátem* nebo dokonce výrazy jako *ochrana*, *zákaznictvo* atd. V některých případech se pojem *patronáž* ve velice podobném významu jako *klientelismus*, někdy přímo jako jeho synonymum (srov. Vymětal 2006: 20).

¹⁵V českém prostředí můžeme za období, ve kterém došlo k rozvoji stranické patronáže a z ní vycházejících korupčních praktik, označit období tzv. *opoziční smlouvy* (k různým kauzám z tohoto období viz Tabery 2008).

opomíjela, by byla značně zavádějící. Je také důležité zjistit, jak tato situace ovlivňuje distribuci moci a autoritu v politickém systému, jak deformuje oficiální vládní výnosy a jak v průběhu času ovlivňuje charakter a složení politických elit (Scott 1972: 2).

Světová banka (2000: 3) tento stav charakterizuje jako aktivity jednotlivců, skupin a veřejných nebo soukromých firem, které směřují k ovlivnění utváření zákonů, regulací, daní a dalších vládních nařízení ve svůj prospěch pomocí nelegálních provizí příslušným státním zaměstnancům, kteří mají možnost tato nařízení ovlivnit, a pomocí získávání preferenčních a neformálních přístupových kanálů. Důležitá jsou nejasná spojenectví mezi politickými a obchodními zájmy státních úředníků, což je typické pro mnoho zemí v procesu transformace. Ať už toto „zajetí státu“ nabývá jakékoliv formy, podkopává, nebo dokonce nahrazuje legitimní prostředky ovlivňování a zprostředkování zájmů tím, že omezuje přístup konkurentům ke státním úřadům a z toho plynoucí možnosti prosadit konkurenční zájem.

Aktéry, kteří ovlivňují rozhodnutí státu, mohou být soukromé firmy, zájmové skupiny nebo třeba politické elity samotné. Podle Karklins (2002: 27) ovšem není až tak důležité rozlišovat aktéry, kteří korumpují, jako spíše instituce, které jsou korumpované nebo jinak pod vlivem vnějších aktérů. Politické následky budou různé v případě ovlivňování například legislativy, soudnictví nebo svobodných voleb – rozhodující je tedy institucionální stránka. Karklins (2002: 27–30) proto rozlišuje několik podob ovlivňování – může jít o převzetí institucí a jejich využití pro soukromý prospěch nebo trestnou činnost, formování koluzivních sítí, které omezují politickou soutěž, podkopávání svobodných voleb (především skrytou reklamou a neprůhledným financováním kampaní), zneužití legislativní moci, korupci v soudním řízení, zneužití auditu a vyšetřování, užívání kompromitujících materiálů pro politické vydírání a nátlak a korupci médií.

Extrémní případ „*state capture*“ představuje de facto převzetí státních institucí do soukromých rukou za účelem vlastních obchodních zájmů nebo kriminálních aktivit. Korupční nebo kriminální sítě se v tomto případě dokáží nabourat hluboko do struktury státu. Pokud takový případ nastane, je velice složité proti němu bojovat. Jedná se o typ korupčního jednání, který lze nalézt v mnoha zemích po celém světě, zejména v subsaharské Africe nebo Latinské Americe. v postkomunistickém prostoru se tato podoba ovládnutí institucí projevila relativně nejméně ve státech střední Evropy, zatímco nástupnické státy Sovětského svazu a země Balkánu byly často zasaženy ve velké míře. Misha Glenny (2009) podrobně popisuje mnoho případů spojených s Bulharskem, Ruskem a zeměmi bývalé Jugoslávie.

Významným problémem je dále korupce spojená s politickými stranami a především jejich financováním. Během prvních deseti let od začátku transformace se v rámci financování stran rozvinuly tři hlavní skupiny problémů (Smilov 2007: 9).

První skupina souvisí s nedostatečnou transparentností financování. Většina zemí přijala právní regulace upravující povinnost přiznávání příjmů a výdajů politických stran – tyto regulace jsou ale ve většině případů neefektivní a v postkomunistické Evropě se objevuje mnoho případů tajných kont politických stran. Druhá skupina je spojena s nerovným postavením jednotlivých aktérů a jejich příležitostí v prostoru politické soutěže. v mnoha postkomunistických zemích je přítomná „strukturální zaujatost“ pro určité hráče, především strany vládní koalice nebo strany blízké prezidentovi (podle typu politického režimu). Tento problém je přítomen zejména v systémech s nekonsolidovanou demokracií. Třetí věcí je častý stav, ve kterém je reprezentativnost stran nebo kandidátů omezena dvěma různými (ale navzájem se nevylučujícími) způsoby. Prvním z nich je finanční závislost na podpoře od soukromých politických subjektů. Finance od soukromých donorů začnou hrát zásadní roli v příjmech politického aktéra a mohou ovlivnit jeho politickou činnost. Bez financování z podnikatelských a dalších soukromých kruhů by většina stran ve středovýchodní Evropě byla v beznadějně situaci (Sajó 2003: 189). Druhým způsobem je závislost aktéra na „veřejném financování“ – aktér se tak může stát závislým na státu více než například na voličích. Problém „strukturální zaujatosti“ je z hlediska demokracie pravděpodobně nejzávažnější. Teprve po splnění podmínky, že je politická soutěž opravdu rovná, se můžeme vůbec dále věnovat dalším dvěma skupinám problémů, tedy nedostatečné transparentnosti a reprezentativnosti. Současný antikorupční diskurz je ale ve velké míře zaměřen proti nedostatečné transparentnosti a od dalších dvou problémů víceméně odvrací svůj zájem (Smilov 2007: 10).

Ve všech postkomunistických zemích platí, že největší objem nelegálně nabytých stranických příjmů pocházel z ekonomických procesů v první polovině 90. let – strany (a především konkrétně vládní strany) získaly nejvíce korupčních peněz prostřednictvím privatizace státního majetku. Čím dál významnější jsou také příjmy z peněz poskytovaných Evropskou unií. Kromě obohacení celých politických stran jako takových docházelo ruku v ruce k obohacování jejich důležitých členů, kteří zastávali důležité veřejné funkce a měli (at' již přímo nebo přes nejrozličnější sociální sítě) vliv na rozdělování financí a udělování veřejných zakázek.

Posledním typem, který zmíníme, je korupce soudnictví. i ta může nabývat mnoha různých podob. Jednou z nich je snaha pomocí korupce ovlivňovat případy, které se týkají politických protivníků. Jiným případem může být ovlivňování opačným způsobem – tedy ve prospěch

obžalovaných (nebo vyšetřovaných) jedinců. Pokud se jedná o případy, které soud prošetřuje kvůli korupci, mohlo by se na první pohled zdát, že malý počet takovýchto případů projednávaných u soudu ukazuje na nízkou míru korupce – opak však může být pravdou. Právě díky korupci se mnoho takovýchto případů k soudu vůbec nemusí dostat. Průnik korupčních praktik do soudního systému znamená jedno z nejvážnějších narušení principů demokracie a právního státu.

6. Závěrem: přetrvávající korupce a "slabý" postkomunistický stát?

V postkomunistických (stejně jako dalších jiných) zemích nalezneme celou plejádu protikorupčních praktik, počínaje příslušným zákonodárstvím a konče mezinárodní spoluprací a akcemi občanské společnosti. i přes mnoho různých nástrojů užívaných k boji proti korupci zůstává jejich reálný dopad podle dostupných důkazů často nevelký. Důvodů pro to je mnoho, za nejvýznamnější je ale možné označit nedostatek politické vůle jednotlivých představitelů postkomunistických zemí (Holmes 2003: 202). Naprostá většina protikorupčních opatření totiž nemíří do politického jádra systematické korupce (Frič 2011). Nemusí jít pouze o nedostatek politické vůle, ale i o přímý záměr (viz Frič 2001) – antikorupční kampaně bývají navíc někdy také pouze nástrojem sloužícím v rámci politické soutěže proti konkurentovi. v extrémním případě může jít dokonce až o snahu maximalizovat korupci její centralizací prostřednictvím antikorupčních předpisů (Sajó 2003: 178).

Je možné, že korupce v postkomunistické Evropě bude v dohledné budoucnosti díky vhodnému institucionálnímu nastavení, většímu angažování se médií a sílící občanské společnosti klesat. Stejně tak je možné, že korupce zůstane ve společnosti přítomná ve stejné míře nebo že dokonce kultura korupce zakoření v celé společnosti a institucích. To je koncept, kdy se korupce stane „normou“ nejvyšších státních představitelů. Právě politická vůle těchto aktérů je nástrojem, který může korupci potřít nejúčinněji¹⁶ (Holmes 2003: 199).

Korupci je zcela zjevně nutné považovat za jeden z prvků, které stojí za slabostí státu (Holmes 1997: 280). v dobách komunismu byla slabost společnosti dána vnucením určité podoby státu a kolektivními majetkovými právy. Komunistické režimy bývají většinou představovány jako silné (a represivní), opak je ovšem pravdou. i když režimy převzaly mnoho funkcí, které v jiných typech režimů vykonává společnost, jak ukazují Kabele s Hájkem (2008), komunistické vlády byly poměrně slabé. v postkomunismu platí opačný vztah než v komunismu. Společnost a jiní nestátní

¹⁶ Příkladem mohou být Singapur nebo Hong Kong. V nedávné minulosti se zde podařilo výrazným způsobem snížit korupci právě prostřednictvím kroků v nejvyšších politických kruzích (Holmes 2003: 199).

aktéři si přivlastňují funkce státu, které nejsou slabé instituce schopné vykonávat. v extrémním případě může takový stát ztratit i monopol na použití násilí na vlastním území. v častějších případech jsou ale určité segmenty státu „privatizovány“ a stávají se součástí tvorby soukromého kapitálu (Staniszki 2006: 20–21).

Jeden z případů této slabosti je spojen i s korupcí. Korupce byla v komunistických režimech běžným jevem, který byl ovšem ze strany sdělovacích prostředků do značné míry tabuizován (viz Holmes 1993). Po ukončení komunismu byla v rámci demokratizace zemí přijata celá řada legislativních norem, které měly za cíl potírat korupci. Ta začala být jednoznačně nahlížena jako negativní jev (viz Mareš 2006: 45; Frič 2001 a další), neslučitelný s liberální demokracií. i přes verbální odsouzení vybraných typů korupce ze strany elit i veřejnosti (Uslaner 2008b) nedochází k jejímu výraznějšímu potlačení. k tomu chybí především dostatečná politická vůle vysokých představitelů (Holmes 2003: 202). o tom svědčí například korupční klima v policii, o kterém jsme pojednávali v jedné z předcházejících částí. Policie, jejíž představitelé jsou ze strany řadových policistů obviňováni ze záměrné produkce předpisů, které korupci usnadňují, nebo předpisů, které znemožňují její vyšetřování (například pravidlem, že k vyšetřování korupce ve vyšších politických kruzích je zapotřebí souhlas šéfa policie), nemůže účinně proti korupci bojovat a oslabuje tím celý systém státních institucí. Jelikož absolutní vymýcení korupce by bylo přespříliš utopickou vizí, cílem boje proti korupci se tak namísto jejího komplexního potření stává právě spíše snaha zabránit podlomení legitimacy politických institucí.

O nerespektování norem svědčí i drobná korupce, která však nemívá (kromě toho, že poukazuje na nerespektování norem obecně) vážnější politické následky. Jak bylo naznačeno výše, prostředí postkomunistické transformace umožnilo sociální dezorganizaci, která je příznivým stavem pro šíření korupčních norem. v situaci, kdy neexistovala pravidla (ta komunistická již neplatila a nová ještě nebyla stanovena nebo členy společnosti internalizována), se rozvinula systematická korupce, která nebyla pouhou deviací několika jedinců (Frič 2001). Státní instituce oslabuje také klientelismus, na jehož základě bývají do státních úřadů přijímány osoby, jejichž jedinou „kvalifikací“ je osobní známost se svým novým nadřízeným. Na mnoha pozicích, které by měly být vysoce specializované (například na ministerstvu obrany), pak často bývají lidé, kteří se v problematice absolutně nevyznají (Lupták 2009: 200–201).

Vysoká politická korupce, která často hraničí se stavem, kdy se státní instituce dostanou pod kontrolu nebo alespoň pod vliv institucí soukromého byznysu (již zmíněný model „*state capture*“) a dojde k silnému provázání formální a neformální vrstvy politického systému (viz Scott 1972), svědčí o slabosti státu v jeho základních rysech. Neformální stránka může v rámci institucí

převládnout a rozhodnutí je pak učiněno například na základě osobních vztahů namísto rozhodnutí založeného na „odosobněném a byrokratickém“ základě – to je stav neslučitelný s moderní podobou institucí, kdy se na držený státní úřad nenahlíží jako na soukromý majetek (Scott 1972: 96; Weber 1996; 2008).

Mnoho autorů (např. Holmes 2003; Sajó 2003; Åslund 2007 a další) se shoduje na tom, že míra korupce po ukončení komunismu vzrostla. Mezi důvody tohoto jevu může patřit institucionální a z toho plynoucí kulturní dědictví komunismu a komplexnost transformace, s čímž souvisí i dědictví státního vlastnictví – v krátkém časovém úseku bylo privatizováno velké množství podniků a organizací, což skýtalo dobrou příležitost ke korupčnímu jednání. Průběh privatizace byl podpořen myšlenkou neoliberalismu, která v 80. letech dominovala a kterou se mnoho postkomunistických elit zaštitovalo, aniž by ji reálně naplňovalo.

Míra korupce je v postkomunismu vysoká. Nelze ji ovšem považovat za jakési specifikum postkomunismu – korupce se v odlišné míře vyskytuje de facto ve všech režimech na světě. Tento text, který si kladl za cíl provedení stručného shrnutí dosavadního poznání o korupci v postkomunistických společnostech, se snažil ukázat, že specifikem korupce v postkomunismu jsou tedy spíše její míra a konkrétní podoby korupčního jednání, které často vycházejí z komunistické minulosti daných systémů.

Literatura

- Åslund, A. (2007): *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berger, P. I. – Luckman, T. (1999): *Sociální konstrukce reality. Pojednání o sociologii vědění*, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Cviklová, L. (2007): *Politické a společenské postavení bývalých československých nomenklaturních elit v období tzv. normalizace. Okolnosti jejich rozkladu a vybrané aspekty jejich adaptace*. Praha, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Dančák, B. – Hloušek, V. – Šimíček, V. (eds.; 2006): *Korupce. Projery a potírání v České republice a Evropské unii*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.
- Durkheim, É. (2005): *Suicide. a study in sociology*, London a New York, Routledge.
- Fisman, R. – Miguel, E. (2008): *Economic Gangsters. Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, Princeton a Oxford, Princeton University Press.
- Frič, P. (1999): Korupční klima v ČR, in: Frič, P. a kol.: *Korupce na český způsob*, Praha, G plus G, s. 73–115.

- Frič, P. a kol. (1999): *Korupce na Český způsob*, Praha, G plus G.
- Frič, P. (2001): Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Případ české policie. *Sociologický časopis*, roč. 37, č. 1, s. 65–72.
- Frič, P. (2011): Systémová past. Protikorupční boj: zombie, či naděje demokracie. *Respekt*, on-line verze (<http://respekt.ihned.cz/c1-52093540-systemova-past>), [cit. 27. 07. 2012].
- Glenny, M. (2009): *McMafie*. Praha, Argo a Dokořán.
- Grajewski, A. (2004): Poland: Continuity and Change. *Demokratizatsiya*, roč. 12, č. 3, s. 451–463.
- Green, P. – Ward, T. (2004): *State Crime. Governments, Violence and Corruption*, London a Sterling, Pluto Press.
- Habermas, J. (2000): *Strukturální přeměna veřejnosti: zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*, Praha, Filosofia.
- Hislope, R. (2008): Corrupt Exchange in Devided Societies. The Invisible Politics of Stability in Macedonia, in: Orenstein, M. A. – Bloom, S. – Lindstrom, N. (eds.): *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, s. 142–161.
- Holmes, L. (1993): *The end of communist power: anti-corruption campaigns and legitimitation crisis*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Holmes, L. (1997): Corruption and the crisis of the post-communist state. *Crime, Law & Social Change*, č. 27, s. 275–297.
- Holmes, L. (2003): Political Corruption in Central and Eastern Europe, in: Bull, M. J. – Newell, J. L. (eds.): *Corruption in Contemporary Politics*, New York, Palgrave Macmillan, s. 193–206.
- Howard, M. M. (2002a): Postcommunist Civil Society in Comparative Perspective. *Demokratizatsiya*, roč. 10, č. 3, s. 285–305.
- Howard, M. M. (2002b): *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Johnston, M. (2001): The definitions debate. Old conflicts in new guises, in: Jain, A. K. (ed.): *The Political Economy of Corruption*, London a New York, Routledge, s. 11–31.
- Jowitt, K. (1983): Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime. *Soviet Studies*, roč. 35, č. 3, s. 275–297.
- Kabele, J. – Hájek, M. (2008): *Jak vládli? Průvodce hierarchiemi reálného socialismu*, Brno, Doplněk.
- Karklins, R. (2002): Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism* July/August 2002, s. 22–32.
- Katz, R. – Mair, P. (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, roč. 1, č. 1, s. 5–28.

- Keller, J. (2011): *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*, Praha, Sociologické nakladatelství.
- Klitgaard, R. (1988): *Controlling Corruption*, Berkley, University of California Press.
- Kopecký, P. – Spirova, M. (2011): 'Jobs for the Boys'? Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe. *West European Politics*, roč. 34, č. 5, s. 897–921.
- Lampert, N. (1985). *Whistleblowing in the Soviet Union*, London, Macmillan.
- Lupták, L. (2009): Štát. *Acta Fakulty filozofické ZČU v Plzni*, roč. 4, č. 3, s. 199–214.
- Machonin, P. (1997): *Social Transformation and Modernization. On Building Theory of Societal Changes in the Post-Communist European Countries*, Praha: Sociologické nakladatelství.
- Marada, R. (2003): *Kultura protestu a politizace každodennosti*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Mareš, M. (2006): Vliv korupce na evropské systémy politických stran, in: Dančák, B. – Hloušek, V. – Šimíček, V. (eds.): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*, Brno, Mezinárodní politologický ústav, s. 45–51.
- Melich, J. S. (2005): Breaking the Postcommunist Liminality: The Transformation Process in Eastern Europe. *Demokratizatsiya*, roč. 13, č. 1, s. 117–139.
- Merton, R. K. (1961): Social Problems and Sociological Theory, in: Merton, R. K. – Nisbet, A. R. (eds.): *Contemporary Social Problems*, New York: Harcourt, Brace and World, Inc., s. 697–737.
- Müller, K. B. (2008): *Politická sociologie*, Praha, Portál.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development. a Cost-Benefit Analysis, in: Heidenheimer, A. J. (ed): *Political Corruption: a Handbook*, Transition Publishers, s. 963–983.
- Roeder, P. G. (1999): The Revolution of 1989: Postcommunism and the Social Sciences. *Slavic Review*, roč. 58, č. 4, s. 743–755.
- Rose-Ackerman, S. (2001): Political corruption and democratic structurec, in: Jain, A. K. (ed.): *The Political Economy of Corruption*, London a New York, Routledge, s. 35–62.
- Sajó, A. (2003): From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption. *Crime, Law and Social Change*, roč. 40, č. 2-3, s. 171–194.
- Sakwa, R. (1999): *Postcommunism*, Buckingham, Open University Press.
- Scott, J. C. (1972): *Comparative Political Corruption*, Engelwood Cliffs, Prentice-Hall, Inc.
- Smilov, D.(2007): *Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe*, in: Smilov, D. – Toplak, J. (eds.): *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*, Aldershot a Burlington, Asghate, s. 1–31.
- Smilov, D. – Toplak, J. (eds.; 2007): *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*, Aldershot a Burlington, Asghate.

- Schöpflin, G. (1984): Corruption, Information, Irregularity in Eastern Europe: a Political Analysis. *Südosteuropa*, roč. 33, č. 7-8, s. 389–401.
- Staniszki, J. (2006): *Postkomunismus. Zrod bádanky*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Staniszki, J. (2009): *o moci a bezmoci*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Szelényi, I. – Treiman, D. J. (1992): Vývoj sociální struktury a rekrutace elit ve východní Evropě po roce 1989. *Sociologický asopis*, č., s. 276–298.
- Szelényi, I. – Szelényi, S. (1995): Circulation or reproduction of elites during the postcommunist transformation of Eastern Europe. *Theory and Society*, č. 24 (1995), s. 615–638.
- Szelényi, I. – Szelényi, S. – Kovách, I. (1995): The making of the postcommunist elite: Circulation in politics, reproduction in the economy. *Theory and Society*, č. 24, s. 697–722.
- Tabery, E. (2008). *Vládeme, nerušit: opoziční smlouva a její dědictví*, Praha, Respekt Publishing.
- Uslaner, E. M. (2008a): Coping and Social Capital: the Informal Sector and the Democratic Transition, in: Lewandowski, J. D. – Znoj, M. (eds.): *Trust and Transitions: Social Capital in a Changing World*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, s. 3–27.
- Uslaner, E. M. (2008b). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vymětal, P. (2006). Typologie korupce, in: Dančák, B. – Hloušek, V. – Šimíček, V. (eds.): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*, Brno, Mezinárodní politologický ústav, s. 13–30.
- Wacquant, L. (2009a): *Prisons of poverty*, Minneapolis a London, University of Minnesota Press.
- Wacquant, L. (2009b): *Punishing the poor. The neoliberal government of social insecurity*, Durham a London, Duke University Press.
- Weber, M. (1998): Politika jako povolání, in: Weber, M. – Havelka, M.: *Metodologie, sociologie, politika*, Praha, OIKOYMENH, s. 246–296.
- Weber, M. (2006): Bureaucracy, in: Sharma, A. – Gupta, A. (eds): *The Anthropology of the State*, Blackwell Publishing, s. 49–70.
- World Bank (2000): *Anticorruption in Transition: a Contribution to Policy Debate*, Washington, World Bank.