

Úvod – korupcia ako historický fenomén

LÁSZLÓ VÖRÖS

V priebehu druhej polovice 20. storočia sa korupcia postupne stávala predmetom záujmu západných sociálnych vied a historiografie. Na Slovensku – podobne ako v ostatných postkomunistických krajinách – sa spoločenskovedný záujem o túto tému z pochopiteľných dôvodov začal s oneskorením, až v 90. rokoch 20. storočia. Avšak do tejto chvíle nejestvovalo prakticky žiadne odborné historiografické spracovanie tejto témy. Ambíciou tohto čísla *Forum Historiae* je urobiť prvý krok smerom k intenzívnejšiemu záujmu o korupciu a vniesť viac svetla do poznania výskytu a fungovania tohto javu v jednotlivých obdobiach, štátových a politických kontextoch (presnejšie, v rámci Uhorska, Československa a Slovenska). V súčasnosti sa táto ambícia zdá byť o to opodstatnenejšou, že – ako najnovšie ukazuje napr. aj tzv. kauza gorila – rozšírenosť politickej korupcie na Slovensku je podľa všetkého nesmierne veľká, niektoré formy jej výskytu sú až prekvapujúco sofistikované a spoločenská závažnosť jej dôsledkov vysoká. Nehovoriac už o tom, že korupcia je jednou z trvale prítomných tém vo verejných diskurzoch, a zďaleka nielen v tých politických. Domnievame sa, že ak má byť písanie dejín užitočnou vedou, teda má prinášať kritické poznanie o fungovaní spoločnosti, musí vedieť reagovať na aktuálne javy a problémy spoločnosti a skúmaním ich minulosti či „evolúcie“, prispievať k ich porozumeniu v súčasnosti. Aj z tohto dôvodu sa toto číslo nezastavuje v bezpečnej vzdialenosti od „prítomnosti“, ako to historické diela obyčajne robievajú, ale snaží sa niť skúmaní potiahnuť až do roku, kedy sa zrodila myšlienka na toto monotematické číslo. Z toho dôvodu, čomu sa obzvlášť tešíme, vám môžeme prezentovať súbor textov, ktoré napísali historici, politológovia a sociológovia.

Korupcia je fenomén, ktorý bol prítomný všade tam, kde sa vyvinuli komplexnejšie formy organizácie spoločnosti, kde jestvovali spoločné (verejné) zdroje, o ktorých rozhodovali delegovaní jednotlivci. Zároveň platí, že korupcia je štrukturálne a kultúrne podmieneným javom, ktorý sa vyskytoval (vyskytuje) v rozličných podobách, v rôznych sférach správy spoločnosti a sociálneho života a v rôznej intenzite. Podoby a oblasti výskytu a intenzita korupcie variujú v závislosti od historického obdobia, predovšetkým od sociálnej organizácie spoločnosti – foriem sociálnej dominancie a správy, od prevládajúceho ekonomického systému, politického režimu a etických noriem. V akademickom diskurze však panuje všeobecná zhoda, že uplynulé dve storočia sú obdobím viac či menej intenzívnej snahy o systémovú elimináciu korupčného konania.

Keďže ide o rôznorodý jav, už pri vytváraní pracovnej definície korupcie pre účely analýzy môžu vyvstať určité problémy. Obzvlášť pri historickom výskume. Tak ako o žiadnom sociálnom jave, ani o korupcii nemožno uvažovať ako o entite existujúcej v akejsi ideálnej podobe, ktorá ostáva v priebehu vekov nemenná. To čo je dnes považované za korupciu napr. v Holandsku, môže byť v Indii všeobecne akceptovanou formou zdvorilého správania sa. Vo Francúzskom kráľovstve v období Ľudovíta XIV. bolo legálne kupovať si úrady; v súčasnosti, nielen vo Francúzku a v EÚ, ale aj vo väčšine krajín sveta, je to považované za závažnú formu korupcie. V rámci stoličnej správy v Uhorska v 17. storočí sa vysoké úradnícke posty otvorene obsadzovali po rodinnej línii. Dnes by čo i len náznak rodinkárstva mohol politika či úradníka pripraviť o miesto, resp. úplne mu zničiť kariéru.

Problémy sa vynárajú aj pri snahe o definičné podchytenie úlohy verejnej percepcie korupcie pri pretrvávajú, ustupovaní či šírení sa tohto javu. Konanie zákonom definované ako korupčné, nemusí byť väčšinou spoločnosti vnímané ako korupcia alebo „škodlivá korupcia“. V období druhej polovice 19. storočia to boli napr. veľké hostiny a „opijáše“ voličov pri kortešáčkách, v poslednej tretine 20. storočia „všimné“ lekárom, úradníkom, sekretárkam a pod., ktoré boli verejnosťou všeobecne akceptované ako prijateľná forma korupcie.

Jedna z najcitovanejších definícií korupcie v spoločenských vedách v posledných desaťročiach pochádza od politológa Josepha S. Nyea. Korupciu definuje ako konanie, ktoré nie je v súlade s normami stanovenými pre zastávanie verejného úradu z dôvodu uprednostňovania súkromného (týkajúceho sa individuálnej osoby, rodiny, či príbuzenstva, skupiny, politickej alebo inej organizácie) prospechu vo forme finančného/materiálneho zisku alebo postavenia. Pod takúto strešnú definíciu korupcie zahŕňa aj úplatkárstvo (aktívne i pasívne), nepotizmus (klientelizmus, rodinkárstvo), spreneveru, zneužitie právomoci a konflikt záujmov.¹ Tento definičný prístup, ako sám Nye konštatuje, vychádza zo „západných hodnôt“ a pri svojej implementácii predpokladá, že bádateľ pri jej aplikovaní na konkrétne prípady bude pri identifikovaní korupcie vychádzať zo zákonodarstva, príp. funkčných zvykových noriem študovanej krajiny. To je z analytického hľadiska veľmi užitočný východiskový definičný princíp, ktorý je aplikovateľný aj na historický výskum. Podľa tohto prístupu teda, by sa za korupciu v tej ktorej historickej dobe považovali len tie akty, resp. praktiky, ktoré sú ako korupčné definované v dobovej legislatíve. Problémy s týmto prístupom môžu nastať v tých prípadoch, keď zákonné normy, ku ktorým ako historici máme prístup (teda len tie, ktoré sa v nejakej forme dochovali) neobsahujú ustanovenia o korupcii, resp. neobsahujú ani samotný termín korupcia. Z tohto hľadiska sa pre historický výskum zdá byť potrebný ešte ďalší definičný prístup, ktorý ponúka analytický model korupcie vypracovaný v polovici 70. rokov minulého storočia

¹ NYE, Joseph S. Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis. In *The American Political Science Review*, 1967, roč. 61, č. 2, s. 419 (417-427); text štúdie sa nachádza napr. aj v HEIDENHEIMER, Arnold J. – JOHNSTON, Michael (eds.). *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick, London : Transaction Publishers, 2007, [2002], s. 281-300.

Edwardom Banfieldom, ktorý ďalej rozpracoval a vo vedeckom diskurze etabloval nemecký sociológ Peter Graeff. Ten kladie pri definovaní korupcie dôraz na štyri podmienky, ktoré korupčné konanie musí spĺňať: korupčné konanie sa viaže na výkon úradu; obe strany sa ho dopúšťajú dobrovoľne; a obe strany musia mať z korupčného konania prospech (reciprocita aktérov korupcie), kým všetci, ktorí sa na korupcii nepodieľajú sú poškodzovaní alebo znevýhodňovaní.² Druhé a tretie kritérium je kľúčové pre definíciu konania, ktoré bude možné označiť za korupčné. Prvé kritérium, hoci platné, javí sa byť príliš zužujúce a voči štvrtému by z hľadiska historického výskumu tiež bolo možné vzniesť výhrady. K tomuto argumentu sa vrátim nižšie. Predtým sa ešte stručne pozrieme na ďalšie analytické prístupy, ktoré sú v súčasnosti rozšírené v spoločenskovednom výskume.

Podľa autorov hesla *Corruption: Political and Public Aspects* v *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Y. Ményho a L. de Sousu možno v súčasných spoločenských vedách identifikovať tri základné prístupy k definovaniu a štúdiu korupcie.³ Prvý, najčastejšie sa vyskytujúci prístup je charakteristický pre politické vedy. Autori na prvom mieste citujú vyššie spomenutého J. S. Nyea. Tento prístup korupciu vníma v prvom rade ako protizákonné konanie vo sfére verejnej a štátnej správy (podobne aj P. Graeff).

Druhý definičný prístup vychádza z ekonomických teórií. Autori spadajúci do tejto kategórie korupčné správanie vnímajú predovšetkým ako ekonomickú aktivitu, ktorú možno popísať podľa základných pravidiel trhovej ekonomiky. Napríklad Jacob van Klaveren uvažuje o skorumpovanom úradníkovi ako o podnikateľovi, ktorý svoj úrad považuje za ekonomickú jednotku s určitým využiteľným potenciálom. Korupcia vzniká tam, kde je ponuka a dopyt, pričom úradník (politik) je držiteľom aktív v podobe kompetencií rozhodovať, aktéri z privátnej sféry sú zákazníkmi kupujúcimi si konkrétny výsledok.⁴ Tento prístup tiež vymedzuje korupciu ako fenomén objavujúci sa len tam, kde je „úrad“, teda vo sfére štátnej či verejnej správy. Ak však pod korupciou budeme chápať len „predávanie“ služieb verejných úradníkov k ich osobnému obohateniu, vylúčime tým – pokiaľ ide o obdobie uplynulého storočia (prípadne dvoch storočí) – verejnú sféru mimo úradov a správy ako aj súkromnú ekonomickú sféru ako prostredie, v ktorom taktiež môže dochádzať ku korupčnému správaniu: napr. podplácanie na športových podujatiach, korupciu v súdnictve, zdravotníctve, polícii

² GRAEFF, Peter. Prinzipal-Agent-Klient-Modelle als Zugangsmöglichkeit für Korruptionsforschung. Eine integrative und interdisziplinäre Perspektive. In GRÜNE, Niels – SLANIČKA, Simona (eds.). *Korruption: Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*. Göttingen : Vandenhoeck u. Ruprecht, 2010, s. 55-78.

³ MÉNY, Y. –SOUSA, L. de. Corruption: Political and Public Aspects. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Vol. 3., Amsterdam, New York : Elsevier, 2001, s. 2824-2830.

⁴ KLAVEREN, Jacob van. Die historische Erscheinung der Korruption in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet. In *Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 1957, roč. 44, s. 289-324; výňatok štúdie v anglickom preklade pozri HEIDENHEIMER, Arnold J. – JOHNSTON, Michael – LEVINE, Victor T. (eds.). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick : Transaction Publishers, 1989, s. 24-28; MÉNY –SOUSA, ref. 3, s. 2825.

a armáde, kupovanie a predávanie hlasov vo voľbách, novšie napr. aj korupciu členov mimovládnych organizácií, zneužívanie informácií v obchodnom styku, nezákonné obohacovanie sa a pod. Definičné zúženie korupcie na výkon úradu – pokiaľ sa budeme držať moderného pojmu „verejného úradu“ – je tiež obmedzujúce z hľadiska výskumu predmoderného obdobia (t.j. období približne pred polovicou 18. storočia), obzvlášť však stredoveku.

Kritiku redukcionizmu vyššie spomenutých dvoch prístupov uvádzajú autori, ktorí spadajú pod tretiu kategóriu definičných prístupov podľa Y. Ményho a L. de Sousu. Títo bádatelia upozorňujú, že pri definovaní a predovšetkým štúdiu korupcie by sa nemalo zabúdať na morálny rozmer korupčného konania vzhľadom na normy a hodnoty spoločnosti; inými slovami, že je dôležité venovať pozornosť tomu, do akej miery sú akty korupcie (ako konanie definované zákonmi v legislatívnom korpuse) populáciou vnímané ako deviantné a odsúdeniahodné konanie, resp. správanie sa. Poukazujú na nedostatočnosť definície postavenej len na právnych normách skúmanej spoločnosti, keďže verejné vnímanie toho, čo znamená „korupcia“, „korupčné konanie“ sa môže vo významných ohľadoch odlišovať a môže to mať zásadný vplyv na reálnu funkčnosť (implementáciu) zákonov. Inými slovami, legislatíva nemusí nevyhnutne korešpondovať so sociálnou realitou; to čo môže byť *de iure* formou korupcie, nemusí ňou byť aj *de facto* v reálnom živote.⁵

Vzťah medzi neoficiálnymi (zvykovými) etickými normami a oficiálnymi (uzákonenými) normami legálneho konania nemožno pri komplexnom štúdiu korupcie opomenúť. Navyše, okrem takých prípadov, keď konanie definované zákonom ako trestný čin je napriek tomu väčšinou spoločnosti vnímané ako z morálneho hľadiska prijateľné, existujú aj opačné príklady, keď je určité zákonom povolené či predpísané konanie časťou alebo väčšinou obyvateľstva vnímané ako neetické. Ako príklad možno uviesť vyberanie určitých daní, uprednostňovanie vybraných regiónov pri pridelovaní podpory zo strany štátu, prípadne EÚ, alebo vyplácanie sociálnych dávok určitým kategoricky definovaným skupinám (čo časť spoločnosti môže vnímať ako prejav sociálnej korupcie).

Verejné vnímanie korupcie, postoj spoločnosti voči rôznym formám korupčného správania a ich dopadu na systém (legislatívu a správu) integroval Arnold Heidenheimer vo svojej veľmi vplyvnej farebnej typológii. Heidenheimerova typológia je odstupňovaná podľa miery spoločenskej závažnosti (zákonom definovaného) korupčného konania a správania sa. Najzávažnejšou je *čierna korupcia*, v prípade ktorej ide o tak závažné porušenie zákona a etických noriem, že vo väčšej časti spoločnosti – rovnako medzi elitami ako aj obyvateľstvom – jestvuje konsenzus o principiálnej potrebe potrestať vinníkov. *Sivá korupcia* je také konanie, ohľadne ktorého závažnosti a amorálnosti nejestvuje výraznejšia väčšinová zhoda. Niektoré segmenty populácie môžu také praktiky považovať za prijateľné, ba dokonca v istom zmysle

⁵ MÉNY – SOUSA, ref. 3, s. 2825.

ocenenia hodné (napr. keď je vnímané ako dôkaz šikovnosti „vybabranie“ so systémom bez následného postihu, napr. manipulácie pri platení daní, „kreatívne účtovníctvo“), kým iné za neetické a také, ktoré by nemali byť prehlíadané, práve naopak, mali by byť sankcionované. Obvykle časť elít považuje za potrebné sivú korupciu trestať a vyvíja týmto smerom iniciatívy, iná časť elít sa jej postihovaniu snaží zamedziť, kým ďalšia (často najväčšia) časť je voči nej indiferentná. *Bielu korupciu* významná väčšina spoločnosti vrátane elít považuje za tolerovateľnú, neškodnú a teda akceptovateľnú bez postihu, nakoľko jej trestanie by zo sebou perspektívne prinášalo viac škody (nákladov) ako pozitívnych efektov.⁶

Z tejto trojice má na systém najvýznamnejší formatívny dopad sivá korupcia. Nejednoznačný stav, keď neexistuje väčšinový konsenzus a teda ani účinný spoločenský tlak, ale predsa len je stále prítomný dostatočný odpor relevantnej časti obyvateľstva a elít, existujúca legislatívna regulácia sa stáva neefektívnou a tým problematickou. Elity tak môžu byť nútené reformovať systém. Čierna ani biela korupcia takýto efekt nevyvolávajú. V prípade prvej obvykle dochádza k potvrdeniu existujúceho legislatívneho stavu a systému, kým v prípade druhej konkrétne normy strácajú význam, prestávajú plniť funkciu, čím ale systém neznefunkčujú a nevyvolávajú potrebu jeho reformy.⁷ Heidenheimer túto farebnú škálu aplikoval na svoju klasifikáciu sociálnych systémov podľa štruktúry politických väzieb. Tieto odstupňoval podľa miery dôležitosti rodinných/príbuzenských väzieb (lojalít) vo vzťahu ku (politickej) komunite/spoločnosti. Zjednodušene povedané, podľa pomeru medzi lojalitou voči rodu a lojalitou voči spoločnosti. Identifikoval štyri typy systémov: 1. sociálny systém založený na tradičných rodových väzbách; 2. sociálny systém založený na väzbách patrón – klient; 3. sociálny systém založený na moderných väzbách šéf – podriadený; a 4. sociálny systém založený na občianskej kultúre (väzby definované normami občianskej kultúry). V rámci týchto sociálnych systémov Heidenheimer ďalej definuje desať typov korupčného konania, ktoré kvôli zjednodušeniu kategorizuje ako *drobnú*, *rutinnú* a *závažnú* korupciu.⁸

Heidenheimer na základe porovnania rozšírenosti jednotlivých typov korupcie a rozdielov hodnotenia jej závažnosti (farebná typológia) v rámci štyroch sociálnych systémov dospieva k téze, že v modernizujúcich spoločnostiach paralelne so vznikom a rozvojom moderného štátu, profesionálnej administratívy, demokratizácie a vznikom „verejného tlaku“, teda evolúciou od tradičného rodového až po občiansky sociálny systém, klesá miera akceptovanosti a teda aj rozšírenosti korupcie. Vyjadrené podľa jeho farebnej škály, prevláda trend redefinície bielej korupcie na sivú či dokonca čiernu, teda z dejinného hľadiska korupčné správanie ustupuje.

⁶ HEIDENHEIMER, Arnold J. Political Corruption. Concepts & Contexts. In HEIDENHEIMER, Arnold J. – JOHNSTON, Michael (eds.). *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick, London : Transaction Publishers, 2007, [2002], s. 152-153 (141-154).

⁷ MÉNY –SOUSA, ref. 3, s. 2826.

⁸ HEIDENHEIMER, ref. 6, s. 143, 146-147, 150-151.

Heidenheimerov model sociálnych systémov a percepcie foriem korupčného správania je veľmi vhodný na systematické komparatívne štúdium korupcie a na prvý pohľad sa zdá, že by mal byť výborne použiteľný aj v historickom bádani. A to i napriek tomu, že ho vypracoval na základe pozorovaní štátov v súčasnosti, (presnejšie, v 60. – 70. rokoch uplynulého storočia; citovaná štúdia bola pôvodne publikovaná v roku 1970).⁹ Štyri ideálne typy sociálnych systémov pokrývajú, prinajmenšom v hrubých rysoch, prakticky väčšinu foriem sociálnych organizácií spoločností (prirodzene, z hľadiska lojalitných väzieb) od starovekých štátnych útvarov až po súčasné štáty. Weberovské vymedzenie ideálnych typov navyše umožňuje ich veľmi flexibilnú aplikáciu na empiriu, keďže obzvlášť v rámci raného a vrcholného novoveku mohli prvky prvých dvoch sociálnych systémov fungovať viac-menej paralelne v rámci jedného geopolitického celku (štátu). Ako som už uviedol na začiatku, obrovská výhoda Heidenheimerovho prístupu spočíva v tom, že spája do jedného analytického modelu *štruktúry spoločnosti – zákonné normy – a sociálnu prax* (uplatňovanie zákonnej normy vo vzťahu k prevládajúcim postojom v spoločnosti).

Z tohto krátkeho prehľadu je jasné, že pri komplexnom skúmaní korupcie ako historického fenoménu je nutné rovnako brať do úvahy legislatívne vymedzenie foriem korupcie ako oficiálne nekodifikované všeobecne akceptované normy etického konania fungujúce v sociálnej praxi skúmanej spoločnosti. To však nevyklučuje prijatie aj užšej perspektívy podľa niektorého z vyššie uvedených príkladov (prípadne iných teoretických modelov) pre potreby prípadovej analýzy. To sa odzrkadľuje aj na určitej rôznorodosti konceptov korupcie, ktoré si zvolili jednotliví autori tohto čísla.

Domnievam sa, že vo všeobecnosti pri historickom štúdiu korupcie je účelné ustanoviť si za referenčný rámec analýzy teoretický model, ktorý ju definuje nielen ako zneužívanie úradu (resp. zverených kompetencií), ale aj iné formy vedomého porušovania stanovených a zaužívaných pravidiel v sociálnych transakciách za účelom dosiahnutia finančného či iného zisku. Pre analytické účely preto za možné formy korupčného správania treba považovať prinajmenšom nepotizmus (rodinkárstvo, klientelizmus), podplácanie (úplatkárstvo), spreneveru, zneužitie právomoci, konflikt záujmov, protekcionárstvo, kupovanie a predávanie úradov, titulov, pozícií statusu a honoru a pod., kupovanie a predávanie hlasov vo voľbách, dávanie a prijímanie drobných darov a ďalšie praktiky osobného zvýhodňovania. Za sféry, v ktorých môže ku korupcii dochádzať, je možné považovať nielen štátnu a verejnú správu, ale aj súdnictvo, zdravotníctvo, školstvo, ozbrojené zložky štátu (polícia, armáda), šport a ekonomickú sféru (podnikanie), rovnako ekonomické transakcie medzi štátom a súkromným kapitálom ako ekonomické aktivity bez účasti štátu.¹⁰ Samozrejme, vyššie uvedený zoznam foriem

⁹ HEIDENHEIMER, Arnold J. *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. New York : Holt Rinehart and Winston, 1970.

¹⁰ Pre ďalšie zoznamy foriem korupcie pozri JOHNSON, Roberta Ann – SHARMA, Shalendra. About Corruption. In JOHNSON, Roberta Ann JOHNSON, Roberta Ann (ed.). *The Struggle Against Corruption*:

korupčného konania (vrátane terminológie) vychádza zo súčasnej západnej koncepcie korupcie (t.j. liberálnych demokracií), ktorá je prijímaná aj na Slovensku, aj keď nie všetky vyššie menované formy sú aj explicitne definované v slovenskej legislatíve. Prirodzene, týmto nechceme dávať návod na anachronické projektovanie súčasných reálií do minulosti, ani presadzovať akýsi „západniarsky“ redukcionizmus (t.j. reprezentovať tento koncept korupcie ako jediný všeobecne pravdivý). Ako som skonštatoval hneď na začiatku – a ako to jednoznačne vyplynulo aj z citovaných modelov a teórií –, tak ako žiadny sociálny fenomén, ani korupčné konanie, teda samotný koncept korupčného konania nemá nejakú ideálnu a nemennú podobu pretrvávajúcu dejinami a univerzálne jestvujúcu v rámci všetkých kultúr. Otvorene si treba priznať, že k historickej analýze vždy pristupujeme z určitých kultúrnych – a teda aj ideologických – pozícií. Pri skúmaní sociálnych fenoménov je nutné ustanoviť si určitý referenčný rámec, od ktorého budeme odvíjať svoje historické bádanie. Vzhľadom na to, že cieľom tohto čísla je prispieť k porozumeniu fenoménu korupcie, ktorého sme dnes svedkami (prípadne aj účastníkmi), je prirodzené si za východisko zobrať súčasnú legislatívnu a spoločenskovednú definíciu korupcie. Takto stanovený analytický rámec nám pomôže v orientácii, určí nám (prirodzene nie výlučne), ktoré typy a formy konania máme pri historickom bádani v prameňoch hľadať a skúmať. To v sebe bude obnášať na prvom mieste určenie toho, či určitá forma korupcie (podľa dnešného chápania), napr. nepotizmus, bola aj v dobovej sociálnej praxi – podľa vtedy platných právnych noriem a v tej dobe rozšíreného konceptu korupcie – posudzovaná ako korupčné konanie. Napríklad, ako nám ukazuje štúdia Tomáša Januru, nepotizmus v severohorských stoliciach v prvej tretine 18. storočia ešte nebol formou korupčného konania. Až za vlády Márie Terézie nastáva posun v postoji štátu k tejto dovtedy akceptovanej praxi pri obsadzovaní municipálnych úradov. Tento prípad je pre výskum korupcie o to zaujímavejší, že autor si nevšima len úlohu štátu v procese delegitimácie patronáže a klientelizmu, ale i stratégie, ktoré používala stoličná šľachta pri ich obhajobe. V konečnom dôsledku by totiž cieľom historického výskumu korupcie malo byť popri skúmaní vývoja zákonných vymedzení korupcie i sledovanie evolúcie konceptu (pojmu) korupcie a zároveň sociálnej praxe korupcie (t. j. foriem korupčného správania sa). Kedy v minulosti, z akých príčin a za akých okolností sa jednotlivé formy korupcie (ako ich definujeme dnes) menili (boli redefinované) z akceptovanej praxe na formy korupčného konania. Zároveň treba venovať pozornosť Heidenheimerovským farebným posunom, redefinícii bielej korupcie na sivú či čiernu, alebo práve naopak, sivej na bielu, keďže vieme, že i takéto regresívne redefinície sa diali.

Takýto metodický prístup je v slovenských pomeroch zatiaľ možné uplatniť len čiastočne, keďže doteraz prakticky neexistovala žiadna relevantná (historická) literatúra týkajúca sa regiónu strednej a východnej Európy. Absencia základného výskumu a literatúry je ťažšie prekonateľným problémom práve pre staršie obdobia, stredovek, raný a vrcholný novovek.

A Comparative Study. New York : Palgrave Macmillan, 2004, s. 2 (1-19) – tam odkazy aj na ďalšiu literatúru. Tiež pozri HEIDENHEIMER, ref. 6, s. 148-149 (tab. 9.2).

Ako som už spomenul, väčšina súčasných spoločenskovedných definícií korupcie je „úradocentrická“, t. j. vzťahujú ju výlučne na sféru verejnej a štátnej správy. Tieto definície však nemajú moderný len koncept *úradu*, ale aj *verejného majetku* a *verejného záujmu*. Pre predmoderné obdobie – kedy primárne funkcie štátu ako štruktúry umožňujúcej ovládanie určitého priestoru a obyvateľstva, boli vojenské (geopolitické), inými slovami, keď úloha správy spočívala v prvom rade v organizácii exploatacie zdrojov od obyvateľstva za účelom financovania teritoriálnej expanzie, resp. obrany teritória monarchu (dynastie) – nemožno tieto termíny použiť v ich súčasnom význame. Prirodzene, je zložité určiť hranicu, kedy už má význam hovoriť o úradníkoch a verejnom majetku a blahu v dnešnom slova zmysle. V závislosti od konkrétneho historika či historickej školy môže ísť až o dvojstoročné odchýlky.

V tomto čísle sa predmodernému obdobiu venujú dvaja autori (v rubrike Rozhľady). Blanka Szeghyová sleduje formy korupčného konania v stredoveku a ranom novoveku. Pre celé spomínané obdobie sú najznámejšími dve praktiky, ktoré sa vyskytovali v cirkvi: nepotizmus a simónia, alebo inak, rodinkárstvo a svätokupectvo (t.j. obchodovanie s cirkevnými funkciami, hodnosťami, resp. „duchovnými statkami“). Oboje do dnešných dní patria medzi základné formy korupcie. Nie je prekvapujúce, že sa vyskytli práve v cirkvi, keďže ide o organizáciu, ktorá sa svojou štruktúrou podobá centralistickému alebo absolutistickému štátu. Autorka si všíma príčiny, pre ktoré sa všeobecne rozšírené praktiky klientelizmu a predávania úradov začali v mocenských štruktúrach cirkvi morálne a postupne i normatívne diskvalifikovať. Sleduje však aj stopy korupcie (resp. rozpravu o korupcii) v ďalších sférach stredovekej a rano-novovekej spoločnosti, v správe slobodných miest, na súdoch a na najvyšších mocenských pozíciách, vo fungovaní panovníkov a vladárov. V štúdiu len okrajovo spomínaná korupcia v správe stredovekých a novovekých miest je podľa názoru autorky témou, ktorej by sa v budúcnosti mala venovať väčšia pozornosť.

Už spomínaný T. Janura sa venuje veľmi zaujímavému prípadu nepotizmu v stoličnej správe, ktorý je výborným príkladom redefinície istej praxe z korupčnej na nekorupčnú a opäť na korupčnú. Totiž, ako B. Szeghyová ukázala, rodinkárstvo bolo už vo vrcholno-stredovekej Európe považované za hriešnu praktiku, napriek tomu, prinajmenšom v severozápadných stoliciach Uhorského kráľovstva v stoličnej správe koncom 17. a v priebehu 18. storočia prax nepotizmu priam rozkvitla. Ako ukazuje Janura, vytváranie viacgeneračných „rodinných sietí“ v správe Oravskej a Liptovskej stolice z pragmatických dôvodov ústredná moc (panovník, resp. miestodržiteľská rada) akceptovala, resp. po viacero desaťročí nijakým spôsobom nesankcionovala. Rodinkárstvo v spomínaných stoliciach bolo po niekoľko generácií legálnou praxou. Korupčným konaním aj v zmysle zákona sa stávala až od prvej tretiny 18. storočia postupnou zákonnou reguláciou.

V druhej polovici 18. storočia sa aj v Habsburskej ríši začali niektoré procesy, ktoré postupne viedli k vzniku moderného štátu. Prirodzene, postupne sa menila aj funkcia štátu vo vzťahu k obyvateľstvu, ktoré už prestalo byť len pasívnym zdrojom príjmu pre dynastiu, správny

a vojenský aparát, ale stávalo sa aj prijímateľom benefitov. Štát sa začal o občana starať v čoraz väčšom množstve oblastí života (školské vzdelávanie, zdravotné a sociálne zabezpečenie). Vďaka tomu, že sa čoraz väčšie objemy peňazí vybraných od obyvateľstva redistribuovali späť do spoločnosti, vznikajú verejné financie (verejný majetok) a prirodzene aj pravidlá ako sa s nimi má nakladať; vzniká aj moderný koncept verejného záujmu. Dôležitými konštitutívnymi javmi vzniku moderného štátu (a občianskej spoločnosti) boli profesionalizácia správy sprevádzaná mohutným nárastom byrokratického aparátu a politizácia obyvateľstva, vznik modernej parlamentnej politiky a politických strán. Následkom objavenia sa nových štruktúr moci a správy spoločnosti korupcia nadobudla nové formy a dramaticky sa zvýšila aj jej spoločenská závažnosť. Devätnáste storočie je teda obdobím, keď spolu s moderným štátom vznikajú aj moderné formy korupcie, ako ich poznáme dnes. Tomuto procesu sa vo svojich štúdiách venujú Peter Šoltés a András Cieger. P. Šoltés pri analýze korupčného diskurzu v Uhorsku v prvej polovici „dlhého“ 19. storočia (t. j. v období medzi 1780 – 1848) dokazuje tézu, že moderný koncept korupcie sa formoval pod vplyvom dvoch procesov sociálnej modernizácie: byrokratizácie štátnej administratívy a definovania hraníc vymedzujúcich – v právnej praxi ako i morálnej roviny – verejnú a súkromnú sféru. V habsburskej monarchii v tomto období paralelne existovali dva modely správy štátu, rakúsky (moderný byrokratický) a uhorský (predmoderný municipálny). Autor v štúdiu skúma, akú úlohu pri vzájomnej diskreditácii a deligitimizácii oboch modelov zohrávala kritika korupcie a ktoré oblasti verejnej sféry boli v sledovanom období v uhorskom diskurze vnímané ako priestor, kde sa rôzne podoby a formy korupčného správania vyskytovali najčastejšie. V kontexte uhorských župných volieb analyzoval, aké argumenty používali predstavitelia oboch hlavných politických prúdov v zápase o trestnoprávne definovanie a sankcionovanie masovo rozšírenej volebnej korupcie. Uhorská šľachta korupciu ospravedľňovala ako neškodný rituál a ako daň za to, že krajinu spravujú volení, a nie absolutistickým štátom dosadení politici. Až na konci reformného obdobia, v 40. rokoch 19. storočia, sa korupcia pri voľbách stala dôležitým nástrojom politického zápasu vo vnútri uhorskej spoločnosti ako i konflikte medzi Viedňou a proreformnou uhorskou šľachtou.

A. Cieger vo svojej prvej štúdiu sleduje korupčné praktiky, ktoré sa uplatňovali počas volieb do uhorského parlamentu v období dualizmu (1867 – 1918). Vo svojej hĺbkovej analýze sledoval objektívne (štruktúralne) aj subjektívne (psychologické) príčiny, ktoré viedli k mohutnému nárastu podplácania a kupovania hlasov pri voľbách a úzkej prepojenosti vysokej politiky s (elitnými) ekonomickými kruhmi (čierneho financovania strán, klientelizmu, sprenevery a zneužívania právomoci). Obidve spomenuté formy politickej korupcie ostali po roku 1918 prítomné v politickej praxi nástupníckych krajín Rakúsko–Uhorska. Hoci priama volebná korupcia v podobe kupovania hlasov a podplácania bola neskôr takmer úplne eliminovaná, na druhom mieste spomenutá forma sa stala integrálnou súčasťou výkonu politiky na najvyšších úrovniach v postkomunistických krajinách strednej a východnej Európy. Nápadná podobnosť praktík z prelomu 19. a 20. storočia s tými súčasnými vyvoláva otázky,

do akej miery sa jedná o kultúrne a historicky podmienený jav. Len ťažko možno uvažovať o priamej storočnej kontinuite modelov vzťahov a správania sa politických a ekonomických elít, aj vzhľadom na štvordesaťročné komunistické intermezzo. Odpoveď však bude možné získať len ďalším hĺbkovým komparatívnym výskumom.

Vo svojej druhej štúdií o korupčných škandáloch v uhorskej politike v prvom desaťročí 20. storočia A. Cieger podáva nesmierne inšpiratívnu analýzu jednej z foriem politického boja. Začiatkom 20. storočia uhorské politické elity využili vo svojich politických šarvátkach čoraz väčšie znechutenie (voliacej) verejnosti z korupcie – viac tušenej ako dokázanej – v politike. Starostlivo pripravený a načasovaný korupčný škandál sa v desaťročí medzi rokmi 1903 – 1912/13 stal dôležitým nástrojom politického súperenia, ktorý používali tak vládne ako aj opozičné politické sily. Cieger analyzuje rôzne aspekty vypuknutia, priebehu a dôsledkov štyroch konkrétnych korupčných škandálov. Jeho analytické postupy by pritom mohli byť rovnako dobre uplatnené napr. aj pri rozbere „politických divadiel“ v súčasnosti.

Medzivojnovému obdobiu sa vo svojich príspevkoch venujú Milan Zemko, Ľudovít Hallon a Matej Hanula. Zemko vo svojej štúdií sleduje politickú korupciu (rodinkárstvo, stranický klientelizmus) v rámci slovenských politických strán. Objavuje pritom jasnú kontinuitu vo vzoroch politickej korupcie naprieč prvou a druhou Československou republikou a vojnovou Slovenskou republikou. Jeho štúdiá tiež vyvoláva otázky ohľadne možnej kontinuity s formami politickej korupcie z obdobia dualistického Uhorska, nakoľko väčšina slovenskej politickej elity medzivojnového Československa sa socializovala ešte v rámci Rakúsko-Uhorska. V tomto prípade je však predpoklad kontinuity veľmi pravdepodobný, i keď, prirodzene, aj tu bude potrebné vykonať ďalšie komparatívne výskumy. Ľ. Hallon sa (v rubrike Rozhľady) venuje Milanovi Hodžovi a jeho aktivitám v súvislosti s bankovou politikou na Slovensku (sanácia slovenských bánk, zlučovanie bankových ústavov a pod.). Hallon archívnymi prameňmi dokazuje, že M. Hodža bol nesmierne zručný politický hráč s jasnou víziou rozvoja bankovníctva na Slovensku, ktorý sa však pri presadzovaní svojich plánov neváhal uchýliť ku klientelizmu a zneužívaniu svojich právomocí ministra. Dokonca zrejme uňho išlo o bežne používané nástroje politiky. Prípady M. Hodžu sa však zdá byť zaujímavým aj kvôli jeho dominantnému vystupovaniu voči bankovým kruhom, v prospech ktorých sa dopúšťal korupčného konania; mohol si dovoliť jednostranne, často až bezohľadne, určovať svoje podmienky, čo je skôr neobvyklé. M. Hanula vo svojom príspevku (v rubrike Rozhľady) spravil interesantnú sondu do počiatkov korupcie v organizovanom športe. V prípade témy korupcie v športe na Slovensku (resp. v Uhorsku a Československu) ešte viac platí, že historik je nútený začať od nuly, nakoľko aj sociálne dejiny športu v rámci slovenskej historiografie ešte len čakajú na svojich autorov.

Špeciálnou témou pri výskume korupcie ako historického fenoménu je korupčné konanie v totalitných a autoritatívnych režimoch. Korupčná prax v týchto má – v porovnaní napr. s korupciou v rámci konštitutívnych režimov 19. storočia s liberálnymi vládami, resp.

v porovnaní s demokratickými režimami 20. storočia – svoje špecifiká. Iste odlišnosti sú aj medzi formami korupcie vo fašistických (resp. nacistickom) a komunistických režimoch, už len kvôli neexistencii súkromného kapitálu a podnikateľskej vrstvy v posledne menovaných. V oboch prípadoch však platí, že korupcia bola prítomná v podstate na všetkých úrovniach správy a politiky. Dokonca niektorí autori sa domnievajú, že korupcia v rámci totalitárnych režimov môže dočasne fungovať aj ako stabilizujúci prvok,¹¹ i keď v dlhšom časovom horizonte – v prípade, že sa stane systémovým prvkom režimu, ako to bolo napr. komunistických krajinách strednej a východnej Európy – pôsobí jednoznačne destabilizujúco.

Korupcii vo vojnovnej Slovenskej republike sa venujú štúdie Jána Hlavinku a Ivana Kamenca. Hlavinka skúma arizáciu (t.j. vyvlastnenie a prevod) podnikového majetku židov. Proces arizácie hneď od začiatku sprevádzalo podplácanie (zo strany židovských vlastníkov, ktorým Slovenská republika odobrala majetok, hlavne však zo strany arizátorov) a politický klientelizmus (zo strany vlády, Hlinkovej ľudovej strany a jej organizácií). Hlavinka dokazuje, že korupčné mechanizmy boli zámerne zakomponované do arizačného procesu. Koncentráciou rozsiahlych právomocí do jednej štátnej inštitúcie a úzkeho okruhu úradníkov boli vytvorené podmienky pre neprehľadné narábanie so zoštátneným majetkom. O to viac, že išlo o dovtedy bezprecedentné majetkové presuny obrovského rozsahu, a to v podmienkach, kedy kontrolné mechanizmy obvyklé v právnych štátoch neexistovali. Prvý predseda Ústredného hospodárskeho úradu Augustín Morávek popri tom, že v rámci arizácie doslova inštitucionalizoval politický klientelizmus, uplatňoval z titulu svojej funkcie aj ďalšie korupčné praktiky, podplácanie a rodinkárstvo. I. Kamenec skúma korupciu v procese zbavenia židovského obyvateľstva majetku a občianskych a ľudských práv. Práve v tejto štúdii sa môžeme stretnúť s jednou zo špecifických črt korupcie v oboch totalitárnych režimoch, kedy sa korumpovanie úradníka deje nie z toho dôvodu, aby konal (v prospech podplácajúceho), ale práve naopak, aby nevykonal určitý úkon (zariadenie do transportu, odvelenie do pracovného tábora, vyst'ahovanie z bytu, prepustenie zo zamestnania, vyhodenie zo školy a pod.), ktorý mu vyplýva z funkcie. Takéto situácie boli v oboch režimoch častým javom. Podplácajúci si takto často kupoval – a ako I. Kamenec ukázal, v období vojnovnej Slovenskej republiky obvykle bez úspechu – zachovanie svojho hohlého života alebo aspoň akej takej dôstojnej existencie. V prípade podplácaného úradníka ide o jasný prípad korupčného konania. Z hľadiska dvoch vyššie spomenutých základných definičných kritérií (korupcia je dobrovoľnou transakciou, z ktorej obe zúčastnené stránky majú prospech) by však bolo možné polemizovať o dobrovoľnosti konania a prospechu podplácajúceho. Je však zrejmé, že z hľadiska režimu (autoritatívneho/fašistického aj komunistického) išlo v takých prípadoch o prípady úplatkárstva (prípadne v období komunizmu o protekcionárstvo).

Obdobie komunizmu je kľúčovým pre porozumenie vzorov fungovania korupcie v postkomunistickej ére štátov bývalého východného bloku. Žiaľ, ako na to poukazuje vo svojom príspevku Tina Olteanu (v rubrike Rozhľady), výskum tohto obdobia je nesmierne

¹¹ ANGERMUND, Ralph. Corruption Under German National Socialism. In HEIDENHEIMER, Arnold J. – JOHNSTON, Michael (eds.). *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick, London : Transaction Publishers, 2007, [2002], s. 605-620.

sťažený nedostatkom relevantného pramenného materiálu. Komunistické režimy sa snažili o miere rozšírenosti korupcie zámerne dezinformovať, resp. ju nebrali dostatočne vážne ako jav ohrozujúci fungovanie režimu. V niektorých prípadoch sa môže ako opodstatnená preukázať hypotéza, že elity strany v neskorších fázach jestvovania režimu – napr. v Československu v období tzv. normalizácie – korupciu tolerovali, resp. zámerne ignorovali ako nevyhnutné zlo, ktoré v konečnom dôsledku pomáhalo riešiť problémy s nedostatkom tovarov a zlým zásobovaním. Prirodzene, potvrdenie či vyvrátenie takejto hypotézy je komplikované už len preto, že takýto postoj si predstavitelia strany ťažko mohli dovoliť otvorene priznať. Napriek nedostatku prameňov však vieme, že za štyri desaťročia komunizmu došlo k bezprecedentnému rozšíreniu korupcie prakticky do všetkých sfér verejného života. Politický, ekonomický a sociálny systém boli poznačené bezmála všetkými formami korupcie, úplatkárstvom, klientelizmom a rodinkárstvom (tzv. protekciou) v zdravotníctve, školstve, v obchodoch, na pracoviskách, na polícii, colných úradoch, v armáde atď. K zneužívaniu právomoci dochádzalo prakticky rutinne na všetkých úrovniach štátnej správy a orgánov a organizácií strany. Nesmierny rozmach korupcie bol obzvlášť v posledných dvoch desaťročiach existencie režimu sprevádzaný aj masívnym rozkrádaním štátneho („verejného“) majetku.

Norbert Kmeť vo svojom príspevku (v rubrike Rozhľady) spracoval jeden mála prameňov, ktorý máme pre výskum korupcie priamo k dispozícii. Sledoval prejavy elít komunistickej strany na rôznych fórach (najčastejšie však na zjazdoch strany) k téme korupcie. Na vyjadreniach čelných predstaviteľov strany vidno až tragikomickosť postoja režimu ku korupcii, ktorá sa v priebehu štyroch desaťročí rozrastala do stále akútnejšieho problému so stále vážnejšími sociálnymi dopadmi. Napriek tomu prejavy v priebehu celého obdobia komunizmu sú veľmi podobné, vyznačujú sa naivitou a sú postavené na charakteristických stereotypoch. Podľa vedúcich zložiek strany je korupcia dedičstvom minulosti, teda dôsledok prežívajúcej „buržoáznej“ (ako tvrdili v 50. rokoch) či „malomeštiackej“ (ako tvrdili v 70. – 80. rokoch) morálky, dôsledok pretrvávania súkromného vlastníctva (ako tvrdili v 50. rokoch), príp. cielených snáh „západných firiem“ (ako tvrdili v 70. – 80. rokoch). Vôbec si však nepripúšťali, žeby korupcia mohla byť dôsledkom štrukturálnych problémov vyplývajúcich z drastickej deštruktívnej reformy ekonomického a politického systému – t. j. nedostatku tovarov, chýb v zásobovaní, nefunkčnosti služieb atď. Z Kmeťovho príspevku jednoznačne vyplýva, že okrem štrukturálnych faktorov bol za bujnenie korupcie zodpovedný aj laxný prístup režimu a absencia protikorupčnej politiky.

Po roku sa 1989 situácia ohľadne reflexie korupcie začala relatívne rýchlo meniť. Jednak sa téma korupcie stala súčasťou politického diskurzu, začalo sa o nej otvorene hovoriť v médiách a s desaťročným odstupom sa boj proti korupcii stal aj významnou agendou niektorých politických strán. Tiež významne vzrástla kvalita i kvantita prameňov, z ktorých možno vychádzať pri štúdiu spoločenskej percepcie korupcie. Okrem úradných vyšetovaní je k dispozícii veľké množstvo investigatívnej žurnalistiky, analýz mimovládnych organizácií, prieskumov verejnej mienky, výskumov Eurostatu a v neposlednom rade aj Index vnímania korupcie (CPI), ktorý vypracováva organizácia Transparency International (na Slovensku od roku 1998).

Autorský tím Emílie Sičákovej-Beblavej, Gabriela Šípoša a Mateja Kuriana vo svojej štúdiu podal komplexnú analýzu protikorupčných politík slovenských vlád medzi rokmi 1989 – 2010. Prostredníctvom priamych aj nepriamych indikátorov sledujú reálnu rozšírenosť a vnímanú mieru korupcie v spoločnosti. Významnú časť svojej štúdie venovali analýze protikorupčných politík vlád Slovenskej republiky, pričom identifikovali markantné rozdiely v stratégiách boja proti korupcii a ich implementácii (v podobe zákonných opatrení, vyvodzovaní politickej zodpovednosti atď.) medzi garnitúrami Vladimíra Mečiara, Mikuláša Dzurindu a Ivety Radičovej a Roberta Fica. Analýze podrobujú aj vplyv zahraničných aktérov (orgány Európskej únie, Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, Organizácie spojených národov atď.) a mimovládnych organizácii na obmedzovanie korupcie na Slovensku. Samostatnú štúdiu venoval verejnému vnímaniu korupcie v období po roku 1989 Roman Džambazovič. Skúma mikro a makrosociálne faktory spolupôsobiacie na postoje a reálne konanie občanov. Ukazuje sa, že väčšina spoločnosti považuje korupciu za negatívny jav. Zároveň je vysoká aj miera vnímania prítomnosti korupcie vo verejnej sfére, hoci čísla sa v tomto ohľade mierne znižujú. Džambazovič však poukazuje na to, že napriek tomu, že celková spoločenská klíma je protikorupčná, v každodennej realite vzory korupčného správania z obdobia pred rokom 1989 v populácii pretrvávajú. Podiel obyvateľstva, ktoré je nielenže ochotné na vyžiadanie poskytnúť úplatok, ale ho aj iniciatívne ponúknuť, ostáva stále vysoký.

Štúdie vydané v tomto čísle *Forum Historiae* sú prvým pokusom o komplexnejšie skúmanie korupcie ako historického fenoménu. V prípade dvoch tretín ide o „prvolezecké“ texty, ktorých autori prezentujú svoje primárne výskumy. Preto možno niektoré miestami majú aj malé chybičky krásy. Dúfame, že aj zásluhou tohto čísla sa v krátkej budúcnosti korupcia etabluje ako téma historického výskumu.

Cituj:

VÖRÖS, László. Úvod: Korupcia ako historický fenomén. In *Forum Historiae*, 2011, roč. 5, č. 2. ISSN 1337-6861. http://www.forumhistoriae.sk/FH2_2011/texty_2_2011/voros.pdf

...

Mgr. László Vörös, PhD. je vedeckým pracovníkom na Historickom ústave SAV v Bratislave. Zaoberá sa teóriou dejín, nacionalizmom v dejepise a dejinami nacionalizmu v stredoeurópskom priestore v období druhej polovice 19. a začiatkom 20. storočia. Je autorom monografie *Analytická historiografia versus národné dejiny. „Národ“ ako sociálna reprezentácia. Pisa (2010)*.
Kontakt: Ladislav.Voros@savba.sk