

KORUPCIA A VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Dánsky zápas s korupciou v komparatívnej perspektíve

Na objasnenie súčasnosti na pozadí histórie máme k dispozícii dva rôzne súbory vysvetľujúcich faktorov dobrej správy. Inštitúcie, ktoré sú dnes zodpovedné za presadzovanie etického univerzalizmu sa len čiastočne zhodujú s tými, ktoré pomohli k zavedeniu tejto normy. Vysvetlenie historicky úspešných príkladov nemožno hľadať v ich súčasnej organizácii (legislatíva, politické inštitúcie), ktorá by preto nemala byť vnímaná ako príčina, pretože je určená skôr na podporu, a nie na vytváranie dobrej správy vecí verejných.

Modernizácia sama o sebe neprináša dobrú správu vecí verejných, hoci pre ňu poskytuje základ. Musíme sa pozrieť podrobnejšie na históriu každého prípadu, aby sme pochopili, čo stojí za úspechom prvých úspešných príkladov dobrej správy verejných záležitostí, a aké konkrétne postupy sa používali. Mimochodom, v predmodernom svete tiež môžeme pozorovať formy dobrej správy.

Zdá sa, že každý región, niekedy dokonca aj každá krajina, si vyvinuli svoju vlastnú cestu k úspechu a geografia nestačí na poskytnutie jasných a jednoznačných vzorov. Úspešné prípady môžeme rozdeliť podľa dráh **oligarchických** (talianske mestské štáty), **elitárskych** (Británia), **demokratických** (Francúzsko, USA) a **absolutistických** (Dánsko), v závislosti od počtu a stavu navrhovateľov etického univerzalizmu.

Alebo by sme mohli opísať nasledovanie **organickéj** dráhy rozvoja podľa Edmunda Burkeho (Británia, škandinávské krajiny, Holandsko, Rakúsko), oproti **revolučnej** dráhe zápasu (Francúzsko, Nemecko).

Skutočne demokratickú cestu je možné nájsť len v USA, Novom Zélande a Austrálii, kde trvalo udržateľná demokratizácia (na rozdiel od Francúzska) buď predchádzala alebo sprevádzala zakotvenie normy etického univerzalizmu vo vláde.

Je iba ťažko zrejmé, prečo sa etický univerzalizmus postupne vyvíjal k dominantnému pohľadu na vzťahy štátu a spoločnosti, keď sa ponúkali konkurenčné vízie z pohanských a kresťanských zdrojov, oveľa realistickejšie a menej náročné pre vládcov. Vysvetlenie zmeny etického univerzalizmu na všeobecne platný princíp (aj

keď pre mnoho krajín stále iba papieri) spočíva v jeho spojení s vysoko úspešnými ekonomikami a silných väzbách medzi „dobrými“ inštitúciami a vývojom v priebehu desaťročia paradigmy dobrej správy verejných záležitostí.

Dánska cesta k dobrej správe vecí verejných nie je spojená s rímskou republikánskou tradíciou, ale so vzostupom absolutistickej monarchie a jej následkov.

Dánska cesta k dobrej správe vecí verejných je cestou osvieteného absolutizmu. Bola urýchlená najprv vojenskou porážkou a následne strachom z revolúcie.

Rovnosť pred zákonom, byrokracia vybudovaná na základe zásluh a schopností a zodpovedný štátny aparát predchádzali demokratizácii. Stranícka politika, a to ani po úplnej demokratizácii, nemohla narúšať autonómiu

štátu, a nerozvinula rozsiahle formy politického klientelizmu, aké vidíme vo Francúzsku alebo v USA. Hlavnými aktivitami dánskej cesty k dobrej správe bolo skoré prijatie princípov zásluh a schopností (meritokracie) ako jediného princípu výberu v byrokracii (s povinným právnickým univerzitným vzdelaním od roku

1821), kontrola, preverovanie a tvrdé tresty proti korupcii s okamžitým odvolaním údajne skorumpovaných úradníkov až do prípadného očistenia ich mena. Rovnako ako mnoho rozvojových krajín, Dánsko bojoval s nedostatkom financií v administratíve. Situácia sa vyriešila tým, že štátni úradníci mali oficiálne dovolené vnímať poplatky ako doplnok k platu. Poplatky, ktoré sú pevné a jasne spojené s niektorými službami sú omnoho lepšie ako úplatky a môžu byť postupne odstránené, keď ekonomický vývoj umožňuje zvýšenie miezd. Oddelenie súkromného a verejného sektora bolo zavedené až v roku 1848.

Dôležité ponaučenie z tohto veľmi krátkeho historického prehľadu je, že prijatie toho, čo dnes považujeme za najpodstatnejšie inštitúcie Západu v oblasti dobrej správy vecí verejných bolo výsledkom zmeny v rovnováhe moci alebo masívneho ohrozenia existujúcej moci, čo vyvolalo silný dopyt po lepšej správe.

Alina Mungiu-Pippidi, 2006, Becoming Denmark: Understanding Good Governance Historical Achievers <http://www.againstcorruption.eu/uploads/norad/Becoming-Denmark-Historical-Lessons-Learned.pdf>

Ako sa stať bezkorupčnou krajinou?

Dánsko je dlhodobo uvádzané ako krajina s najnižšou mierou korupcie vo svete. Ako to dosiahlo? Nastolenie právneho štátu a potieranie korupcie prebiehalo v Dánsku viac ako 350 rokov, od samého počiatku absolutistickej monarchie v roku 1660. Inštitucionálny rámec a reformy zamerané na zefektívnenie štátnej správy do roku 1849 predstavujú základ administratívno-správnej kultúry, založenej na právnom štáte, vďaka ktorej je korupcia minimálna. V tomto dlhodobom procese bola dôležitá úloha kráľa ako záruky právneho štátu a zároveň hlavy Luteránskej cirkvi, ktorej hodnoty a inštitúcie formovali morálne hodnoty verejnej správy. Tieto hodnoty pomohli obmedziť korupciu a tak prispieť k súčasnej vysokej kvalite demokracie v Dánsku a dosiahnutiu vedúcej priečky v globálnom rebríčku potierania korupcie. Dánsky príklad poukazuje na dôležitosť špecifickej historickej trajektórie vývoja právneho štátu, inštitúcií a verejnej správy v úspešných krajinách a snaží sa identifikovať kľúčové faktory tohto úspechu.

Dlhá cesta k meritokracii

Dánsko má dlhé dejiny. Už v stredoveku sa tu sformovala monarchia a v roku 960 prestúpil dánsky kráľ na kresťanskú vieru. V dánskej histórii obzvlášť dôležitú úlohu zohrala luteránska reformácia v roku 1536. Protestantská viera sa stala štátnou cirkvou pod vedením kráľa. Štát na seba bral viac a viac zodpovednosti za blahobyt obyvateľstva namiesto cirkvi. Ďalším faktorom boli vojenské súvislosti a ambície. Stála rivalita voči Švédsku viedla k budovaniu fiškálno-vojenského štátu, čo znamenalo efektívny výber daní a rozvoj verejnej správy.

Pred nastolením absolutizmu bola väčšina moci sústredená v rukách šľachty. Po vojenskej porážke Švédskom v roku 1658 a nasledujúcej politickej kríze odovzdali šľachtici časť moci a privilégií panovníkovi a zmenila sa ústava. Kráľ Fridrich III. sa stal dedičným vládcom, ústava mu dala neobmedzenú moc a jeho hlavnou úlohou bolo uchovať celistvosť kráľovstva a kresťanskú vieru augsburského vyznania. Táto absolutistická vláda sa preukázala byť veľmi trvácna a prežila až do nastolenia liberálnej ústavy v rokoch 1848-49.

Aby si upevnili svoju moc, snažili sa dánski panovníci zbaviť šľachtu zostávajúcej politickej moci. Po roku 1660 sa rozdiely medzi šľachtickými titulmi zmenšovali, až boli všetci občania pod kráľom považovaní za rovných. Monopol aristokracie na vlastníctvo pôdy a na vysoké úrady v kráľovej administratíve a armáde bol zrušený. Tieto zmeny znamenali počiatok meritokracie v náboře štátnych úradníkov a tiež väčšiu sociálnu rovnosť, hoci to zrejme nepatrilo medzi pôvodné zábery

reformiem. Štátna správa bola organizovaná v striktnej hierarchii okolo osoby monarchu a na základoch právneho štátu. Centrálna správa bola rozdelená na občiansku a vojenskú správu a organizovaná do „Kollegier“ či ministerstiev. Kráľ menoval a odvolával štátnych úradníkov. Proporčné zastúpenie aristokracie v národnej, regionálnej a miestnej správe klesalo v prospech zastúpenia úradníkov až na približne 10% v 19. storočí. Občianska vrstva bola lojálnejšia, pretože bola priamo závislá od kráľa a nemala vlastnú politickú agendu. Na posilnenie lojality bol založený úrad Generalfiskal, ktorý bol pod vedením vrchného kráľovského prokurátora a mal špeciálnu právomoc skúmať prípady porušenia právomoci úradov kráľovskými úradníkmi. Takisto dozeral na vymáhanie nedoplatkov na daniach a všeobecne na napĺňanie záujmov kráľa, vrátane stíhania vo veciach týkajúcich sa Jeho veličenstva a štátnych zločinov.



Kresba: Jozef Jurko

Konkurzy na miesta v štátnej správe už v 18. storočí

Prvá generácia panovníkov po roku 1660 využívala právo aktívne meniť zbor kráľovských úradníkov a budovať správu, ktorá bola úzko previazaná s panovníkom. „Dostať úrad“ bolo stále vnímané ako milosť od panovníka. Neskôr sa však získanie úradu viazalo na podmienky, ktoré museli byť splnené na získanie úradu. V roku 1706 bol zavedený centrálny evidenčný systém v ústrednej správe, kde sa zhromažďovali ponuky voľných miest s informáciami o danom úrade, ako i zoznam uchádzačov. Súhrnné správy boli predkladané panovníkovi, ktorý robil posledné rozhodnutie. Tento systém zaviedol proces, v ktorom boli rozhodujúce objektívne schopnosti uchádzačov, dokladané certifikátmi. V tomto období sa úrady kupovali, z čoho sa financovala účasť Dánskej armády vo Veľkej severskej vojne a výstavba budovy Ústrednej správy, dnešného Ministerstva financií. Od roku 1716 sa predaj úradov prestal používať.

Súčasťou rámca kráľovskej štátnej správy bolo zloženie sľubu, ktorý sa po nástupe nového panovníka musel obnovovať. Úradník sľuboval vernosť a lojalitu osobe kráľa a zaviazal sa vykonávať svoje pracovné povinnosti v súlade s kráľovskými zákonmi a predpismi. V sľube stálo, že štátny úradník musí byť poctivý, pracovitý, svedomitý, pracovať v najlepšom záujme kráľa a zveľaďovať jeho majetok. Hoci slovo korupcia sa nespomína, sľub nastoľuje štandard a vymedzenie toho, čo sa očakáva od osoby zastávajúcej úrad a korupčné správanie do toho rámca nepatrilo. Tento priamy sľub panovníkovi by nemal byť svojim morálnym významom podceňovaný. Tak ako v iných monarchiách v Európe aj v Dánsku až do polovice 18. storočia platilo, že kráľovská moc je moc Božia, čím mal sľub najvyššiu dôležitosť a úrady boli o to atraktívnejšie. Keď sa ideologická báza presunula od božej moci k spoločenskej zmluve a štátna správa sa zmenila z kráľovského na byrokratický absolutizmus, sľub stále ostal osobným putom medzi štátnym zamestnancom a kráľom ako morálna chrbtová kosť a vymedzenie etiky úradu. Na oplátku za sľub vernosti dával kráľ a jeho poradcovia vedome úradom prestíž a spoločenské postavenie. V roku 1671 bol prijatý zákon, ktorý kráľovi umožnil oceniť vernú službu čestnými titulmi a hodnosťami so sprievodnými výsadami pre štátnych úradníkov a ich rodiny. Táto prax zakotvila princíp funkcií a hodností udeľovaných kráľom za zásluhy, čiže nie ako dedičný status.

Právne reformy a používanie záruk a petícií

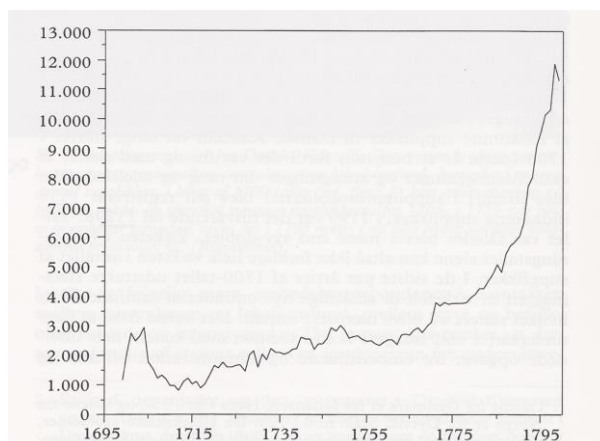
Koniec 17. storočia sprevádzala reforma štátnej správy. Vznikla komisia na revíziu existujúcich zákonov, na odstránenie tých, ktoré neboli v súlade s absolutistickým režimom a na prípravu procesného systému. Výsledkom bol Dánsky zákonník z roku 1683. Zákonník modernizoval predchádzajúce právo a zaviedol princíp rovnosti pred zákonom. Koncom 17. storočia pribudli zákony trestajúce korupčné správanie kráľovských úradníkov, aby sa predišlo zneužívaniu úradov. Prvý priamy zákaz úplatkov a prijímania darov prišiel v roku 1676 – zakazoval dávať i prijímať úplatky a stanovoval odmenu pre tých, čo zločin oznámili. Pôsobnosť zákona sa postupne rozširovala na ďalšie skupiny štátnych zamestnancov.

Zákonník a nasledujúce zákony tiež obsahovali štandardy úradných povinností: zakazovali falšovanie, sprenevery, podvod a špecifikovali tresty za takéto správanie. Špecifikované boli aj podmienky vykonávania sudcovských povolání. Sudcovia museli byť *uberygtede a vederhaeftige* – čiže nesmeli byť v minulosti trestaní či vinní z trestného činu. Museli mať dostatok finančných prostriedkov na pokrytie svojich finančných záväzkov – čo zrejme malo predchádzať pokušeniu úplatkov

a sprenevery. Ak dostatok prostriedkov nemali, musel sa za nich zaručiť ručiteľ.

Zhromaždiť dostatok informácií o fungovaní štátnej správy bolo kľúčovou výzvou. Dánsko zaviedlo systém žiadostí a petícií – *suppliker*. Podľa zákonníka mal každý právo podať žiadosť či petíciu vo veciach širokého záberu – týkajúcich sa obchodu, rodinných či právnych záležitostí, sťažností od alebo na kráľovských úradníkov, či návrhy na zlepšenie postupov. Využívanie podania žiadostí a petícií dramaticky vzrastalo – z 1 539 podaní v roku 1706 po 11 298 v roku 1799, čo podporovalo priamu komunikáciu s kráľovskými úradmi, participáciu a princípy právneho štátu. Hoci dánske kráľovstvo bolo najzvrchovanejšou formou absolutizmu v Európe, dánski panovníci mali zároveň povinnosti hláv luteránskej cirkvi a boli inšpirovaní myšlienkami Osvietenstva. Ich moc bola interpretovaná ako vláda v súlade s vôľou ľudu a panovníci neustále pracovali na zveľadení zákona a poriadku v krajine.

Počet petícií adresovaných vláde



Formálna kvalifikácia a regrutácia na základe kvality

V polovici 17. storočia študovali úradníci šľachtického pôvodu filozofiu, teológiu, či jazyky na európskych univerzitách, kým ostatným štátnym zamestnancom sa dostávalo praktického školenia v zamestnaní – v účtovníctve, písaní listov, správnych procesoch, atď. Od roku 1736 bolo povinné získať právnické vzdelanie na zastávanie funkcie sudcu. Absolventi práva, ktorí boli najmä nešľachtického pôvodu, prispievali k profesionalizácii štátnej správy. Počas 18. storočia zastávali právnici čím ďalej tým viac úradov i na regionálnej a miestnej úrovni. V 19. storočí už boli nominácie do úradov principiálne na základe dosiahnutých kvalifikácií. Počas prvých 100 až 150 rokov absolutistickej monarchie sa teda štátna správa

sprofesionalizovala a stala sa základom pre rozvoj dešných štátnych inštitúcií vysokej kvality.

Aj Dánsko malo svoju „epidémiu sprenevery“

Napriek posilneniu kontroly, vyžadovaniu kvalifikácie, či kriminalizácii korupčného správania, korupcia v kráľovskej štátnej správe pretrvávala ako vážny problém. Napríklad v roku 1676, krátko predtým, než bol uzákonený prvý protikorupčný zákon, bol na doživotie odsúdený kráľovský kancelár Peter S. Griffenfeld za spreneveru a urážku kráľovského majestátu. Griffenfeld predával miesta v cirkevných a štátnych úradoch. Je známych viacero podobných prominentných i menej prominentných prípadov, no systematická štúdia korupcie z týchto rokov neexistuje. V dobových dokumentoch sa výraz korupcia často nepoužíval a ak áno, mal všeobecnejší význam. Medzi rokmi 1740 až 1936 bolo zaznamenaných 203 prípadov prepustenia z funkcie v sekulárnej časti verejnej správy na základe porušenia zákona či zlého správania. Nejde ale o všetky odhalené či známe prípady. V období medzi rokmi 1811 a 1830 vzrástol počet obvinených a súdených za korupciu na dva až tri prípady ročne. Nedá sa presne určiť, či dochádzalo ku korupčnému správaniu častejšie, alebo či úradníci boli Korunou len viac monitorovaní, z čoho by vyplývalo i viac súdnych podaní. V roku 1824 však zaznamenávame „epidémiu sprenevery“ v dánskej štátnej správe, kedy nárast prípadov protizákonného postupu bol skutočný a vnímaný ako veľmi závažný. Potom nasledovalo obdobie poklesu. V roku 1860 Dánsko dosiahlo veľmi nízku úroveň korupcie a tá ostala odvtedy relatívne konštantná.

Korupcia ako dôsledok vojny

Začiatkom 19. storočia postihla Dánsko ekonomická kríza, ktorá bola následkom jeho zapojenia sa do Napoleonských vojen po boku Francúzska. V tomto období vzrástol počet súdnych podaní za spreneveru na všetkých úrovniach štátnej správy, zrejme v dôsledku poklesu plátov a požičiavaniu si financií z verejných zdrojov. Korupcia však nebola akceptovateľná ani v období krízy. Dánsko stratilo veľké územia a absolutizmus bol ohrozovaný zavádzaním liberálnych ústav v európskych krajinách a vzrastajúcimi liberálnymi intelektuálnymi prúdmi. Fridrich VI (1808 – 1839) sa obával revolúcie a korupciu v radoch štátnych zamestnancov vnímal ako ohrozenie absolutistickej vlády. Prísne postihovanie korupcie bolo teda zrejme dôsledkom snahy o udržanie absolutistickej moci panovníka. Štúdie podobného charakteru v Švédsku a Nórsku ukazujú podobný vývoj – nárast súdnych podaní za korupciu po roku 1810 a jej pokles v polovici storočia.

Začiatkom 19. storočia úplatky už nepatrili medzi bežnú formu korupcie a nestali sa zakorenenou súčasťou správnej kultúry. Jednou z príčin môže byť práve rámec štátnej správy a zákonný rámec nastolený po roku 1660, ktoré minimalizovali úplatkárstvo. Prípady sprenevery sa dali riešiť prostredníctvom prepustenia zo zamestnania a súdnym procesom, ak by však bolo rozšírené i úplatkárstvo, riešenie by muselo byť iné.

Právna a administratívna reforma v 19. storočí

V roku 1803 sa kancelársky úrad snažil posilniť kontrolu nad regionálnou a miestnou správou. Zástupcovia úradu cestovali do provincií a vykonávali každoročné inšpekcie. Vojna túto prax prerušila, no od roku 1819 bola obnovená po tom, ako kancelársky úrad obdržal množstvo sťažností na úradníkov štátnej správy. Vzrástol počet správnych a najmä finančných auditov v regiónoch. Táto zvýšená kontrola zrejme zásadne zmenila situáciu – v malej krajine ako Dánsko sa novina o prísnom postupe proti korupcii musela rýchlo rozšíriť.

Inšpekcie zistili zastaralé procedúry a neefektívnu organizáciu v účtovníctve. Bola založená komisia na prípravu nového zákona pre správu verejných účtov, ktorý bol prijatý v roku 1841. Od roku 1835 sa začal zverejňovať štátny rozpočet. Nový zákon predstavil nové účtovníctvo, oddelené účty pre rôzne oddelenia a zintenzívnenie auditov. Taktiež sa prestalo umožňovať zamestnancom požičať si financie z verejných fondov. V roku 1840 bol prijatý nový Trestný zákonník. Zločiny ako sprenevera prostriedkov, podvod a falšovanie boli detailnejšie opísané a boli zavedené nové štandardy pre vymieravanie trestov. V roku 1866 pribudla kapitola, ktorá detailne špecifikovala rôzne druhy prečinov v štátnej správe a zaviedla princíp trestania jedine na základe zákona.

Nízke mzdy a dôchodky štátnych zamestnancov ako príčina korupcie

Jedným z dôvodov uvádzaných pri súdnych procesoch týkajúcich sa korupcie po roku 1810 boli nedostatočné platy. V ústrednej správe a vo vyšších regionálnych úradoch boli stanovené mzdy, no na nižšej úrovni boli vyplácané formou malej základnej sumy a istým percentom zo správnych poplatkov. Hoci tieto boli regulované, predstavovali riziko korupčného správania. Do roku 1850 platy vzrástli a štátni zamestnanci sa stali súčasťou zámožnej strednej triedy. Od roku 1861 sa pristúpilo k fixným platom a odbúraníu percenta zo správnych poplatkov.

Od roku 1712 bol zavedený dôchodkový systém pre vyslúžilých úradníkov. Bežná prax bola vyplácanie dôchodkov na úrovni 2/3 posledného platu. Dánska

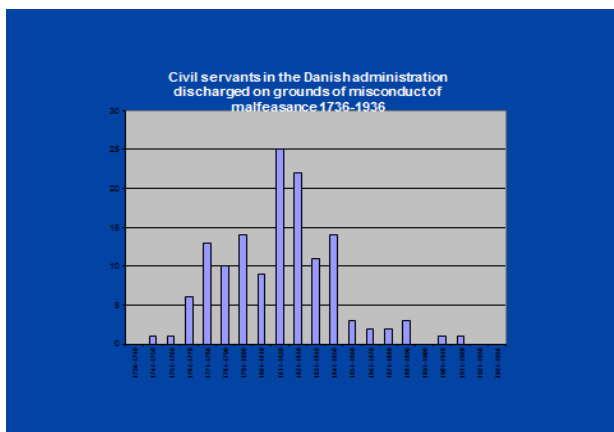
ústava z roku 1849 stanovila, že štátni zamestnanci majú nárok na dôchodok vo veku 70 rokov alebo v prípade ochorenia.

Súbor zákonných a správnych reforiem v 50. a 60. rokoch 19. storočia zabezpečil, že sa stalo výhodnejším konať v súlade s predpismi a poberať dôchodok než snažiť sa získať prostriedky korupčným správaním.

Dánska ústava z roku 1849 zmenila absolutistickú vládu na konštitučnú monarchiu, zrušila dvojkomorový parlament, oddelila vládnu moc a zaručila slobodu tlače, náboženstva a združovania. V tomto období bola štátna správa ďalej profesionalizovaná. Zvláštna pozornosť sa venovala formálnemu právnemu vzdelaniu, čo bola kvalifikácia pre štátnu službu.

Začiatkom 19. storočia už mala dánska štátna správa mnoho črt rozvinutej a efektívnej byrokracie opísanej Maxom Weberom. Korupcia, najmä formou sprenevery majetku, bola možná, keďže nebol oddelený verejný a súkromný majetok úradníkov, chýbali fixné platy na plný pracovný úväzok a systematická kontrola verejných financií.

Počet prepustených úradníkov na základe protiprávneho konania v rokoch 1736 -1936



Tieto nedostatky sa odstraňovali vyššie opísanými reformami, až sa miera korupcie znížila a udržiavala sa na minimálnej hranici. V polovici 19. storočia už väčšina zamestnancov štátnej správy pracovala na plný úväzok a poberala slušný plat.

Ako sa stať Dánskom

Historická trajektória obmedzenia korupcie v Dánsku trvala niekoľko storočí. Bola výsledkom nastolenia absolutistického štátu založeného na práve a poriadku a ovplyvnenom etickými hodnotami protestantskej cirkvi. Pokus o vysvetlenie, ako sa Dánsko stalo Dánskom, predstavuje riziko determinizmu. Aj keď sa dajú určiť faktory, ktoré boli v tomto procese dôležité, je nemožné určiť tie, ktoré boli určujúce. Taký záver by si vyžadoval komparatívnu štúdiu európskych krajín. Táto štúdia sa snaží poslúžiť len ako základ pre takýto budúci výskum. Výskumy poukazujú na vysokú mieru korelácie medzi úrovňou vzdelania v minulosti a dnešnou úrovňou korupcie. To podčiarkuje dôležitosť skúmania historických koreňov budovania štátu, rozvoja inštitúcií, právneho štátu i typu režimov pri štúdiu rozvoja protikorupčných mechanizmov a praktík.

Mette Frisk Jensen, Ako sa Dánsko stalo Dánskom - nastolenie právneho štátu a boj proti korupcii v Dánsku v rokoch 1660-1900, QoG Working Paper Series June 2014: The Quality of Government Institute, Dept. of Political Science, University of Gothenburg, Švédsko