

OZDRAVTE VAŠU ORGANIZÁCIU

PRAKTICKÁ PRÍRUČKA NA LIEČENIE A PREVENCIU KORUPCIE V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE



KNIHA 1

Koncepty a stratégie

Fred Fisher



TIS

Transparency International Slovensko

OZDRAVTE VAŠU ORGANIZÁCIU

**PRAKTICKÁ PRÍRUČKA
NA LIEČENIE A PREVENCIU KORUPCIE
V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE A KOMUNITE**



KNIHA 1

Koncepty a stratégie

Fred Fisher

Copyright © Copyright United Nations Human Settlements Programme, 2006
a Partners Foundation for Local Development, FPD, 2006.
All rights reserved

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tel: +254 20 7621 234
Fax: +254 20 7624 266/7
E-mail: tcbb@unhabitat.org
E-mail: infohabitat@unhabitat.org
ww.unhabitat.org

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava, Slovensko
Tel.: +421 2 5341 7207
Fax: +421 2 5341 7207
Email: tis@transparency.sk

PREHLÁSENIE

Príručka nie je oficiálnou publikáciou OSN. Použité označenia a obsah príručky nevyjadrujú názor Sekretariátu OSN vzťahujúci sa na právny štatút akejkoľvek krajiny, územia, mesta či regiónu alebo ich orgánov alebo na vymedzenie hraníc, ekonomického systému či stupňa rozvoja. Analýzy, závery a odporúčania príručky sa výlučne nestotožňujú s Programom OSN pre ľudské sídla alebo jeho právnou radou.

UN-HABITAT:

HS/863/06 Kniha 1 (Koncepty a stratégie)
ISBN 92-1-131407-0 (Séria)
ISBN 92-1-131851-3 (ISBN)
HS/864/06 Kniha 2 (Pomôcky pri hľadaní riešení)
ISBN 92-1-131407-0 (Séria)
ISBN 92-1-131852-1 (ISBN)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Preklad: Ctibor Košťál
Jazyková úprava: Alena Kolesárová
Výroba: ADIN, s.r.o.
ISBN 978-80-89244-32-4

Príručka bola vydaná s finančnou podporou Veľvyslanectva USA v Slovenskej republike. Vláda USA nenesie zodpovednosť za informácie, závery a odporúčania, uvedené v príručke.

Tlač príručky tiež podporila spoločnosť Enel - Slovenské elektrárne.

PREDSLOV UN-HABITAT



Korupcia má negatívny dopad na miestnu samosprávu a kvalitu života obyvateľov v mestách. Ak sa rozhodnutia nerobia na základe verejného záujmu, ale slúžia záujmu osobnému, oslabí sa schopnosť samosprávy presadzovať sociálny a ekonomický rozvoj, ako aj schopnosť ochraňovať životné prostredie. Následky vyplývajúce z nesprávnych rozhodnutí budú znášať všetci občania, no najmä ekonomicky slabšie vrstvy obyvateľstva, a to zhoršením kvality života.

UN-HABITAT ako hlavné centrum pre miestnu samosprávu v štruktúre OSN v boji proti korupcii zdôrazňuje potrebu dobrého spravovania. Dobré spravovanie vecí verejných spočíva v efektívnej participácii, transparentnosti, zodpovednosti a ústretovosti k potrebám a prioritám väčšiny občanov. Nedostatočná participácia môže mať za následok, že chudobní nemajú vplyv na rozhodovanie o prioritách rozvoja. Komplikované a nezodpovedné administratívne postupy samosprávy spôsobujú zvýšenie apatie občanov, čoho následkom sú nižšie zisky a menšie výdavky na sociálne programy a elementárne služby občanom. Nesprávne prerozdelenie prostriedkov vedie k nepomernému vynakladaniu financií na priority bohatších občanov na úkor chudobných. Netransparentné postupy územného rozvoja mesta vytláčajú nemajetných občanov na perifériu, do nebezpečných štvrtí, bez prístupu k hlavným výrobným zdrojom.

Práve z týchto dôvodov vo svete prevláda snaha zvýšiť požiadavky na spravovanie, transparentnosť a zodpovednosť na úrovni miestnej samosprávy. V mnohých krajinách túto úlohu na seba preberajú občianske združenia. Zmena však môže prísť i zvnútra miestnej samosprávy. Táto príručka s metaforickým názvom „Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve a komunite“ poskytuje množstvo rád, ako takýto proces iniciovať. Ponúka aktívny prístup pri budovaní kapacít na ozdravenie miestnej samosprávy, zvýšenie jej príjmov, zlepšenie poskytovania verejných služieb, zníženie chudoby, sociálnej exklúzie a podporuje dodržiavanie etických princípov.

Príručka je výsledkom iniciatívy Partners Foundation for Local Development (FPDL) s podporou Local Government Initiative Program (LGI) of the Open Society Institute a UN-HABITAT. Nadväzuje na publikáciu „Tools to Promote Transparency in Local Governance“ vytvorenú v spolupráci UN-HABITAT a Transparency International, ktorá bola zastrešená pod Global Campaign on Urban Governance. Nová príručka dopĺňa existujúce školiace materiály pre miestnu samosprávu vypracované naším oddelením pre vzdelávanie a budovanie kapacít.

Pevne verím, že táto príručka prispeje k podpore dobrého spravovania vecí verejných a k napĺňaniu Miléniových rozvojových cieľov. Uvítame vaše pripomienky, vrátane praktických skúseností, ktoré prispejú k zlepšeniu príručky.

Anna K. Tibaijuka

námestníčka generálneho tajomníka a výkonná riaditeľka

PREDSLOV FPDL

*Nepochybujte o tom, že hŕstka hlbavých
a presvedčených občanov dokáže zmeniť svet.
V skutočnosti to dokážu len oni.*

Margaret Mead
americká antropologička



Tieto motivujúce slová od Margaret Mead v nás vzbudzujú nádej, že v spolupráci s partnermi z LGI/OSI, UN-HABITAT a sieťou školiteľov zo strednej, východnej a juhovýchodnej Európy dokážeme svet zmeniť k lepšiemu.

Dosiahneme to pomocou medzinárodného regionálneho programu s názvom „Working together“, ktorého cieľom je nájsť agentov zmeny, školiteľov a vzdelávacie inštitúcie a naučiť ich budovať kapacity na podporu spravovania a demokratického vodcovstva v ich krajinách. Aktivity zamerané na budovanie kapacít zahŕňajú výcvik školiteľov, školiace materiály a šírenie metódik, sieťovanie a výmenu skúseností a podporu pre národné programy pre rozvoj.

„Ozdravte vašu organizáciu – praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve a komunite“ nadväzuje na úspešnú spoluprácu medzi FDPL, LGI/OSI a UN-HABITAT v tvorbe a šírení školiacich materiálov. Pri písaní príručky sme boli inšpirovaní knihou „Korupčné mestá – praktická príručka na ozdravenie a prevenciu korupcie“ od kolektívu autorov – Roberta Klitgarda, Ronalda Maclean-Abaroa a H. Lindsey Parris.

Prečo sme sa rozhodli zamerať sa na miestnu samosprávu? Decentralizáciou a prijatím demokratických postupov pri spravovaní samosprávy vznikol priestor nielen pre efektívnejšie spravovanie, ale otvorili sa aj nové možnosti pre vznik decentralizovanej formy korupcie. Ak miestne samosprávy ignorujú potrebu transparentnosti a zodpovednosti, podporujú zneužívanie verejných prostriedkov za účelom osobného zisku. V období prechodu k demokracii sa implementáciou nových politik cez „choré“ inštitúcie ako aj nedostatočnou kontrolou nových pravidiel zvyšuje pravdepodobnosť výskytu a rozmachu korupcie. Preto je nevyhnutné, aby sme ozdravili systémy, ktoré vytvárajú živnú pôdu pre korupciu na úrovni miestnej samosprávy. Predstavitelia samosprávy by si túto skutočnosť mali uvedomiť a vyvinúť iniciatívu ozdraviť svoju organizáciu a vyliečiť ju z korupcie.

Je táto snaha reálna? Áno, i keď si uvedomujeme, že proces nebude jednoduchý. Vieme, že korupcia existuje od vzniku ľudstva vo všetkých krajinách sveta, najmä v tých chudobnejších. Korupcia podkopáva autoritu inštitúcií, ohrozuje právo, demotivuje podnikateľov, výsledkom čoho je neprimerané prerozdelenie bohatstva a sily. Sme si vedomí, že mnohé kampane zamerané na boj s korupciou neboli úspešné, pretože boli orientované výlučne na dodržiavanie zákonov, apelovali hlavne na morálku alebo sa viedli bez odhodlania.

Naša iniciatíva je však založená na značnej dávke optimizmu, pretože niektoré protikorupčné iniciatívy na úrovni organizácií, miest, regiónov či celých krajín boli dotiahnuté do úspešného konca – a na týchto úspechoch chceme stavať. Ak sa to podarilo mestám ako La Paz, New York, Hong Kong či Bakalárovo, prečo by sa to nemalo podariť nám a našej samospráve?

Veríme, že v každej miestnej samospráve sa nájdú verejní lídri a manažéri, ktorí majú odvahu pomenovať chorobu ich organizácie, rozoznať symptómy, stanoviť diagnózu a urobiť potrebné kroky na jej vyliečenie. Príručka „Ozdravte vašu organizáciu“ je ako zdroj inšpirácie a praktických rád určená pre týchto smelých lídrov.

Príručka opisuje strategický prístup na plánovanie a implementáciu akčných plánov. Naučí vás ako:

- identifikovať a stanoviť priority pri potieraní nebezpečných a škodlivých foriem korupcie
- zmeniť skorumpovaný systém a nie(len) skorumpovaných jednotlivcov
- vypracovať krátkodobé, strednodobé a dlhodobé ciele pre protikorupčnú stratégiu
- pracovať so zamestnancami ako aj so zástupcami komunity, zozbierať a zanalyzovať údaje o korupčných praktikách a stanoviť aktivity vedúce k ozdraveniu
- spolupracovať s externým konzultantom alebo facilitátorom, ktorý vám pri presadzovaní intervencie pomôže.

Veríme, že tí, ktorí majú v rukách moc vykonať nevyhnutné zmeny na ozdravenie miestnej samosprávy a komunity, našu príručku využijú, pretože len zdravé samosprávy a organizácie môže fungovať výkonne a efektívne.

Praktická príručka je výsledkom tvrdej práce a odhodlania malej skupiny premýšľavých a presvedčených občanov, ktorým sa chcem poďakovať. Sú to:

- Ronald MacLean-Abaroa, jeden z autorov knihy *Korupčné mestá*, bývalý starosta mesta La Paz v Bolívii, zakladajúci člen Transparency International, prvý prezident organizácie pre Latinskú Ameriku – za inšpiráciu a pomoc pri tvorbe príručky
- Fred Fisher, náš poradca a hlavný autor tohto ako aj mnohých iných manuálov, za jeho profesionálny prístup, pútavý a jedinečný štýl a trpezlivosť pri spolupráci s nami
- Nicole Rata, výkonná riaditeľka FPD, za spoluprácu pri písaní Knihy 2 – Nástroje uľahčujúce proces
- účastníkom stretnutia expertov za podporu a rady pri vylepšení prvého návrhu príručky:
 - o Rafael Tuts, riaditeľ úseku Vzdelávania a budovania kapacít UN-HABITAT
 - o Tomasz Sudra, Katalin Pallai – členovia riadiaceho výboru LGI
 - o Adrian Ionescu – výkonný riaditeľ LGI
 - o Viola Zentai, Irina Faion – programoví manažéri LGI
 - o Lisa Hammond - IREX Moldavsko, Citizen Participation Program Chief of Party
 - o Victor Giosan – Úrad vlády, Rumunsko
 - o Artashes a Jurgita Gazaryan – School for Democracy and Administration, Litva
 - o Juli Hohxa - Partners Albania Director
 - o Nicole Roswell - Partners for Democratic Change

- Gudrun Halgrumsdottir, Rejkjavik Akademy, za podporu pri organizácii stretnutia expertov na Islande – najmenej korupčnej krajine na svete
- Na záver – riadiaci výbor LGI a UN-HABITAT za podporu pri vypracovaní a vydaní príručky



Ana Vasilache

Výkonná riaditeľka - Partners Foundation for Local Development - FPD

www.fpd.ro

Pár slov k znižovaniu samosprávnej korupcie na Slovensku



Transparency International Slovensko (TIS) sa problematike korupcie a boja proti nej na decentralizovanej úrovni správy vecí verejných venuje od roku 2002. Na Slovensku sa totiž uskutočnila rozsiahla decentralizácia verejnej moci, keď mnohé právomoci prešli zo štátnej správy na regionálnu či miestnu samosprávu. Zároveň sa viac začalo diskutovať aj o fenoméne korupcie na



úrovni miest a obcí, ktorý je podľa prieskumov agentúry FOCUS uskutočnených pre TIS v rokoch 2003 a 2007 intenzívnejšie vnímaný vo väčších komunitách.

Prístup TIS sa pri snahe znižovať korupciu v mestách a obciach na Slovensku zameriava na viaceré typy aktivít. Popri analýze a diskusii o existujúcom rozsahu korupcie a identifikácii aktivít miestnej samosprávy citlivých na korupciu sa TIS sústreďuje na prípravu protikorupčných opatrení, ktoré je možné použiť na tejto úrovni správy vecí verejných. Zároveň je našou snahou diskutovať o možných protikorupčných opatreniach a vymieňať si skúsenosti z ich presadzovania so širšou komunitou. TIS tak uskutočňuje semináre a diskusie zamerané na danú problematiku ako aj pravidelné stretnutia tých, ktorí sa tejto problematike venujú na samosprávnej úrovni. Na jednej strane tzv. watchdogov (občanov usilujúcich sa o verejnú kontrolu moci), ktorí svoj čas venujú monitorovaniu činnosti samosprávy, na strane druhej sa snažíme spolupracovať s predstaviteľmi miestnej samosprávy, či už politickými alebo výkonnými administratívnymi lídrami, ktorí môžu presadzovať jednotlivé protikorupčné opatrenia do života obcí, ktoré vedú.

Práve pre túto druhú skupinu predstaviteľov miestnej samosprávy je určená prekladaná príručka. Je určená pre tých starostov, primátorov či prednostov a poslancov miestnej samosprávy, ktorí chcú znížiť rozsah korupcie v ich obci a aj takto prispieť k jej väčšej prosperite. Do textu sme doplnili aj odkazy na inštitúcie pôsobiace na Slovensku, ktoré môžu byť pri znižovaní korupcie nápomocné.

Veríme, že po preštudovaní si oboch dielov – Koncepty a stratégie a Pomocník pri hľadaní riešení - nájdete v sebe dostatok motivácie pustiť sa do neľahkého boja – boja s korupciou vo vašej komunite. Pomôžete tak vytvoriť komunitu, ktorá má predpoklady na prosperitu a príjemný život vás a vašich spoluobčanov. Držíme vám palce a radi vám vo vašom snažení pomôžeme.

Emília Sičáková-Beblavá
prezidentka TIS

Ivan Rončák
koordinátor samosprávneho programu TIS

OBSAH

PREDSLOV UN-HABITAT	III
PREDSLOV FPDL	V
PREDSLOV TIS	IX
KORUPČNÝ IQ TEST	1
ČASŤ 1	
Alegorický príbeh o meste Úplatkovo	3
Začiatok dialógu.....	3
Pozbierajte odvahu a silu!	5
Precitnutie v meste Úplatkovo	6
Vytvorenie poradnej skupiny	8
Identifikácia problémov, plánovanie aktivít a mobilizácia zdrojov	11
Od plánovania k procesu	12
Opätovná kandidatúra na základe úspechov vo funkcii	13
Poznámka k procesu	13
ČASŤ 2	
Pochopenie základov	17
Vybrané definície	18
Prehľad	19
Základné predpoklady	20
Zameranie príručky	21
Cieľová skupina	21
Medicínske analógie	22
Možnosť využitia externého facilitátora.....	22
Význam myslenia a strategického prístupu	23
Čo v príručke nájdete a čo nenájdete.....	23
Liečenie korupcie a jej prevencia	27
Širší pohľad na problematiku pomocou prípadovej štúdie	27
Pracovná definícia korupcie	28
„Pouličná“ definícia	30
Korupcia ako medicínska metafora	33
Orgány miestnej samosprávy ako nositelia zmien	34
Korupcia: výzvy a príležitosti pre miestnu samosprávu	35
Koncepty na uvažovanie	37
Teória eventualít	38
Povedomie a vízia	39
Odchod, participácia alebo oboje? Hirschmanov koncepčný rámec	40
Liečba a prevencia ako proces plánovanej zmeny.....	42
Zhrnutie	42

ČASŤ 3

Prenesme teóriu do praxe	45
Koncept plánovanej zmeny	47
Fáza 1 – Vysporiadanie sa s korupciou	48
Spúšťače mechanizmy	48
Moment precitnutia	48
Akútna operácia	50
Fáza 2 – Vytvorenie poradnej skupiny	53
Základné princípy, ktoré by ste mali zvážiť, ak plánujete zakročiť proti korupcii ...	53
Prečo chceme zakročiť?	53
Skutočne rozumieme príčinám korupcie v našej miestnej samospráve?.....	54
Porovnanie korupčných vzorcov	55
Sme si naozaj vedomí toho, čo znamená plánovaná intervencia, ako vyliečiť korupciu v našej miestnej samospráve?.....	55
Je potrebné do rozhodnutí o liečení a prevencii korupcie zaangažovať iných predstavitelov a zamestnancov miestnej samosprávy a zástupcov komunity?.....	57
Konzultácia a participácia sú nevyhnutnou súčasťou na dosiahnutie plánovanej zmeny	57
Vytvorenie poradnej skupiny.....	58
Vytvorenie efektívnej poradnej skupiny	59
Členovia poradnej skupiny nemusia byť vždy nápomocní	60
Každá poradná skupina je odlišná.....	61
Urobiť z poradnej skupiny produktívny tím	61
Fáza 3 – Stanovenie diagnózy a plánovanie	63
Diagnóza alebo umenie identifikovať problém.....	63
Identifikácia oblastí intervencie a problémov korupcie.....	64
Medzi identifikáciou problému a jeho riešením existujú aj iné dôležité kroky.....	66
Je vyliečenie korupcie pre vašu samosprávu prioritou?	67
Plánovanie postupnosti aktivít	67
Aspekt času a podpory okolia	68
Mobilizácia zdrojov.....	69
Zváženie dôležitých aspektov	69
Fáza 4 – Implementácia zmeny	74
Testovanie a prerábanie.....	74
Experimentovanie	74
Implementácia	75
Fáza 5 – Hodnotenie a priebežná prevencia	77
Hodnotenie dopadov	77
Hodnotenie dopadov a rola manažéra	78
Stabilizácia	79
Priebežná prevencia	81
Myšlienky na záver.....	82

KORUPČNÝ IQ TEST

NEFORMÁLNY KORUPČNÝ IQ TEST PRE PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY A MIESTNYCH LÍDROV

Nasledovný test Vám ako predstaviteľovi miestnej samosprávy a miestnemu lídrovi poradí ako vhodne využiť tieto príručky. K nižšie uvedeným výrokom vyjadrite svoj názor. K dispozícii máte štyri možnosti – či s výrokom súhlasíte alebo nie a do akej miery. Buďte úprimní, zostane to len medzi vami a ceruzkou.

Bodové ohodnotenie: 1 = vôbec nesúhlasím
2 = nesúhlasím
3 = súhlasím
4 = úplne súhlasím

Ak treba podniknúť kroky proti korupcii v našej miestnej samospráve, zastávam názor:	1	2	3	4
1. Korupcia existuje všade, dokonca aj v najrozvinutejších krajinách sveta. Naša samospráva nemôže bojovať proti zakorenenému fenoménu.				
2. Korupcia ako hriech existuje od nepamäti a je v ľuďoch. Nič s tým nezmôžeme!				
3. Korupcia je kultúrne podmienená a samotný pojem je pomerne vágny. To, čo je považované za korupciu v jednej kultúre, nemusí byť korupciou v inej. Ani v rámci toho istého kultúrneho prostredia nedokážeme rozlíšiť či ide o dar alebo úplatok.				
4. Zbaviť sa korupcie na úrovni samosprávy je možné len pomocou masívnej spoločenskej zmeny, v ktorej jednotlivci výrazne menia svoje hodnoty a názory. Nie je to v našej kompetencii, nemáme na to schopnosti ani prostriedky.				
5. Korupcia nie je taká škodlivá. Je to len prostriedok, vďaka ktorému ekonomický a politický systém pracuje rýchlejšie a plynulejšie. Takto to jednoducho funguje.				
6. Samospráva nedokáže bojovať s korupciou, ak je systémová a ľudia vo vyšších funkciách sú skorumpovaní.				
7. Zaoberanie sa korupciou na úrovni samosprávy je len stratou času, vzhľadom na množstvo práce, ktoré máme.				
8. Korupcia na úrovni samosprávy nedosahuje taký rozmer, aby sme sa ňou zapodievali.				
9. Náklady na vyliečenie korupcie a jej prevenciu by prevyšovali samotný prínos.				
10. Akákoľvek snaha vyliečiť samosprávu od korupcie a snaha o prevenciu by sa dotkla nevinných ľudí, preto ju radšej ignorujeme.				
CELKOVÝ POČET BODOV				

AKO INTERPRETOVAŤ ZÍSKANÉ BODY A ROZHODNÚŤ SA AKO ĎALEJ

PRÁVE nastal čas rozhodnúť sa, čo plánujete podniknúť na ozdravenie vašej samosprávy. Pozrieme sa na to, čo znamenajú vaše výsledky, a vysvetlíme vám ako ovplyvnia vaše ďalšie kroky.

- **30 – 40 bodov**

Bude veľmi ťažké vás presvedčiť, že je v našich silách podniknúť kroky na vyliečenie korupcie a jej prevenciu vo vašej samospráve. Predsa len, pokúsime sa zmeniť vaše zmýšľanie.

Chodte na Časť 1 príručky a predstavte si, že ste v koži cudzieho človeka, ktorý má možnosť vypočuť si dialóg medzi poslancami v meste Úplatkovo. Prajeme vám zaujímavé čítanie!

- **11 – 30 bodov**

Váš postoj k riešeniu problematiky je neutrálny. Možno ste si povedali: „Tento test o korupcii vo mne vyvolal množstvo otázok. Asi by som sa mal snažiť s korupciou v našej miestnej samospráve niečo urobiť.“

I keď nie ste dostatočne „silný“ presvedčiť verejnosť o naliehavosti riešenia problematiky korupcie, diskusia medzi poslancami v meste Úplatkovo bude pre vás užitočná. Prosím, prečítajte si rozhovory v Časti 1 tejto príručky a potom pokračujte Časťou 2. Prajeme vám zaujímavé čítanie!

- **10 bodov**

Pravdepodobne pre vás nebude potrebné čítať Časť 1, hoci ste určite zvedavý, čo sa deje v meste Úplatkovo. Časť 2 bude pre vás možno rovnako zaujímavá, ale nie je pre vás pri spustení kampane na vyliečenie korupcie a jej prevenciu v samospráve nevyhnutná. Z tohto dôvodu, vám odporúčame len zbežne prelistovať Časť 2 a prejsť rovno na Časť 3 a začať plánovať vašu stratégiu. Samozrejme, ak vás láka dozvedieť sa niečo o poslancoch z mesta Úplatkovo, nebudeme vám brániť v zaujímavom čítaní.



Väčšina z „výhovoriek“, ktoré sme použili v teste, bola prevzatá z inej praktickej príručky na vyliečenie korupcie a jej prevenciu pod názvom *Skorumpované mestá*. Táto kniha od kolektívu autorov – Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa a H. Lindsey Parris bola pre nás pri písaní tohto materiálu inšpiráciou.

ČASŤ 1

ALEGORICKÝ PRÍBEH O MESTE ÚPLATKOVO

Začiatok dialógu

Pozbierajte odvahu a silu!

Skôr než sa dostaneme k fiktívnemu príbehu z mesta Úplatkovo, radi by sme vám vysvetlili, prečo si myslíme, že príbeh môže pomôcť tým, ktorí v teste dosiahli vysoký počet bodov. Mnohí predstavitelia samosprávy často nevyužijú možnosť poukázať na korupciu vo svojej organizácii či komunite, pretože sa cítia bezmocní. Korupcia časom prenikla do každej štrbinky miestnej samosprávy a stala sa bežnou praxou. V prípade, že sa korupcia „inštitucionalizovala“, je nemožné napríklad dostať stavebné povolenie bez toho, aby ste nepodplatili úradníkov, alebo prejsť policajnou kontrolou bez úplatku. Dokonca i volení predstavitelia samosprávy veria, že ak chcú byť opätovne zvolení, musia dať svojim priateľom lukratívne zákazky. A tak sa časom každý stane súčasťou problému, i napriek snahe byť nad vecou. Možno sa vás, ako čelného predstaviteľa samosprávy alebo miestneho lídra, táto poľutovaniahodná situácia týka a chcete s ňou urobiť poriadok.

Rovnako je pravdepodobné, že za týchto okolností si budete zakrývať oči pred realitou a všetko popierať. Ak je to skutočne tak, najskôr pokrytecky povieť: „Korupcia v našom meste? Neexistuje! Naše mesto je poriadne, usporiadané a dodržiava zákony – ako si dovoľujete tvrdiť opak?“

Počuli ste to už niekedy?

Vaše vysoké skóre v teste naznačuje, že korupciu zrejme vnímate podobne a cítite sa bezmocní a neschopní podniknúť kroky ku zmene. Ak je to tak, pozbierajte odvahu! Adam Kahane v publikácii o vodcovstve vo verejnej oblasti napísal:

“ *„Ak nie ste súčasťou problému, nemôžete sa stať súčasťou zmeny ... ak nevidíme, že to, čo robíme alebo nerobíme, prispieva k tomu, že veci sú také, aké sú, potom logicky nemáme žiaden základ na budovanie zmeny. Môže prísť len zvonku, a to presvedčovaním alebo silou.“*

Súhlasíme s Kahanom, a preto sme túto príručku postavili na paralele s lekárskeým prostredím a nie s oblasťou práva. Sme presvedčení, že je možné korupciu na úrovni miestnej samosprávy vyliečiť a zabrániť jej, dokonca i u jedincov na nej závislých – za predpokladu, že predstavitelia samosprávy a občania majú snahu, vôľu, víziu a najmä silu urobiť tak.

Samosprávy otvorené korupcii možno prirovnať k alkoholikom či narkomanom. Poslať ich do väzenia situáciu nevyrieši. Najprv musia pripustiť, že majú problém, a potom si potrebujú uvedomiť, že ho môžu vyriešiť i s pomocou ostatných. To znamená, že miestne samosprávy musia začať viesť dialóg o korupcii v rámci organizácie, ako aj komunity, a hľadať odpovede na otázky prečo korupcia existuje, čo ju zapríčiňuje, ako rozbíja osobné a pracovné vzťahy v miestnej samospráve a obci.

Inými slovami, predstavitelia samosprávy a ostatní musia prestať hľadať zámienky prečo s korupciou nič nez môžu. Korupčný IQ test, ktorý ste práve vyplnili, je presne o tom. Zozbierali sme pohľady ľudí na problematiku korupcie a pretransformovali sme ich do formy dotazníka. Aby sme znížili vaše skóre, pomôže vám dozvedieť sa ako začali s výhovorkami bojovať v meste Úplatkovo.

Alegorický príbeh mesta Úplatkovo vám ukáže ako predstavitelia miestnej samosprávy, ktorí boli súčasťou korupčného systému dokázali upustiť od výhovoriek (uvedených v našom teste) a začali konať konštruktívne. Uvidíte ako budú na záver poslanci mesta Úplatkovo schopní prekročiť svoj tieň a začať rozmyšľať a hovoriť o korupcii rôznymi spôsobmi.

Vypočujme si ich konverzáciu a pozrime sa na to, ako to dokázali.

Precitnutie v meste Úplatkovo

Štyria zo siedmich poslancov mestského zastupiteľstva mesta Úplatkovo sedia pri káve po zasadnutí zastupiteľstva, na ktorom sa rokovalo o ročnom rozpočte. Zasadnutie zastupiteľstva nebolo veľmi príjemné, pretože zastupiteľstvo bude musieť zvýšiť dane alebo zúžiť služby poskytované občanom.

Len čo čašník priniesol nápoje, prehovoril Ján: *„Neviem ako vy, ale ja som zostal šokovaný, keď nás finančný riaditeľ informoval, že prideme o jedného z najväčších platiteľov daní.“*

„Ja nie,“ odpovedala Mária. *„Bola som na stretnutí Združenia podnikateľov, keď generálny riaditeľ Ajaxu predostrel svoje plány. Všetci zúčastnení boli rovnako šokovaní, keď sa dopočuli, že ruší kancelárie a sklady sa sťahujú do iného mesta.“*

Na otázku „Prečo?“ odpovedal: *„Nemôžem si dovoliť prevádzkovať môj podnik v meste Úplatkovo. Vždy, keď moji zamestnanci idú na miestny úrad pre nejaké potvrdenie, niektorí z úradníkov si vypýta „všimné“. Ak nezaplatíme, čakáme na povolenie celú večnosť. Aj polícia zastavila naše nákladiaky neskoro v noci, keď sa vracali z roznášky, len kvôli nejakým nepodstatným bezpečnostným opatreniam. Samozrejme, očakávali zopár korún. Povedal som šoférom, nech radšej zaplatia, akoby mali riskovať pokutu. Som však znechutený a unavený z týchto nepríjemností a korupcie v meste. O skrytých nákladoch ako platiteľ daní ani nehovoriac. Áno, odchádzame z mesta Úplatkovo.“*

„Na moje počudovanie,“ pokračovala Mária, *„ďalší z členov komory pridal inú príhodu. Vraj predložil cenovú ponuku na dodávku nejakých meracích prístrojov a finančné oddelenie ho informovalo, že zákazku dostala firma z odľahlej časti krajiny, hoci miestna ponuka bola nižšia.“*

Mária dodala: *„Preskúmal to a prišiel na to, že firma, ktorá dostala zákazku patrí starostovmu bratancovi. Potom ešte zhnusene dodal, že to je už vrchol korupcie a neefektivity samosprávy. Je to banda podvodníkov a vraj tiež uvažuje o odsune z mesta Úplatkovo.“*

Jozef, ktorý zastupoval časť mesta, kde bolo veľa malých podnikov, prehovoril: *„Myslím, že riaditeľ Ajaxu len blafuje. Určite je to iba zámienka, aby pred nami ospravedlnil odchod z mesta. Podľa mňa pracovníci mestského úradu občas zoberú nejakú tú obálku. Jednoducho to tak funguje, veci sa potom robia rýchlejšie. Kvôli tomu by sme však nemali robiť nejaké neuvážené kroky.“*

„Nesúhlasím s tebou, Jozef“, odvetila Mária. „Nemôžeme si dovoliť podporovať korupciu.“

„Ty si asi slepá,“ odvetil príkro Jozef. „Dočerta! Ved' korupcia je všade a my s tým nič neurobíme! I keby sme vyčistili celé mesto, tá zanedbateľná časť, o ktorej hovoríš, by sa okamžite vrátila späť. Bolo by to len plytvanie časom.“

„Predsa sa len o tom pozhováram so starostom. Nemôžeme si dovoliť stratíť Ajax.“ Mária sa na okamih zamyslela a zaváhala: „Keď som naposledy spomenula podobný prípad starostovi, odpovedal, že sú to len klebety a že nemám pchať nos do vecí, do ktorých ma nič. Úprimne povedané, jeho výhražná odpoveď ma dosť nahnevala a urazila.“

Ján povedal: „Mária, Jozef má pravdu.“ Chvíľu otáľal a potom dodal: „Ja som dal v minulosti tiež úplatok a takto to bude vyzerat', akoby som išiel sám proti sebe alebo proti nám všetkým. Na druhej strane však momentálne nemôžeme prísť o Ajax ani o iný podnikateľský subjekt platiaci dane. Veľa občanov by sa nahnevalo, ak by sme zvýšili dane – a všetkých nás zbavia funkcie.“

„Vieš čo, Mária, starosta mi čosi dlhuje. Uvidíme, či sa mi podarí zorganizovať stretnutie a pozhovárať sa s ním o tejto problematike.“

V tom okamihu sa postavil Alexander a rozhorčene vykrikol: „Som z vás pobúrený! Ako si dovoľujete povedať, že naše mesto je skorumpované a súdiť našu komunitu a najmä naše postavenie! S týmito hlúposťami nechcem mať nič spoločné!“ Z vrecka vytiahol peniaze za nápoj, nahnevane ich hodil na stôl a opustil reštauráciu.



Práve sme sa stali svedkami udalosti, ktorá spustila veci do pohybu a zároveň spôsobila precitnutie poslancov. Spúšťačiaci okamih nastal, keď sa Mária zúčastnila zasadnutia obchodnej komory a dozvedela sa, že mesto stratí významného platiteľa daní kvôli korupcii v miestnej samospráve. Moment precitnutia nastal, keď traja zo siedmich poslancov diskutovali o probléme a aspoň dvaja z nich pripustili, že ako predstavitelia samosprávy sú zaň zodpovední. (Tieto pojmy budeme hlbšie analyzovať v Časti 2.)

Úvodná epizóda nám poskytla pohľad na to, ako reagujú na takúto informáciu ostatní. Jozef ju považuje za bežnú prax, kým Alexander popiera prítomnosť korupcie vo svojom meste. Existujú viaceré spôsoby, ako sa vysporiadať s korupciou na úrovni miestnej samosprávy, jeden z nich je popierať ju. Avšak výzvou pre tých, ktorí ju nepopierajú, je *chopiť sa príležitosti*. Takto urobila Mária a jej kolegovia, keď si počas diskusie uvedomili fakt, že ignorovali vlastné obavy v súvislosti s korupciou.

Potrebujete urobiť prvý krok. Nenechajte si vaše názory a postoje len pre seba, ale ved'te dialóg o tom, čo sa podľa vás v súvislosti s korupciou vo vašej samospráve a obci skutočne odohráva.

Poslanci v našom scenári začínajú takto konať, hoci k rovnakému záveru prichádzajú v odlišnej fáze. Ešte stále je tu i možnosť úplného popierania skutočnosti, ako v prípade Alexandra.

Vráťme sa však k nášmu príbehu v meste Úplatkovo.

Vytvorenie poradnej skupiny

O niekoľko dní neskôr sa traja poslanci, ktorí si uvedomovali problém v meste Úplatkovo, vybrali za starostom a oboznámili ho s problémom. Na počudovanie, bol ochotný si ich vypočuť. „Pre zmenu,“ povedala si Mária v duchu. Hneď pripustil, že tender na merače vody nedopadol pre mesto najlepšie. „Niet dôvod zatĺkať, veď o tom vie už celé mesto,“ prebleslo starostovi myslou.

Vysvetlil kolegom, že jeho bratanec sa zriekol zákazky po prvej dodávke, pretože jeho dodávateľ odstúpil od zmluvy. Miestny záujemca, ktorý zákazku nedostal, sa vyhráza súdom. Dodal: „Ak sa tak stane, voliči ma vyženú z úradu.“

„Ale,“ starosta varoval kolegov, „ak sa pustíme do boja s korupciou v tomto meste, bude to ako otvoriť Pandorinu skrinku. Nebude to vôbec príjemné! Napokon, každý obyvateľ mesta Úplatkovo bol do korupcie pravdepodobne zapletený. Bud' ponúkol úplatok alebo ho vzal a možno ešte horšie. Je to predsa v ľudoch.“

Chvíľu otáľal a potom dodal: „Pripúšťam, že korupcia sa nám trochu vymyká z rúk. Keď som začínal s politickou kariérou, a to je už pár rokov, každý vedel, že dať menší úplatok napríklad úradníkom bolo v poriadku. Nedostali toľko, koľko boli hodní, len prepitné, aby pracovali o čosi rýchlejšie. Domnievam sa však, že všetci sme nenásytní – vrátane mňa. A mimochodom, môjho bratanca pritom ani nemám veľmi v láske.“

„A len tak medzi nami,“ pokračoval starosta, „o plánoch Ajaxu som vedel už dávno. Viem, že si nemôžeme dovoliť stratiť významný príjem daní, ale úprimne povedané, vôbec netuším ako vyriešiť korupciu v našom meste.“ Po týchto slovách sa zamyslel a potom ticho dodal: „Viete, mohlo by to byť dosť nechutné a osobné.“

„O tom niet pochýb,“ povedala Mária a pokračovala: „Ale ak sa do toho nepustíme okamžite, ocitneme sa v poriadnej kaši.“ A vzápätí starostovi a kolegom objasnila iný prístup riešenia problematiky – na základe lekárskeho prístupu. Spočíva v tom, že namiesto potrestania vinníkov sa budú snažiť preliečiť korupciu pomocou rôznych foriem terapie – od **akútnej operácie** až po dlhodobú liečbu, pri ktorej pacienti a lekári spolupracujú.



Pri tvorbe našej príručky sme sa nezaoberali možnosťou potrestať „veľké ryby“ (súdne stíhanie skorumpovaných čelných predstaviteľov.) V snahe vyliečiť korupciu a zabrániť jej opätovnému výskytu na úrovni miestnej samosprávy nie sú hlavnými nástrojmi sankcie, trestné konania a iné trestné mechanizmy. Ale vráťme sa späť k príbehu o meste Úplatkovo.

„Nápad sa mi zdá byť dosť čudný,“ odvetil Ján, „no musíme konať skôr než Ajax a iné podniky opustia mesto. Na druhej strane, nechcem byť jeden z tých, ktorí skončia vo väzení za to, že boli súčasťou problému. Ako začneme s tým takzvaným lekárskeým prístupom? Privoláme lekára?“

Jozef vyhrkol: „Varujem vás pred tým, aby ste sa nechali uniesť entuziazmom a predstavou, že prichytíme zopár nešťastníkov za platenie menšej sumy „rýchlostného príplatku“. Zahrávame sa s ohňom. A všetci sa popálime!“

Mária, ignorujúc Jozefov výbuch zlosti, pokračovala vo vysvetľovaní postupu proti korupcii, o ktorom sa dočítala. Povedala: „Odporúčajú niekoľko vecí, ktoré dávajú zmysel. Ako napríklad zostaviť menšiu skupinu kľúčových postáv, ktorá by sa nazývala poradná skupina. Predpokladám, že by to mohol byť ktosi miestny, napríklad členovia samosprávy, samozrejme bezúhonní, ktorí by nám pomohli premyslieť ako sa podujat' na takú komplikovanú cestu.“

„Kto bude, podľa teba, taký blázon, aby sa na to dal?“ opýtal sa Jozef. „Možno by vhodný kandidát bol Alexander. Podľa mňa by sme mali akurát tak poprieť, že korupcia v tomto meste vôbec niekedy existovala, a venovať sa ďalej našej práci poslancov!“

Starosta nevenoval Jozefovým poznámkam pozornosť a ozval sa: „Schéma, ktorú opisuješ, Mária, sa mi zdá byť príliš komplikovaná a časovo náročná. A napokon, ja musím riadiť toto mesto, i keď si väčšina občanov myslí, že je skorumpované. Všetci viete, že som dosť dobrý politik, ale neviem nič o vytváraní poradných skupín, ozdravenia od korupcie a ostatných hlúpostiach. Mária, si si istá, že nás do toho nezatahneš až po uši?“

„A ešte jedna vec“, povedala Mária pozerajúc sa priamo na starostu, „v článku sa písalo, aby sme si najali konzultanta – niekoho, kto – ako to nazývajú – má „facilitátorské schopnosti“, aby nám pomohol viesť mesto počas tohto procesu ozdravenia a prevencie.“

„Čo, dočerta, sú facilitátorské zručnosti?“ skríkol starosta na Máriu. „Myslíš si, že neviem ako... ako si to povedala? Facilitovať?“

Mária rýchlo odvetila: „Upokojte sa, pán starosta. Pozriem sa na to.“

Starosta a poslanci sa stretli o pár dní a Mária bola na stretnutie pripravená. Nechcela sa nechať starostom zahnať do úzkych. Získala príručku vydanú rumunskou mimovládnu organizáciou, ktorá obsahovala množstvo rád týkajúcich sa ozdravenia a prevencie korupcie v samospráve.

Spoločne so starostom a poslancami prešli hlavné body. Mária vysvetlila, že je veľmi dôležité vytvoriť poradnú skupinu, mať jasnú víziu, pochopiť význam správnej voľby postupu, význam úlohy facilitátora (ak starosta a ostatní pristúpia na spoluprácu) a aj to, že celý proces môže byť veľmi náročný.

Keď Mária skončila, starosta povedal: „Dobre, pustime sa do toho. Čo sa týka poradnej skupiny navrhujem, aby sme sa oslovili finančného riaditeľa s návrhom na spoluprácu. Bol síce na mňa dosť napálený, keď som mu podkúril kvôli tej zákazke s meračmi vody, ale musím povedať, že je to človek chytrý a priamy, niekedy možno až príliš.“

Prehovoril aj Ján: „A čo takto riaditeľka obchodnej komory? Je tu pomerne krátko, možno sa s korupciou ešte nestretla. Okrem toho, má priazeň podnikateľskej komunity. Ak sa do toho pustíme, nebolo by zlé mať ich na našej strane.“

„Mohli by sme osloviť aj ženy podnikateľky“, dodala Mária. „A čo riaditeľ Ajaxu? Ved' má osobnú skúsenosť s korupciou. Možno by sa nám podarilo podnik udržať, ak náš plán vyjde.“

Na záver stretnutia sa vynorila otázka, či by nebolo správne zaangažovať i vydavateľa miestnych novín, ktoré by informovali verejnosť. V názore neboli jednotní, pretože v minulosti panovala medzi zastupiteľstvom a médiami nedôvera.

Nakoniec prehovoril Jozef: „Tak sa mi zdá, že to myslíte vážne. Varujem vás, ak to nezvládneme, môže to dopadnúť veľmi zle. Viem si predstaviť, že noviny si na nás zgustnú. Už vidím tie titulky - Predstavitelia mesta prepierajú špinavú bielizeň – a potom všetci oľutujeme, že sme sa do toho pustili.“

Potom sa Jozef trochu upokojil a pokračoval: „Viem, že novinári nám boli občas trňom v oku, no tak to asi má byť. Zrejme by sme mali do toho zainteresovať šéfredaktorku, aby vedela, o čo ide. Ak to neurobíme, budeme o tom ešte počuť... z titulných stránok!“ Ostatní súhlasili.

Keď už boli všetci na odchode, starosta povedal: „Mimochodom, rozprával som sa s našou právničkou o možnosti naštartovať proces riešenia problematiky korupcie v našej samospráve... neoficiálne, samozrejme.“

„A bolo to presne, ako som predpokladal... spomenula mnoho dôvodov, pre ktoré môžeme mať právne opletačky. Na koniec sarkasticky dodala, že s radosťou bude nás a celé mesto obhajovať, keďže, pre zmenu, ide o správnu vec.“

Starosta sa otočil k Márii a povedal: „Čím viac sa zapodievam myšlienkou vyliečiť korupciu a predchádzať jej namiesto trestania, tým viac sa mi to začína páčiť. Nakoniec, ak by sme mali naháňať každého, kto niekoho podmazal, museli by sme postaviť nové väzenie.“

Krátko po stretnutí sa starosta skontaktoval s osobami, o ktorých uvažovali, a na jeho prekvapenie všetci prejavili záujem. Skupina sa neformálne niekoľkokrát stretla, aby sa pohovárala o tom, prečo je dôležité ozdraviť korupčné prostredie v meste, aký postoj zaujať ako aj o úlohe externého konzultanta, ktorý by pomohol starostovi a ostatným v snahe popasovať sa s náročnou výzvou. Taktiež sa zaoberali potrebou zahrnúť do procesu zamestnancov organizácie a občanov, keďže sa ich proces dotýkal.

Dokonca zvolal tlačovú besedu, na ktorej oznámil sformovanie „poradnej skupiny“.



Ako ste sa mohli presvedčiť, starosta a jeho malý tím ľudí robia pokroky. Rozšírili svoje rady a prijali medzi seba zopár dôležitých osôb, ktoré im poskytnú odlišný pohľad, ľudí, ktorí budú prostredníkom medzi samosprávou a komunitou.

Ak sa miestne samosprávy chopia problematiky korupcie, tak ako v našom scenári o meste Úplatkovo, šance na úspech sú vysoké. Hoci sú stretnutia poradnej skupiny časovo náročné, pomáhajú poradnej skupine pochopiť zásadné hodnoty, sformujú logický podklad a pomáhajú ujasniť výhody plynúce pre mesto a občanov. Rovnako pochopia, aké riziká hrozia samospráve

a komunite v prípade, že nepodniknú kroky na vyliečenie korupcie a jej prevenciu vo vlastných radoch.

Nie raz starosta upozornil členov poradnej skupiny: *„Budeme mať problémy, ak tak urobíme, no rovnako ich budeme mať, ak tak neurobíme. Radšej teda odídem z funkcie pre niečo, čo je správne pre samosprávu a obec.“*

Identifikácia problémov, plánovanie aktivít a mobilizácia zdrojov

Starosta súhlasil najat' externého konzultanta – osobu so skúsenosťami pri tvorbe korupčno-ozdravovacieho programu. Na úvodnom stretnutí hovorili o niekoľkých bodoch, ktoré budú dôležité z hľadiska dosiahnutia úspechu. Diskutovali napríklad o cieľoch, ktoré si vytýčili, úlohách jednotlivých aktérov, druhu podpory, ktorú budú očakávať od svojich zamestnancov, občanov a iných osôb, aby bola intervencia úspešná, ako aj o dôležitosti zaoberania sa preventívnymi riešeniami namiesto trestu a o mnohých ďalších aspektoch. Ved' napokon, plánovali vykročiť do neznáma.

Starosta tiež upozornil konzultantku: *„Ak to vyjde, zhrabnem všetky zásluhy. Ak to nevyjde, zvalím to na vás!“* Konzultantka prikývla a myslou jej preblesklo, že túto vetu počula už niekoľkokrát.

Keď sa starosta s konzultantkou dohodli na detailoch, starosta zvolal stretnutie poradnej skupiny. Chcel im navrhnúť niekoľko myšlienok ako spustiť ozdravovací proces.

„Ďakujem vám za ochotu slúžiť našej komunite pri tomto odvážnom kroku,“ povedal starosta oficiálnym tónom pri otvorení stretnutia poradnej skupiny. *„Pri rozhovoroch s konzultantkou mi napadlo, ako by sme mohli spustiť našu kampaň za vyliečenie mesta Úplatkovo z korupcie. Rád by som vás však uistil, že sú to len predstavy, ktoré spoločne prediskutujeme. Samozrejme, dúfam vo vaše plné nasadenie pri tejto dôležitej akcii.“*

Predstavil plán zorganizovať niekoľko workshopov, na ktorých by sa poslanci a zamestnanci miestneho úradu, ako aj občania oboznámili s priebehom procesu (nielen o diagnóze) a spolupracovali by pri riešení problému. Ako starosta povedal: *„Našu sériu stretnutí začneme schôdzkou s vrcholnými predstaviteľmi miestnej samosprávy a zástupcami podnikateľov a neziskovým sektorom. Potom budeme mať pracovné stretnutia s rôznymi oddeleniami miestnej samosprávy, vrátane finančného, verejných komunikácií a stavieb, ako aj s mestskou políciou. Cieľom týchto workshopov a pracovných stretnutí bude identifikovať kľúčové faktory vedúce ku korupcii na úrovni miestnej samosprávy a zároveň vypracovať kroky na jej ozdravenie. Inými slovami, radi by sme do našich snáh zahrnuli viac kľúčových postáv. Ako ste si isto všimli, rozhodol som sa zaujať aktívny postoj a budem spolupracovať pri tvorbe riešení na vyliečenie korupcie v našich radoch a, čo je ešte dôležitejšie, budem hľadať spôsoby, ako korupcii v budúcnosti predchádzať.“*

Starosta dodal: „Naša konzultantka navrhuje, aby sme zvážili a prijali definíciu korupcie, ktorú našla v knihe s názvom *Korupčné mestá*¹. Autori v nej píše, že korupcia je výsledkom monopolnej moci v rukách ľudí, ktorí majú právomoc a nikomu sa nezodpovedajú, neskladajú účty.“

Potom sa otočil ku konzultantke a povedal: „Anna, napíšte, prosím, vzorec korupcie na tabuľu.“ Anna rozpísala vzorec $K = M + VvR - Z^2$ (korupcia sa rovná monopol plus voľnosť v rozhodovaní mínus zodpovedanie sa) A doplnila: „Korupcia vznikne, ak má časť miestnej samosprávy monopol napríklad na určenie pokuty za dopravný priestupok ako polícia alebo má monopol na nákup určitého vybavenia pre mesto a moc je v rukách policajta alebo referenta obstarávania, ktorí zároveň za svoje činy nenesú zodpovednosť. Je to základný recept na vznik korupcie.“

Na základe podnetov zo seminárov a výmene informácií starosta, poslanci, riaditelia jednotlivých úsekov miestneho úradu a zamestnanci začali pracovať na krokoch a mobilizácii prostriedkov potrebných na vykonanie procesu ozdravenia samosprávy.

Od plánovania k procesu

Starosta sa rozhodol, že skôr než spustia rozsiahlejšiu kampaň na vyliečenie korupcie, urobia najskôr pokus v oblasti obstarávania, pretože v nej evidentne dochádzalo k nezrovnalostiam. Napokon, vzhľadom na jeho osobnú skúsenosť, vedel, že je potrebné, aby sa za danú oblasť niekto zodpovedal. S pomocou konzultantky mesto zaviedlo uznávané štandardy pre obstarávanie tovaru a služieb. Zaručili sa, že proces bude dodržiavaný, a uistili verejnosť a najmä predajcov, ktorí spolupracovali s mestom, že nad obstarávaním bude vykonaný dozor. Starosta dodal: „Ak sa postup nedodrží, zodpovední pracovníci budú niesť osobnú zodpovednosť“.

Nový systém sa osvedčil. Zjednodušil komplikovanosť starého systému nákupu, oboznámil občanov s princípom jeho fungovania a zvýšil transparentnosť celého procesu.

Keďže úspechy nového systému obstarávania boli zreteľné, starosta nezaváhal a zaviedol plán na ozdravenie samosprávy aj v iných oblastiach (napr. polícia, povolenia a licencie, stavebné práce, atď.). V spolupráci s inými oddeleniami sa starostovi podarilo v budove magistrátu zriadiť zberné miesto, kde sa spracovávali žiadosti občanov o udelenie licencií a povolení. Bol presvedčený, že nový systém ochráni občanov pred šikanou zo strany úradníkov. Okrem toho, požiadal bývalého redaktora miestnych novín, ktorý často vyjadroval kritický postoj k činnosti miestneho úradu, aby zastával funkciu ombudsmana pre občanov mesta. Veril, že funkcia ombudsmana pomôže tým, ktorí sa stali obeťami nevhodného správania sa zamestnancov magistrátu, aby sa ku svojim skúsenostiam otvorene priznali.

¹ Z ang. *Corrupt Cities*.

² Z ang. *accountability*.

Opätovná kandidatúra na základe úspechov vo funkcii

Keď sa blížil čas volieb, starosta viac neriskoval. Nariadil dopadovú štúdiu všetkých aktivít, ktoré podnikli na vyliečenie korupcie, a vyhlásil komplexný plán na jej prevenciu.

Pri opätovnom uvedení do funkcie povedal: „*Chcel by som sa poďakovať mojej administratíve a poslancom a samozrejme, všetkým občanom za podporu počas kampane, ktorej cieľom bolo zbaviť samosprávu a mesto korupcie.*“

Ešte dodal: „*Viem, že všetci uvítate informáciu, že konzultantka, ktorá s nami usilovne pracovala na projekte zníženia korupcie a ozdravenia samosprávy v meste Úplatkovo sa stane mojou asistentkou pri bezúhonnom spravovaní mesta na nasledujúce štyri roky. Anna, nechceli by ste povedať pár slov?*“



Ponaučenie vyplývajúce z tohto krátkeho príbehu o korupcii a jej ozdravení v meste Úplatkovo je nasledovné: Napriek tomu, že vo vašej miestnej samospráve existuje korupcia, a vy ako predstaviteľ samosprávy môžete byť jej súčasťou, neznamená to, že nemôžete odštartovať úspešný program na vyliečenie korupcie a zabrániť jej opätovnému vzniku. Potrebujete len zmeniť spôsob konverzácie a rozhovorov, ktoré s ostatnými vediete, alebo pravdepodobne skôr nevediete, na tému korupcia vo vašej miestnej samospráve!

Samozrejme si uvedomujeme, že náš príklad o meste Úplatkovo vyznieva veľmi jednoducho – počnúc výraznou zmenou v správaní jednotlivých predstaviteľov samosprávy. Avšak takáto zmena bude nevyhnutná, ak chcete úspešne riešiť problematiku korupcie na úrovni vašej miestnej samosprávy. Čelní predstavitelia musia nájsť odvahu otvorene a efektívne prehovoriť o korupcii, zmeniť rozhovory o korupcii a viesť konštruktívny dialóg, ktorý povedie k zmenám v správaní sa jednotlivcov a celej komunity v snahe vyliečiť korupciu a zabrániť jej šíreniu.

Poznámka k procesu

Kapitoly zo scenára o meste Úplatkovo sú označené tak, aby sa zhodovali so stratégiou vyliečenia a prevencie korupcie, ktorá je detailne opísaná v Časti 2. Táto metóda odzrkadľuje iné prístupy plánovanej intervencie na dosiahnutie zmien. Za posledné desaťročia boli rozvinuté a vylepšené mnohými odborníkmi. Hoci žiadna z týchto stratégií nie je úplne spoľahlivá, môže byť v boji proti korupcii veľmi účinná.

Na podporu nášho presvedčenia, že korupciu možno vyliečiť a zabrániť jej šíreniu, by sme radi poukázali na podobnosť s inou závažnou chorobou. Je to problematika HIV/AIDS. Podľa informácií Svetovej aliancie pre AIDS denne na AIDS umiera viac ako 8 000 ľudí a každých 14 sekúnd sa stáva ďalšie dieťa sirotou. No v mnohých častiach

sveta obrovská snaha zabrániť šíreniu AIDS vďaka iniciatívam zo strany vlád, ale aj miestnej samosprávy a jej predstaviteľov predsa len prináša pokroky.

Hoci možno pochybovať o správnosti prirovnávať AIDS ku korupcii, obe majú zjavne spoločné črty. Sme presvedčení, že podobné znaky nám pomôžu lepšie pochopiť sociálnu a emocionálnu náročnosť, ktorá sprevádza iniciatívu na vyliečenie korupcie a jej prevenciu. Napríklad:

- Kladieme dôraz na ozdravenie a prevenciu (radi by sme pripojili i výraz obmedzenie) ako kľúčové elementy pri riešení problematiky korupcie na úrovni miestnej samosprávy. Naša stratégia je postavená na báze lekárskej, nie trestno-právnej. Snaha bojovať s AIDS má tiež výlučne medicínsky základ.
- Obe sa týkajú choroby spoločnosti, ktorá odrádza ľudí ňou poznačených od verejnej diskusie, pretože otvorenosť a transparentnosť nie sú hodnoty, ktoré sú pri riešení takejto problematiky vítané, keďže v spoločnosti prevláda tendencia ich popierať. To znamená, že aby došlo k hmatateľnému výsledku, musí mnoho kľúčových aktérov pri snahe poukázať na korupciu alebo AIDS zmeniť obsah súkromnej či verejnej diskusie.
- Korupcia rovnako ako AIDS sa šíri interakciou, ignorujúc politické, ekonomické, sociálne, zemepisné alebo iné definovateľné hranice. Ich šírenie závisí na osobných transakciách, hoci majú veľmi odlišné motívy a následky.
- Akákoľvek úspešná iniciatíva na vyliečenie, zamedzenie a prevenciu týchto spoločenských chorôb vyžaduje udržateľné zmeny v správaní sa na rôznej úrovni interakcie.
- Niektorí vedúci predstavitelia majú sklony zakrývať si oči pred skutočnosť, že AIDS alebo korupcia prenikli do ich inštitúcie alebo komunity.

Na prvý pohľad pravdepodobne nenájdete zjavnú podobu medzi našou stratégiou riešiť korupciu a stratégiou riešiť epidémiu HIV/AIDS, ktorú mnohé medzinárodné organizácie, mimovládne organizácie a miestne samosprávy používajú v rôznych regiónoch sveta. Ich stratégia je načrtnutá v publikácii *Facilitating Sustainable Behavior Change, A Guidebook for Designing HIV Programs*³ a zahŕňa nasledovné fázy:

Fáza č. 1 – Pred-zamyslenie: skôr ako človek začne uvažovať o zmene alebo o potrebe zmeny

- o uvedomenie si problematiky, jej závažnosti a možného dopadu,
- o emocionálna reakcia – precítenie problematiky a vyjadrenie týchto pocitov
- o analýza okolia – posúdenie, ako problematika súvisí s vonkajším okolím

Fáza č. 2 – Zamyslenie: určité okolnosti prinútiť človeka začať uvažovať nad zmenou

- o premýšľanie o problematike, napr. analyzovanie myšlienok a pocitov, ktoré s problematikou súvisia

³ Parnell, Bruce; Benton, Kim: *Facilitating Sustainable Behavior Change, a Guidebook for Designing HIV Programs*. Fairfield, Victoria, Australia. Macfarlane Burnet Centre for Medical Research Limited, 1999. (Túto publikáciu a jej distribúciu podporil United Nations Development Program.)

Fáza č. 3 – Príprava: zozbieranie informácií a údajov, ich analýza, posúdenie možností a následkov a pod.

- o otvorenie sa novým možnostiam prináša nové zručnosti a skúsenosti
- o odhad vlastných schopností – rozhodnutie konať, odhodlanie presadiť zmenu a mať dôveru vo vlastné schopnosti dosiahnuť zmenu
- o spoločenská podpora – alternatívne správanie, riešenia a podporu vám môže poskytnúť okolie

Fáza č. 4 – Konanie: konať na základe rozhodnutia, skúsenosti, informácií, zručností a motivácie presadiť zmenu

- o zlepšiť vzťahy: byť otvorený a dôverovať druhým

Fáza č. 5 – Udržanie: ak došlo k osvojeniu nového správania, je potrebné ho stále používať

- posilnenie, napr. odmenou za nové správanie
- napredovanie vnímaním nových možností
- ovládanie situácie
- pokračovanie v spoločenskej podpore

Zamyslite sa

Na základe vyššie uvedeného modelu a príbehu o meste Úplatkovo napíšte, čo by podľa vás mohla miestna samospráva urobiť, aby zmenila dialóg verejného sektora a komunity o korupcii?

.....

Aké konkrétne kroky ste ochotný podniknúť, aby došlo k zmenám v diskusii?

.....

ČASŤ 2

POCHOPENIE ZÁKLADOV

Vybrané definície

z Fisherovho slovníka Základnej terminológie pre doktorov liečiacich korupciu

Liečenie, liečba*: Ozdravenie, napravenie alebo trvalé utíšenie problému.

Prevenia:** Prijatie praktických opatrení, vďaka ktorým vás nedobehne to, čo vás prenasleduje.

Korupcia: Nečestné a nezákonné správanie, ktoré poškodzuje politické telo, spôsobuje deštrukcie a ničí jeho základné funkcie.

Politické telo: Politicky organizovaná skupina ľudí patriaca pod jednotnú vládnu autoritu, príkladom je miestna samospráva.

Intervencia: Uvážené konanie vstúpiť do cyklu udalostí a vzťahov, za účelom dosiahnutia zmeny.

Metafora: Jazykový prostriedok, pomocou ktorého sa prenášajú významy na základe vonkajšej podobnosti, napr. korupcia ako rakovina.

Parabola: Prirovnanie, podobenstvo rozvinuté do básnického obrazu.

* Liečenie korupcie môže byť *reaktívnu stratégiou*. Napríklad môže si vyžadovať akútnu operáciu na odstránenie choroby.

** Prevenia korupcie v miestnej samospráve a komunite si bude vyžadovať *proaktívnu stratégiu*. To znamená, že odstraňujeme v prvom rade možnosť vzniku choroby alebo zamedzujeme jej, v prípade, že už vznikla.

Prehľad

Napriek veľkej pozornosti, ktorá je venovaná korupcii v miestnej samospráve, a tiež početným pokusom o riešenie problematiky sme boli dlhodobo presvedčení, že sú potrebné účinnejšie prostriedky, ktoré pomôžu samosprávam efektívnejšie bojovať s korupciou. Po tom, ako sme si na výročnom stretnutí Partners Foundation for Local Development's (FPDL – Partnerská nadácia pre miestny rozvoj) v Bukurešti v roku 2004 vypočuli prejav Ronalda MacLean-Abaroa – bývalého starostu mesta La Paz v Bolívii, uvedomili sme si, že správna stratégia a metóda už existujú. Zdá sa však, že pre miestnych lídrov je ešte stále nutné nájsť prístupnejší spôsob ako skúsenosti z La Paz a iných relevantných podobných príkladov využiť.

Táto príručka je pokusom vyplniť medzeru medzi vnímaním korupcie a možnosťou urobiť pre jej liečbu a prevenciu v miestnej samospráve niečo produktívne, ako sa to stalo v La Paz v Bolívii pred skoro dvomi desaťročiami. Vtedy starosta Ronald MacLean-Abaroa s pomocou odborných spolupracovníkov vzal na seba nezvyčajnú úlohu. Stal sa, ako ho nedávno opísala redaktorka Anna Quindlenová, „inside-outsiderom“ pri liečení korupcie a jej prevencii vo svojom meste. Aj keď autorka vo svojom článku písala najmä o dôležitosti žien ako outsideriek vo vedúcich pozíciách, evokovalo nám to starostu MacLean-Abaroa a jeho skúsenosť s riešením korupcie v La Paz.

Čo sa týka žien vo vedúcich pozíciách, Quindlenová hovorí:

“ Je to neutíchajúci pocit vo vás, ktorý vás núti vybočiť z rozbehnutého bežiaceho pásu zvyklostí. Sú novou odrodou: Inside-outsiderky. Vplyvné, dokonalé, avšak stále akosi bokom od svojich mužských kolegov. Často ich budete počuť hovoriť: „Nikdy som si nemyslela, že tu skončím.“ Možno je to tak dobre. Možno v tom spočíva tajomstvo vodcovstva, nie v nárokovaní alebo v zakotvení, ale v získaní slobody ísť vlastnou cestou“. ⁴

Vidíme niektoré zaujímavé paralely medzi rastúcou účasťou žien vo verejnej správe a tými, ktorí sa postavili a hovoria o korupcii v rámci miestnej samosprávy a komunity. V mnohých prípadoch budú kľúčoví aktéri stále tí istí. Tak, ako to zatrpknuto vysvetľuje Quindlenová, ony a vy reprezentujete odlišný typ: inside-outsiderov, teda ľudí, ktorí sú dnu a zároveň vonku.

Naviac, jej pozornosť otázkam „nárokov“ a „zakotvenia“, ako ciest, ktoré je lepšie si nevybrať, ak vodca chce dať slobodu neočakávanému, identifikuje dve z najväčších chorôb, ktoré definujú korupciu v rámci miestnej samosprávy a komunity. Často tí, ktorí sa na korupcii zúčastňujú, začínajú vidieť vlastnú participáciu na korupcii ako jeden z „nárokov“ na verejný úrad. A hneď, ako sa korupcia stane v miestnej samospráve alebo komunite samozrejmosťou, je pre verejných činiteľov veľmi ťažké dostať sa z tejto jamy von. Pokým samozrejme, dokážu premýšľať aj inak a nájsť si vlastnú cestu – a o tom hovorí naša príručka.

⁴ Prevzaté z komentára Anny Quindlen, The Value of the Outsider, Newsweek, 24. október, 2005, s. 86.

Základné predpoklady

Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve je založená na súhrne piatich hlavných zásadných predpokladov. Ak sa rozhodnete príručku využiť, je dôležité, aby ste daným zásadám, ako aj ich možným dôsledkom porozumeli.

Predpoklad č. 1: Zvolení a menovaní zástupcovia miestnej samosprávy by mali prevziať vedenie danej iniciatívy, ktorej cieľom je vyliečiť korupciu a dbať na jej prevenciu v organizácii a komunite.

Tento predpoklad tvorí základ našej praktickej príručky a je postavený na viacerých kľúčových faktoroch, ktoré sú neodlučiteľne spojené s vašou úlohou lídra miestnej samosprávy:

- o Bez vášho odhodlania a pevnej vôle nemôže byť proces zmeny úspešný.
- o Máte právny mandát na urobenie rozhodujúcich krokov, ktoré sú nevyhnutné na vyliečenie a prevenciu korupcie v rámci vašej miestnej samosprávy a následne väčšej komunity.
- o Máte potenciál riadiť ľudské, finančné, manažérske a fyzické zdroje vašej organizácie, ktoré sú potrebné pre dosiahnutie úspechu pri vyliečení korupcie a jej prevencii.
- o Ako samosprávny líder musíte mať vedomosti o jadre problému – t. j. kde v rámci organizácie korupcia buď existuje alebo kde je najpravdepodobnejšie, že môže v interakcii s komunitou existovať. Bez týchto vedomostí nie je možné korupciu diagnostikovať a implementovať kroky pre jej zastavenie.
- o Môžete si byť istí, že prevažná väčšina obyvateľov chce, aby ich miestna samospráva fungovala čo najefektívnejšie a najúčinnejšie. Je v ich záujme, aby žili a pracovali v bezkorupčnom prostredí. Príručka vám ukáže, ako zapojiť obe strany, zamestnancov a obyvateľov, do protikorupčných iniciatív.

Predpoklad č. 2: Zatiaľ čo vodcovské roly a zodpovednosť za vyliečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve by mali vychádzať zvnútra, navrhujeme, aby ste vy a váš tím oslovili k spolupráci jedného alebo viacerých externých špecialistov, napr. konzultantov.

Tento predpoklad je v mnohom založený na skúsenostiach z La Paz, ale aj iných samospráv, a ich intenzívnych snáh o odstránenie korupcie. Je bežné, že organizácie vyhľadávajú služby externých spolupracovníkov, keď sa podujmú vykonať komplexné sociálne, ekonomické a inštitucionálne zmeny zvnútra. O potenciálnej role lídra bude povedané viac neskôr.

Predpoklad č. 3: Akákoľvek iniciatíva pre vyliečenie korupcie a jej prevenciu v miestnej samospráve bude účinnejšia, ak je postavená na overených intervenčných stratégiách a nástrojoch. Táto *Praktická príručka* má základ v bohatých skúsenostiach lídrov z oboch sektorov, verejného aj súkromného, pri riešení problematiky korupcie v rámci ich vlastných inštitúcií a komunit. Pri písaní našej príručky sme sa v opierali o ich teoretické a praktické skúsenosti v snahe pochopiť povahu korupcie a hľadani spôsobov, ako prekonať deštruktívne dôsledky korupcie na fungovanie a výkon

miestnych samospráv. Opíšeme tu intervenčné stratégie, ktoré, ako veríme, zvýšia váš potenciál pre dlhodobu fungujúci úspech vo vyliečení a prevencii korupcie.

Predpoklad č. 4: Akákoľvek dlhodobá a efektívna stratégia pre vyliečenie korupcie a jej prevenciu v miestnej samospráve musí bezpodmienečne zahŕňať postupne rozširujúci sa okruh jednotlivcov, skupín, organizácií a inštitúcií.

Proces načrtnutý v našej príručke vám pomôže vytvoriť počiatočný tím, ktorý nazývame **poradná skupina**. Tá začne angažovať rôznych aktérov vo vnútri aj mimo organizácie, aby riešili špecifické problémy korupcie, navrhli spôsoby, ako ich odstrániť, a napokon formulovali a implementovali dlhodobé preventívne politiky a programy. Korupcia je v mnohých prípadoch infekčnou chorobou s potenciálom stať sa epidémiou. Mnohí ju nazývajú inštitucionalizovaná korupcia. Z tohto dôvodu je potrebné, aby účinné dlhodobé preventívne iniciatívy boli podporované rôznymi sieťami predstaviteľov samosprávy a zástupcov komunity.

Predpoklad č. 5: Na pochopenie zložitých socio-ekonomických a politických aspektov, ktoré liečenie a prevencia korupcie samosprávy so sebou obnáša, sme sa rozhodli použiť metaforu. Ako povedal španielsky autor a štátnik Jose Ortega y Gasset: „*Metafora je pravdepodobne najplodnejšia sila, akú človek vlastní.*“ Vzali sme Ortega y Gasseta za slovo a na opísanie korupcie sme použili metaforu z prostredia medicíny. Korupciu prenesene vnímame ako rakovinu politického tela a postupy na jej odstránenie môžeme prirovnať k liečebným postupom lekárov. Naša lekárska metafora bola podnietená: 1) častým prirovnávaním korupcie k rakovine či chorobe; 2) pozitívnymi atribútmi *liečenia* choroby korupcie; a 3) udržateľnými výhodami spojenými s *prevenciou*.

Zameranie príručky

Zameranie tejto Praktickej príručky je jednoduché a jasné. Opisuje strategický prístup k liečeniu a prevencii korupcie v miestnej samospráve, ktorý je zväčša iniciovaný a vedený vrcholnými zvolenými a menovanými zástupcami miestnej samosprávy. Táto skupina miestnych lídrov bude pracovať s narastajúcim počtom zamestnancov v participatívnych procesoch zbierania a analyzovania informácií a dáť o korupčných vplyvoch a praktikách v organizácii a podnikne liečebné kroky. Zatiaľ čo proces bude zahŕňať predstaviteľov komunity, ktorí sú korupciou zasiahnutí, vodcovská iniciatíva musí ísť zvnútra organizácie miestnej samosprávy.

Lídri, ktorí sa rozhodnú prijať túto náročnú výzvu, by si mali na pomoc vziať externých konzultantov. Ich úlohou bude poskytovať pomoc počas procesu protikorupčnej intervencie, tak ako to bolo aj v prípade mesta La Paz. Keďže neexistujú žiadne jasné a pevne stanovené pravidlá týkajúce sa zapojenia externých konzultantov pri vedení procesu, diskusiu o tejto možnosti sme stručne zhrnuli v celkovej stratégii.

Cieľová skupina

Táto *Praktická príručka* je určená vrcholným zvoleným a menovaným zástupcom miestnej samosprávy a ich zamestnancom s možnou pomocou externých spolupracovníkov.

Vrcholnými zvolenými a menovanými zástupcami myslíme primátora, predsedu zastupiteľstva, starostu alebo ktorúkoľvek osobu, ktorá má vykonávacie a rozhodovacie právomoci a zodpovednosť za miestnu samosprávu vo svojej samosprávnej oblasti. Inými slovami, príručka je adresovaná tým, ktorí na základe oficiálneho postavenia a autority môžu riadiť intervenciu zameranú na ozdravenie samosprávy a komunity od korupcie.

Medicínske analógie

Lekárske termíny *liečenie a prevencia* korupcie, ktoré sú použité v našej príručke, sú zámerné. Ich snahou je: 1) tlmočiť významný odkaz o postoji, ktorý by mala vaša miestna samospráva zastávať v otázke korupcie; a 2) opísať prístup ku korupcii, ktorý je potrebný na liečbu *politického tela* a ozdravenie komunity. Analógia „politického tela“, ktorá prirovnáva mechanizmy vládnutia, s ktorými sa stretávame aj na úrovni územnej samosprávy, k ľudskému telu, má bohatú históriu. Platón začína svoju *Republiku* nielen vytvorením analógie ako spôsobu bádania, ale použil ju aj k diskusií o relatívnom zdraví a chorobe politického tela (štátu) s možnou liečbou.

Pri problémoch s formuláciou stratégie, ktorá by pomohla miestnym samosprávam riešiť problém korupcie pozitívnym a udržateľným spôsobom, sme si uvedomili potenciálnu silu analógie liečenia a prevencie. Predstavuje spôsob, akým sa zástupcovia miestnej samosprávy a obyvateľstva môžu postaviť ku korupcii ako k chorobe, ktorá je oslabujúca a nákladná. A taktiež má svoj historický precedens – ten je v Platónovej prevratnej rozprave o demokracii, kde používa analógiu *zdravého politického tela* a *horúčkovitého* (skorumpovaného) tela.

Možnosť využitia externého facilitátora

Ako už bolo spomenuté, veríme, že vedúci predstavitelia samosprávy, ktorí urobia rozhodnutie ozdraviť samosprávu od korupcie, môžu využiť služby kvalifikovaných a skúsených externých konzultantov v úlohe facilitátora. Facilitátor je obvykle zodpovedný za vedenie spoločného procesu zbierania informácií a ich analýzy, rozhodovania a riešenia problémov s tým spojených. Vzhľadom na zodpovednosť, ktorú táto osoba nesie, mal by mať dostatok vedomostí, schopností a skúseností v tvorbe konsenzuálnych rozhodnutí a rozhodnutí na základe zozbieraných informácií ako aj pri riešení problémov v komplexnom prostredí inštitúcií.

Mali by ste sa uistiť, že facilitátor okrem odbornej kvalifikácie:

- o je rozhodnutý sa nepretržite venovať plánovaniu a facilitácii procesu,
- o chápe dôležitosť utajenia informácií,
- o zdieľa vaše odhodlanie a hodnoty pri plánovaní účinnej intervencie za účelom liečenia a prevencie korupcie,
- o bude vašimi kolegami a zamestnancami vnímaný ako objektívny.

Zameriame sa na skúsenosti dvoch verejných činiteľov, ktorí sa stretli s korupciou v rámci miestnej samosprávy. Jeden pracoval za pomoci externého konzultanta, druhý

bez neho. Rozhodnutie využiť pomoc externého konzultanta je rozhodnutím založeným na viacerých faktoroch: pracovný tím a jeho schopnosti, rozpočtové obmedzenia, miera korupcie, vedomosti a schopnosti pri realizácii plánovaného procesu zmeny počas dlhého časového obdobia a ďalšie.

Táto príručka by vám ako verejnému činiteľovi a vašej protikorupčnej skupine mala pomôcť naplánovať a zrealizovať intervenciu bez pomoci externého konzultanta, použitím rôznych nástrojov a techník, ktoré vám poskytneme. Môžete však aj vyhľadať pomoc externého konzultanta. Výber je na vás.

Chceli by sme vás upozorniť, že obe prípadové štúdie, ktoré sme použili na opísanie procesov liečenia a prevencie korupcie, predstavujú typy „osamelých hrdinov“. Ide o miestnych lídrov, ktorí neboli priamo zapletení do korupcie a podnikli kroky na jej odstránenie.

Tiež si uvedomujeme, že existujú situácie, keď korupcia infikuje celú organizáciu a komunitu a malá skupina jednotlivcov, hoci je súčasťou korupcie, sa odváži a vypátra zdroj epidémie. Keďže sme nemali reálnu prípadovú situáciu, ktorú by sme mohli analyzovať, rozhodli sme sa ju vytvoriť. Bezpochyby ste sa s ňou stretli v *Časti 1: Začatie dialógu* o korupcii. Alegorický príbeh o zvolených zástupcoch v meste Úplatkovo je mementom pre tých, ktorí radi tvrdia, že: „Neexistuje cesta ako vyliečiť korupciu v našej samospráve.“ V meste Úplatkovo zodpovední lídri odvážne na seba prevzali iniciatívu na zmenu dialógu o korupcii. Vy môžete urobiť to isté.

Význam myslenia a strategického prístupu

Keďže budeme v rámci príručky frekventovane používať termíny **stratégia** a **strategický**, upozorňujeme vás v prvom rade na naše poňatie významu týchto slov. **Stratégiou** myslíme spôsob, ktorým prídete tam, kde chcete byť, odtiaľ, kde ste teraz.

Rozmýšľať strategicky o korupcii znamená: konfrontovanie Vašich predpokladov o tom, čo spôsobuje korupciu, a o tom, čo by sa s tým malo urobiť. Ide o pochopenie systémovej povahy korupčnej choroby, odhadnutie potenciálu pre budovanie partnerstiev medzi samosprávou a komunitou, ako aj vytvorenie a zrealizovanie úspešných stratégií na liečenie korupcie a jej prevenciu vo vašej miestnej samospráve.

Tieto stratégie by sa mali: zamerať na skorumpované systémy, nielen na skorumpovaných jednotlivcov; identifikovať a odhaliť najnebezpečnejšie formy korupcie; a nakoniec by mali mať krátko-, stredno- a dlhodobé ciele.

Čo v príručke nájdete a čo nenájdete

Je tu niekoľko vecí, ktoré v príručke nenájdete, aj keď by ste ich mohli očakávať. Myslíme si, že je správne povedať vám túto skutočnosť na začiatku, aby ste ich hľadaním nestrácali čas.

Napríklad:

- Nezameriame sa na korupciu z morálneho a etického hľadiska. Aj keď korupcia spôsobuje priamu a predpokladanú ujmu, a to najmä skupinám zbaveným práv a slobôd, a preto je v rozpore s morálnym kódexom existujúcim vo väčšine spoločností, autori štúdie *Corrupt Cities* nám pripomínajú, že akákoľvek stratégia pre vyliečenie korupcie „musí ísť ďalej než k moralizovaniu, právnemu postihovaniu a kliše o tom, že korupcia by neexistovala, keby sme si my všetci plnili svoje záväzky poctivo. Musí ísť hlbšie ako len k zavedeniu nových pravidiel, nariadení a nových kontrolných mechanizmov“. Autori tiež žiadajú tých, ktorí chcú liečiť korupciu v miestnej samospráve, aby „posudzovali korupciu cez optiku ekonomiky a aby sa vyvarovali klasickej optike morálky a etiky.“ (Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris, 2000).⁵

John Sullivan a Aleksandr Shkolnikov prišli k podobným záverom, ktoré prezentovali v štúdiu o korupcii v miestnych samosprávach. „Vzhľadom na to, že definície korupcie sa rôznia a korupcia má mnoho podôb, tento problém sa často stáva otázkou morálky. Problematika by však mala byť skôr analyzovaná z ekonomického hľadiska, než z hľadiska morálneho. Musí byť vnímaná ako správanie, ktoré v dlhodobom meradle spôsobuje obyvateľom, obchodníkom, vládam a celej ekonomike náklady navyše.“⁶

Nepopierame, že etický aspekt je pri liečení korupcie podstatný; skôr sa snažíme presvedčiť vás, že len orientácia na etickú dimenziu nie je efektívnou cestou k vyliečeniu tejto choroby.

- Nenájdete tu ani názor, že efektívne kampane na liečenie korupcie v samospráve musia byť vedené zvonka organizácie. Veríme totiž, že korupcia sa najlepšie odstraňuje zvnútra a nie násilným tlakom na orgány samosprávy zvonka. Tým však nepopierame, že externe vedené intervencie, ako napríklad: „Vytlačte darebákov von z úradu,“ nie sú v niektorých prípadoch potrebné. My však odporúčame liečiť politické telo zvnútra. Na druhej strane, keďže korupcia neexistuje vo vákuu, musia sa do kampane zapojiť aj členovia komunity – občania. Nemôže byť liečená, a ani sa jej nedá zabrániť v izolácii od širšieho prostredia. Tlak z vyššej úrovne správy vecí verejných a spolu s ním aj spoločnosť ako taká sú dva veľmi dôležité faktory, ktoré môžu miestnym lídrom pomôcť v ich snahách dosiahnuť zmenu.
- Nenájdete tu tvrdenie, že existuje skorumpovaná miestna samospráva bez spolupiny komunity. Vo viacerých komunitách obyvatelia často popierajú, že korupcia sa týka rovnako nositeľa choroby, ako aj nakazeného. Zatiaľ čo mnohí obyvatelia dávajúci úplatky za kvalitnejšie a rýchlejšie služby ju často považujú za „cenu za biznis“, stávajú sa aktívnymi, aj keď často nechcenými účastníkmi korupcie. Aj keď stratégia, ktorú odporúčame použiť, sa týka najmä orgánu miestnej samosprávy, komunita musí byť do tohto procesu taktiež bezpodmienečne zahrnutá. Ako nám pripomínajú John Sullivan a Aleksandr

⁵ Klitgaard, Robert, MacLean-Abaroa, Ronald; Parris, H. Lindsey: *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland CA ICS Press and Washington, World Bank Institute, 2000, s. 2.

⁶ Sullivan, John; Shkolnikov, Aleksandr: *Combating Corruption: Private sector perspectives and Solutions*. Economic Reform Issue Paper No. 0409, Washington, Center for International Private Enterprise, September 22, 2004, s. 2.

Shkolnikov „*súkromný sektor je rovnocenným partnerom v korupcii, a teda snaha obmedziť korupčné praktiky v tejto oblasti je rovnako dôležitá.*“⁷

- Nevenujeme sa prísny nápravným a právnym opatreniam. Praktická príručka nemá v úmysle poukazovať na agresívny prístup k riešeniu problematiky korupcie. Tendencie útočiť na korupciu predpokladajú, že ktosi musí byť potrestaný, vyhodený alebo uväznený. Samozrejme, že všade existujú ľudia, ktorí si zaslúžia byť za svoje súkromné prehrešky voči verejným inštitúciám potrestaní. A preto niektoré rúzne stratégie, ako napríklad potrestanie „veľkej ryby“, ktorú použil starosta mesta La Paz, môže byť strategickým odkazom, že určitý typ správania sa nebude tolerovať.

Nenaznačujeme tým, že vy alebo ktokoľvek iný by mal nad korupciou a nelegálnym správaním prížmúriť oči. Ale útočenie do vlastných radov, aj keby viacerí predstavitelia boli skutočne vinní z korupcie, býva len zriedka úspešné. Ako hovorí sudca Efren Plana, ktorý úspešne odhalil systematickú korupciu na Filipínskom daňovom úrade: „Nemôžete prísť do organizácie ako rytier hovoriac, že všetci sú skazení, a snažiť sa im vykrútiť krk.“⁸

Agresívne kroky proti korupcii môžu mať nečakané dôsledky. Môžete sa napríklad dočkať spätnej reakcie zo strany obvinených. Nebrániť sa, totiž podľa Issaca Newtona, odporuje tretiemu univerzálnemu zákonu pohybu. „Na každú akciu existuje vždy opačná a rovnocenná reakcia alebo obe akcie dvoch telies pôsobiace na seba sú vždy rovnocenné a vedené do protichodných častí.“⁹ Keďže existuje táto nevyhnutná reakcia, ktorá sa v snahách bojovať proti korupcii môže rýchlo zmeniť na veľmi nepríjemnú a kontraproduktívnu, myslíme si, že by ste mali zvážiť viac proaktívny prístup. Teda jednu z teórií a stratégií liečenia a prevencie používaných v medicíne.

- Nenájdete tu rýchle, ľahké ani trvalé riešenia na vyliečenie korupcie v miestnej samospráve. Bolo by bláznovstvo predpokladať, že akákoľvek snaha liečiť korupciu a zamedziť jej bude ľahká, rýchla a trvalá. Odvolávame sa na výrok jazzovej speváčky Billy Holiday: „*Náročné môžete vyriešiť zakrátko. Nemožné môže trvať o niečo dlhšie.*“ Alebo ako sa hovorí na Slovensku: „Zázraky na počkanie, nemožné do troch minút.“

Teraz, keď máte lepší prehľad o tom, čo v príručke nie je, uvádzame niektoré kľúčové body, ktoré tu, naopak, môžete očakávať. Získate napríklad:

- Nový pohľad na podstatu korupcie a preniknete do liečebného a prevenčného prístupu ku korupcii v miestnej samospráve a komunite. Prebádame to, čo si predstavujeme pod pojmom **liečenie a prevencia korupcie** v kontexte miestnej samosprávy a komunit, pozrieme sa na použitie lekárskej metafory; definujeme korupciu z odlišnej perspektívy; prešetríme špecifickosť miestnej samosprávy ako agenta zmeny a popíšeme niektoré z nástrojov, ktoré budeme používať, vrátane plánovaného procesu zmeny.
- Strategický, uľahčujúci, plánovaný proces zmeny opísaný v logických krokoch. Tento proces, ktorý sme skoncipovali, aby pomohol vám a vašim kolegom pri

⁷ Sullivan, John; Shkolnikov, Aleksandr. s. 2.

⁸ Klitgaard, Robert; MacLean-Abaroa, Ronald; Parris, H. Lindsey. s. 89 – 90.

⁹ Z diela Sira Isaaca Newtona Principa Mathematica, Zákony pohybu III (cca 1729)

liečenie korupcie a jej prevencii v miestnej samospráve, je opísaný pomocou dvoch prípadových štúdií. Aj keď tieto dve situácie sa od seba značne odlišujú, plánované procesy zmeny v každej z nich majú veľa spoločného.

- Kompletnú sadu nástrojov potrebných pri liečbe a prevencii korupcie vo vašej miestnej samospráve. Politické a manažérske nástroje, ktoré odzrkadľujú strategický prístup načrtnutý v Knihe 1, Časť 3 (*Prenesme teóriu do praxe*), vám predstavíme v Knihe 2 (*Pomocník pri hľadaní riešení*). Boli vypracované, aby pomohli vám a vášmu tímu zozbierať a analyzovať dôležité informácie, stanoviť si priority, urobiť rozhodnutia, zrealizovať následné kroky a vyhodnotiť dopad týchto krokov na zdravotný stav vašej samosprávy.

Po dlhšom úvode do problematiky nadišiel čas hlbšie preskúmať niektoré z vyššieuvedených faktov. Našou snahou je pomôcť vám lepšie porozumieť problematike, ktorú budete skúmať a zdolať pri liečbe korupcie a jej prevencii vo vašej miestnej samospráve.

Liečenie korupcie a jej prevencia

Siahli sme po známom citáte Williama Shakespeara a trochu ho upravili: „Liečiť či neliečiť, to je otázka.“ Položením tejto básnickej otázky zistíte, či sa nachádzate v liečebnej alebo prevenčnej fáze riešenia problematiky korupcie. V podstate sa tieto dva prístupy prekrývajú – liečba aj prevencia korupcie sú obe súčasťou jedného celku, ktorý treba uchopiť, aby sme dokázali problematiku korupcie riešiť z krátkodobého aj dlhodobého hľadiska.

Na obrazné znázornenie teórie použijeme dve prípadové štúdie priamo zamerané na „vyliečenie“ korupcie. V oboch uvedených prípadoch sa zúčastnené miestne samosprávy rozhodli rýchlo vykonať urgentnú operáciu ako akútnu formu vyliečenia a prevencie korupcie. Pri skúmaní korupcie a písaní príručky sme zistili, že liečba a prevencia korupcie sú skutočne spojené procesy, ktoré neprinášajú výsledky, ak sa riešia samostatne.

Oba prístupy (liečenie a prevencia) využívajú množstvo rovnakých nástrojov a riadia sa rovnakými princípmi a krokmi plánovanej zmeny, čo zjednodušuje vaše potenciálne **liečebné a prevenčné intervencie**. Napriek tomu by ste mali vnímať i jednotlivé rozdiely medzi liečbou korupcie a jej prevenciou. Vyliečenie korupcie nemusí bezpodmienečne znamenať, že sa už nevráti. Liečba je často reakciou na súčasný stav korupcie, kým prevencia je viac orientovaná na budúcnosť. Inými slovami, ako môžete vy, ako verejný činiteľ, liečiť korupciu a zároveň si byť istý, že nezmutuje a nebude v budúcnosti v infikovaní organizácie pokračovať?

Širší pohľad na problematiku pomocou prípadovej štúdie

Nie je pravda, že nie je k dispozícii dostatok informácií alebo relevantných údajov o problematike korupcie. Internetový výskum **Yahoo** objavil viac ako 56 100 000 článkov o korupcii za 0,16 sekundy; zatiaľ čo **Google** ich našiel viac než 59 miliónov za 0,21 sekundy. Je to až šokujúce číslo. A tak sme sa rozhodli obmedziť našu diskusiu na dve konkrétne prípadové štúdie, v ktorých miestni lídri zdedili korupciu, keď nastúpili do svojich úradov.

Prvý prípad sa týka Ronalda MacLean-Abaroa, odvážneho starostu mesta La Paz v Bolívii. Druhý je založený na skúsenosti jedného z autorov, keď bol prednostom mestského úradu v univerzitnom meste v USA. Preto sme dané mesto nazvali „Bakalárovo“. Zamerali sme sa na tieto dve situácie, pretože sa veľmi líšia či už oblasťou korupcie, záujmami zapojenými do liečenia korupcie a tiež veľkosťou a charakterom samosprávy.

- V La Paz sa musel nový starosta vysporiadať s inštitucionalizovanou korupciou. Prenikla do každej štrbiny politického tela a hrozil kolaps ekonomiky mesta. Starosta podnikol odvážne a rozhodné kroky a korupcii sa postavil na odpor. Za svoje úspechy získal medzinárodné uznanie.
- V druhom prípade, týkajúcom sa štátnej vysokej školy, bola korupcia obmedzená na jeden mestský monopol, ktorý bol kontrolovaný mestom – išlo o vydanie

povolenia na poskytovanie bývania pre súkromné spoločnosti a miestnych obyvateľov, celkovo pre viac ako 10 000 univerzitných študentov žijúcich mimo areálu univerzity. (Aj keď sa tam mohli vyskytnúť aj ďalšie druhy korupcie v tom istom čase, korupcia v súvislosti s bývaním bola signálom pre prednostu, aby začal podnikateľ kroky).

Tieto dve situácie sú síce veľmi odlišné, použité stratégie však boli v mnohom podobné. Navyše, tieto stratégie reflektujú množstvo zistení z výskumov a praxe z oblasti manažmentu, organizačného vývoja a plánovania zmien za posledné desaťročia.

Tieto dva prípady sa tiež líšia v spôsobe, akým sa korupcia v rámci dvoch spoločností prejavovala. V La Paz to bol typ korupcie, ktorý bil priamo do očí. Ktokoľvek, kto podnikal s mestom v čase, keď do úradu nastúpil starosta Ronald MacLean-Abaroa, bol nútený dávať verejným činiteľom úplatky. Okrem toho nebolo nič nezvyčajné, že vysoko postavení verejní činitelia boli zapletení do škandalózných podvodov.

V druhom prípade bola korupcia menej nákazlivou chorobou, infikovala len časť populácie. Ak ste nepatrili k študentom prinúteným žiť mimo univerzitného areálu kvôli nedostatku univerzitných priestorov na bývanie, ani ste o korupcii nevedeli. Čo je v tomto prípade dôležité, je odkaz, ktorý tento prípad so sebou nesie. Hovorí o relatívnej bezmocnosti menšinovej populácie a tiež o tom, ako sa táto časť obyvateľstva môže ľahko stať figúrkami v rukách verejných predstaviteľov a ich osobných záujmov. Tí často ich problémy ani nevidia, pretože riešia problémy dotýkajúce sa väčšiny obyvateľstva.

Aj keď sa veľkosť a miera korupcie v týchto dvoch prípadoch signifikantne líšia, stratégie použité na vysporiadanie sa s korupciou majú veľa spoločného. Korupcia je iná v každej miestnej samospráve. Nie každý starosta alebo primátor musí čeliť tomu druhu inštitucionalizovanej korupcie, akej čelil starosta mesta La Paz. Mnohí sa stretnú s inou formou korupcie, ktorá je limitovaná len na určité časti komunity, ako to bolo v prípade spomínanej univerzity. Veľkosť miestnej samosprávy, ktorú reprezentujete, a zdroje, ktoré kontrolujete, sa môžu líšiť aj od oboch vyššie spomenutých prípadov.

Ako sme už spomenuli, tieto dve prípadové štúdie opisujú typ tzv. **osamelého hrdinu**, kde jeden človek – verejný činiteľ, ktorý je v organizácii nový, iniciuje proces liečby korupcie. Existuje veľa iných spôsobov ako upozorniť na korupciu, a my sme v Časti 1 znázornili aj situáciu, v ktorej osoby napojené na korupciu, samé podnikli kroky na jej odstránení.

Pracovná definícia korupcie

O korupcii a aj o jej riešení existuje množstvo informácií. Ak sa rozhodnete pozrieť sa na túto problematiku hlbšie, je potrebné ich trochu pretriediť. Pre tých, ktorí majú záujem ísť ďalej, ako je naša príručka, odporúčame nasledovné zdroje: Transparency International (TI); Protikorupčné výskumné centrum Upstein (U4) v Nórsku a Global

Campaign on Urban Governance v rámci UN-HABITAT. ¹⁰ Navštívte ich a tiež ďalšie web stránky, aby ste mali prehľad o súčasnom ponímaní korupcie a vedomosti o tom, čo v danej oblasti robia iní.

Pri definovaní korupcie a hľadanií možností ako ju liečiť a ako zabrániť jej šíreniu v miestnej samospráve, sme siahli po publikácii **Korupčné mestá** od autorov Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris. Tento koncept definujú ako

“ zneužitie funkcie na osobný zisk, pri konaní v mene inštitúcie – súkromnej, verejnej alebo neziskovej.¹¹

Pokračujú vysvetľovaním, že existujú rôzne druhy korupcie, pričom nie všetky sú rovnako zhubné. Pozrite sa napríklad na klasikáciu foriem korupcie, ktoré spracovali Emília Sičáková-Beblavá a Miroslav Beblavý.¹² Najničivejšia nie je korupcia poskytujúca „urýchľujúce“ úplatky za verejné služby, ale:

- korupcia, ktorá ohrozuje pravidlá hry – napríklad v justícii, pri práci polície, ďalej vlastnícke práva, pravidlá v bankovníctve apod. Tento typ korupcie zhoršuje ekonomický a politický rozvoj krajiny.
- korupcia, ktorá povoľuje fabrikám znečisťovať rieky, nemocniciam finančne vyžmýkať pacientov, stavbárom stavať domy, ktoré sa zrútiť po prvom zemetrasení. Tento typ korupcie ničí životné prostredie a zabíja ľudí.

Autori tiež hovoria, že záleží na miere korupcie. Mnohé systémy dokážu zniesť istú dávku korupcie. No len čo sa korupcia stane normou a stane sa systematickou, jej dôsledky sú ochromujúce. Je to, ako mať vážnu chorobu alebo kombináciu chorôb. Naše telo dokáže zniesť niečo, ale keď sa choroba rozšíri do viacerých systémov a zasiahne naše základné životné funkcie, skolabujeme.

V závere nám ponúkajú veľmi praktický vzorec na identifikovanie možností a situácií, ktoré môžu plodiť korupčné aktivity: $K = M + VvR - Z$.¹³ Vzhľadom na to, že sme si pre opis liečenia korupcie a jej prevencie zvolili lekársky prístup, môžete tento vzorec považovať za DNA korupcie.

Korupcia (K) sa rovná monopolnej sile (M) plus voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí (VvR) mínus zodpovedanie sa (Z). Ako ďalej vysvetľujú: „či už je aktivita verejná, súkromná alebo nezisková; či sme v La Paz, Lilongwe alebo v Los

¹⁰ UN-HABITAT a Transparency International v r. 2004 spolu publikovali „Tools to Support Transparency in Local Governance“. Tento súbor nástrojov možno získať na www.unhabitat.org a poskytuje široký rámec pre rozvoj miestnych transparentných programov. Ponúka 29 nástrojov na hodnotenie a monitoring, prístup k informáciám a verejnej participácii, propagáciu etiky, profesionalizmu a integrity a inštitucionálnej reformy. Tieto sú ilustrované na 72 prípadoch z rôznych regiónov sveta.

¹¹ Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris s. 14-5

¹² Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007): *Prístupy k definovaniu korupcie*. Sociológia, ročník 39/2007. s. 316 – 337.

¹³ Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris s. 26 (Podľa pôvodnej poznámky pod čiarou týkajúcej sa tohto vzorca, bola vytvorená Dipakom Gyqwalim v nepublikovanom rukopise nazvanom Structural Dishonesty: Corruption Cultures in Public Works, 1994.)

Angeles“ a niekto má monopol na tovary alebo služby a má právo rozhodnúť kto a či dostane tento tovar alebo službu a za akú cenu, a neexistuje žiadna zodpovednosť – vtedy je prostredie pre korupciu vhodné a zrelé. Inými slovami, korupcia vyplýva z racionálnej ekonomickej kalkulácie, nie z túžby hrešiť. Ak je odmena veľká a šanca byť prichytený a potrestaný za tento skutok je malá, ľudia, tlačení potrebou alebo chamtivosťou, lákadlu korupcie podľahnú.

Niektorí tvrdia, že Klitgaardov vzorec by mohol byť pozmenený, ak vezmeme do úvahy faktor „etiky“.¹⁴ Samozrejme, presadzovanie etického faktora môže hrať pri redukovaní korupcie podstatnú úlohu podporou transparentnosti a zlepšovania občianskeho angažovania sa. Avšak, pre účely tejto praktickej príručky zostaneme pri pôvodnej Klitgaardovej rovnici.

„Pouličná“ definícia

Aj keď budeme používať definíciu zo štúdie *Korupčné mestá*, myslíme si, že je vhodné, aby ste sa oboznámili aj s názorom tých, ktorí musia čeliť korupcii každodenne, keďže sa snažia zariadiť si na živobytie. Ako sa iste domnievate, títo ľudia korupciu definujú trochu inak. Pred rokmi sa Fred Fisher zhováral s lídrami v Ghane o vplyve korupcie na ekonomický vývoj v tejto krajine. Jedným z týchto ľudí bol aj starý prešibaný obchodník z Libanonu, ktorý povedal: „*Fred, musíte pochopiť, že dať niekomu úplatok a „podmastiť“ ho, nie je to isté.*“

Na otázku v čom je rozdiel, odpovedal autoritatívnym tónom: „*Dať úplatok je, keď zaplatím niekomu, aby urobil niečo, čo by urobiť nemal. Keď niekoho podmastím, zaplatím mu za to, čo by robiť mal, ale rýchlejšie.*“

Ďalej vysvetľoval: „*Keď mám náklad čerstvého ovocia čakajúci na letisku, ktorý nemôže odísť, kým ho nepreverí colník, a ja viem, že ovocie sa pokazí, ak neodíde skôr, presvedčím ho, aby pracoval trochu rýchlejšie.*“

Vysvetlenie starého obchodníka znie rozumne, však?

Avšak podľa autorov *Korupčné mestá* je korupcia zločinom ekonomickej kalkulácie. Čo starý obchodník nepovedal, je fakt, že „*podmastenie je naozaj zaplatenie colníkovi, aby robil to, čo má, ale rýchlejšie a pravdepodobne pri narastajúcej sume v jeho vrecku.*“ Čo ak sa stane colník chamtivým a začne obchodníka zdierať tak, že ten stratí zisk zo svojho podnikania a rozhodne sa s týmto obchodom skončiť? V tomto prípade malí farmári, ktorí mu poskytovali čerstvé ovocie, už nebudú mať odbyt a budú si musieť hľadať nový. Takto môže drobná, byrokratická korupcia malého rozsahu, ktorú starý obchodník nazval „podmastenie“, prerásť do komplexnejšej a deštruktívnej formy korupcie.

Pri pochopení korupcie a toho, ako sa stáva infekčnou chorobou, ktorá napadá telo vašej samosprávy, je dôležité uvedomiť si silu týchto pouličných byrokratov. Vo vyššie uvedenom príklade colník, ktorého môžeme označiť za takéhoto byrokrata, prevzal rolu

¹⁴ UN-HABITAT a Transparency International: “Tools to Support Transparency in Local Governance”, s.14. Existuje aj vzorec $K=(M+P-Z)/E$, kde E je „etické prostredie“.

tvorcu politik tým, že si vytvoril vlastné pravidlá, a tak nedodržiaval tie, ktoré stanovili verejní zástupcovia.

Ale čo ak sa obchodník stane chamtivým, a rozhodne sa vyžmýkať novú konkurenciu, ktorá sa s čerstvými ananásmi objavila na letisku? Potom začne colníkovi platiť nie za to, čo by mal urobiť pre neho, ale za to, čo by nemal robiť pre iných. Teda aj starodávne „nevinné“ podmasenie môže mať neočakávané následky. Malá korupcia sa môže vyvinúť do veľkých foriem korupcie a dokonca môže byť občanmi chápaná ako „politická korupcia“, ak zvolení zástupcovia nie sú poctiví pri vykonávaní svojich funkcií. Aj keď zvolení zástupcovia nemusia byť súčasťou korupčného problému, ako sme práve opísali v poslednom prípade, musia byť súčasťou udržateľného programu liečenia a prevencie korupcie.

Obchodník z Ghany nám poskytol výborný príklad vzorca $K = M + VvR - Z$. Vláda v Ghane má **monopolnú silu** vyberať clo v dopravných uzloch na svojom území. Jej colníci majú **právomoc** spojenú s istou mierou voľnosti rozhodovania nad schvaľovaním preclenia a miera ich osobného zodpovedania sa – či zodpovedania sa agentúry, ktorá poskytuje dozor – **je malá**. Tak vzniká ideálny priestor pre zneužitie situácie.

Tragédiou tohto scenáru je potenciál, že relatívne bezvýznamné infekcie okrajových častí politického tela sa neskôr môžu zmeniť na vážnu chorobu, ktorá môže postihnúť celý systém. Navyše súkromný obchodník, ktorý nemá oficiálny status alebo moc v rámci organizácie, sa tiež môže zamiešať do tvorby politiky a do rozhodovacej úlohy, ktoré by mali zostať úlohami verejných činiteľov. Korupcia má tendenciu zmazávať hranice medzi očakávanými verejnými a súkromnými úlohami občanov v našej spoločnosti. Korupcia zasadzuje ranu do srdca demokratického procesu tým, že ničí dôveru medzi vládou a jej občanmi.

Ku korupčnému vzorcu Korupcia (K) sa rovná Monopolná sila (M) plus Voľnosť v rozhodovaní (VvR) mínus Zodpovedanie sa (Z) sa vrátíme neskôr, keď sa pozrieme na diagnostickú fázu liečby a prevencie korupcie v rámci orgánov miestnej samosprávy a komunity. Pozrieme sa tiež na niektoré miestne samosprávne programy a služby, ktoré sú najnáchylnejšie byť definované korupčnou DNA = $M + VvR - Z$.

Ale najprv ďalší ekonomický pohľad na to, čo korupcia je a čo nie je. Zatiaľ čo ju Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris definujú ako *zločin ekonomickej kalkulácie*, Sullivan a Shkolnikov z Center for International Private Enterprises (CIPE) opisujú korupciu v rámci ekonomického konceptu ponuky a dopytu. Hovoria, že *ponuka z hľadiska korupcie predstavuje súkromný sektor, ktorý poskytuje priestor pre úplatky, dary a provízie zástupcom verejného sektora, ktorí sú naopak na strane dopytu*.¹⁵ Tieto dve perspektívy sú dôležité pre pochopenie korupcie, ako aj pre to, čo s tým môžu robiť miestne samosprávy.

¹⁵ Sullivan, John; Shkolnikov, Aleksandr, s. 2

Zamyslite sa

Skúste sa na chvíľu zamyslieť nad možnosťou, že korupcia vo vašej samospráve dosiahla úroveň, ktorá má rozsiahle následky, podobné tým, ktoré boli práve opísané. Aké sú vaše obavy z ekonomických dôsledkov korupcie na priemerného občana?

.....
.....
.....

Aké sú vaše obavy zo sociálnych / spoločenských dôsledkov korupcie?

.....
.....
.....

Aké sú vaše obavy z politických dôsledkov?

.....
.....
.....

Čo by ste mali urobiť na riešenie týchto obáv vzhľadom na vaše postavenie ako predstaviteľa miestnej samosprávy?

.....
.....
.....

Korupcia ako medicínska metafora

Ak sme v úvode spomenuli, naša príručka je založená na predpoklade, že korupcia je choroba, ktorú možno *vyliečiť a predchádzať* jej. K tomuto záveru sme prišli, okrem iného, aj na základe skúsenosti z mesta La Paz. Úspešný boj tohto mesta s korupciou nás ovplyvnil natoľko, že pri výbere názvu príručky sme, rovnako ako oni, siahli po lekárskej terminológii. Pri podrobnom skúmaní korupcie sme si uvedomili, že metafora z lekárskeho prostredia túto problematiku dôveryhodne odzrkadľuje. Uvádzame niekoľko príkladov, ktoré nám potvrdili správnosť nášho rozhodnutia prirovnať korupciu ku chorobe.

- V článku uverejnenom pod názvom „*No Doubt about it: Europe is in Trouble about Corruption*“ autor píše, že korupcia sa rozlieza ako rakovina.
- Robert Klitgaard, odborník na korupciu, píše: „Po tyranii je korupcia druhou najhoršou chorobou v súvislosti s vládnutím. Dobrí chirurgovia budú musieť nájsť nejjeden spôsob ako túto chorobu vyliečiť.“
- Svetová banka vo svojich publikáciách nazýva korupciu „rakovinou rozvoja a symptómom pre zlé spravovanie spoločnosti.“

Uvedená terminológia nám naznačuje, že sa zaoberáme zdravotným stavom politického tela. Potreba liečiť korupciu a vnímať ju na základe podobnosti s chorobou bola opísaná v komentári s názvom: *Avoid as Much as Possible the Corruption Disorder From Reaching the Critical Point* týždenníka *The Economic Observer*. Komentár bol uverejnený 16. augusta 2004 v poprednom čínskom týždenníku venujúcom sa ekonomike, politike a kultúre.¹⁶ Odvoláva sa na starý čínsky príbeh a varuje nás, že korupcia ohrozuje zdravie krajiny na dlhšie obdobie. Ide o výstižný príbeh, ktorý jasne symbolizuje nebezpečenstvo korupcie.

“ *Pred mnohým storočiami zavolali ku kráľovi Qi Huangong chýrneho doktora Bian Que. Doktorovi stačil len jeden pohľad na kráľa a povedal mu: „Ste chorý, pán kráľ.“ Kráľ zostal prekvapený a veľmi nahnevaný. Bez váhania odpovedal: „Nie som chorý.“ O niekoľko mesiacov prišiel Bian Que za kráľom znovu a povedal mu: „Vaša choroba sa zhoršuje. Obávam sa, že sa bude naďalej zhoršovať, ak sa nebudete liečiť.“ Kráľ ho nechcel vypočuť.*

Pri ďalšej návšteve sa Bian Que pozrel na kráľa, nič nepovedal, otočil sa a odišiel. Kráľ poslal svojho radcu, aby ho priviedol naspäť. „Vysvetlite mi to!“ kričal kráľ na doktora. Bian Que odpovedal: „Ak sa choroba usídlí v koži a kĺboch, pomôžu horúce obklady, ak vo svaloch, pomôže akupunktúra, ak v črevách a žalúdku, postačí bylinná zmes, ale ak sa dostane do špiku kostí, môžete sa len oddať osudu, pretože nič vás nevylieči. Vaša choroba prenikla až do špiku kostí a ja vám už nemôžem pomôcť.“ O päť dní nato kráľ Qi Huangong zomrel.

¹⁶ Staroveká bájka a ďalšie informácie o korupcii v Číne boli prevzaté z komentára pod názvom *Avoid as Much as Possible the Corruption Disorder from Reaching the Critical Point* týždenníka *The Economic Observer* zo dňa 16. augusta 2004.

V komentári sa ďalej píše o fázach rozvoja korupcie v Číne od obdobia revolúcie. Podľa autora spoločnosť dospela do štádia, v ktorom korupcia oslabovala základy spoločnosti a ohrozovala zabezpečovanie základných potrieb ľudí a mala negatívny dopad na ideológiu vládnucej strany. Autor sa domnieva, že vláda a ľudia zmýšľali rovnako, obaja zdieľali nenávisť voči korupcii. I napriek tomu, korupcia v krajine prekvitala.

Autorov názor na korupciu a prístup na jej riešenie sa zhoduje s naším. Pri opise stavu korupcie v Číne používa rovnakú metaforu a navrhuje, aby sa korupcia liečila a dbalo sa na prevenciu. V komentári sa píše:

“ *Keď sa oboznámime s chorobou (korupciou), musíme pochopiť aj jej závažnosť. Pravdepodobne budeme musieť vykonať odborné a dôkladné vyšetrenie, aby sme mali nad chorobou kontrolu. Na základe vyšetrenia môžeme hľadať riešenia, aké metódy zvoliť, aký bude rozsah liečby a koľko času a energie budeme musieť na ozdravenie vynaložiť. Ľudia budú schopní prísť s konštruktívnym riešením len vtedy, ak sa s chorobou náležite oboznámia.*

Autor navrhuje otvorenú a systematickú spoluprácu pri diagnostikovaní korupcie a následné zváženie a uskutočnenie ďalších možných krokov. Naše názory sa zhodujú, no skôr než sa budeme venovať samotnému prístupu, ktorý sme navrhli na ozdravenie samosprávy a komunity od korupcie, pozrieme sa na miestnu samosprávu ako na verejný orgán, ktorý rieši komplexné spoločensko-ekonomické otázky.

Orgány miestnej samosprávy ako nositelia zmien

Orgány miestnej samosprávy sú zložité, či už z hľadiska histórie, právomoci, veľkosti, štruktúry a pod. Napríklad krajinám, v ktorých prebehol systém decentralizácie verejnej správy, sa v porovnaní s minulosťou naskytli nové možnosti pre vznik a rozvoj korupcie. Miestne samosprávy sa tiež odlišujú od stupňa právnej a procesnej nezávislosti od vyššej úrovne rozhodovania. Spôsob, akým sú samosprávy usporiadané z hľadiska právneho, politického alebo spôsobu riadenia, ovplyvňuje rozsah korupcie. Je potrebné si uvedomiť, že každá samospráva je odlišná, a preto je dôležité, aby ste prispôbili naše rady a odporúčania k špecifikám vašej samosprávy.

Korupcia na úrovni miestnej samosprávy predstavuje odlišné výzvy v porovnaní s korupciou na úrovni národnej vlády alebo v súkromných organizáciách.

Napríklad rozhodnutia, ktoré uskutočnite ako líder miestnej samosprávy, ovplyvnia nielen vašu organizáciu a jej schopnosť pracovať efektívne a výkonne, ale budú mať dopad aj na komunitu a spôsob, akým funguje vo vzťahu k miestnej samospráve. Môže mať dokonca vplyv na členov vášho náboženského spolku či vašich susedov. Liečenie korupcie a jej prevencia v samospráve sa môže stať veľmi osobným.

Pravdepodobne to bude jedna z najnáročnejších úloh, na ktorú sa ako miestny líder podujmete. Podľa *Center for International Private Enterprise* korupcia v miestnej samospráve môže spôsobiť:

- prijatie neadekvátnych verejných politík a nariadení,
- nižšiu výkonnosť,
- nižšie verejné zdroje na základné tovary a služby,
- vyššie verejné výdaje,
- nižšiu produktivitu verejných služieb,
- oslabenú vymožitelnosť práva,
- odloženie demokratických reforiem,
- stratu súkromných investícií,
- zvýšenú politickú nestabilitu.

Popri týchto politicko-manažérskych dopadoch existujú aj ďalšie: apatia zo strany občanov, nedostatočná dôvera občanov a neschopnosť prijať kvalifikovaných verejných pracovníkov. Za korupciu sa platí vysoká daň.

Korupcia: výzvy a príležitosti pre miestnu samosprávu

Pozrime sa v súvislosti s korupciou vo vašej samospráve na najbežnejšie výzvy a príležitosti, ktoré vás ovplyvnia pri tvorbe procesu jej liečenia.

Politická výzva: Liečenie a prevencia korupcie na úrovni miestnej samosprávy je *politickou záležitosťou*. To znamená, že vo vašej samospráve funguje efektívny politický proces, v ktorom sa generujú rôzne pohľady a prístupy k riešeniam spoločenských problémov. Pre tých, ktorí majú záujem o kreslo v samospráve, nie je nič potešujúcejšie, ako vidieť tých, ktorí sú vo funkcii, v nepríjemnej situácii.

Príležitosť: Je to vhodná príležitosť informovať občanov a kolegov, že podnikáte kroky proti korupcii.

Výzva tvorby verejných politík: Väčšina samospráv nepoužíva právny rámec a moc na tvorbu politík ako pro-aktívne nástroje na presadenie zmeny. Avšak rozvážne využitie právnej moci a tvorba a ustanovenie politík, ktoré jasne naznačujú vaše zámery ohľadom korupcie (liečba a prevencia), sú najdôležitejším výstupom riadiaceho orgánu.

Príležitosť: Možnosti na tvorbu týkajúce sa obmedzenia korupcie sú napr. nové politiky obstarávania, zavedenie dozorných orgánov, privatizácie niektorých funkcií samosprávy (napríklad vo forme outsourcingu), atď.

Výzva výkonného manažmentu: Či to chcete pripustiť alebo nie – výzva riešiť korupciu závisí od vrcholných predstaviteľov organizácie. Známe je vyhlásenie amerického prezidenta Harryho Trumana, ktorý povedal. „Všetko nakoniec končí u mňa.“ Význam tejto vety je samozrejme dvojaký. Mohol tým myslieť fakt, že každý vedúci pracovník nesie plnú zodpovednosť za výkon inštitúcie na všetkých úrovniach. Na druhej strane mohol myslieť provízie, ktoré mu ako najvyššiemu šéfovi končia vo vrecku.

Príležitosť: Vrcholní predstavitelia samosprávy majú veľa možností ako dať veci do pohybu. Naši dvaja hlavní aktéri, starosta La Paz a prednosta mesta Bakalárovo, využili ich výkonnú právomoc a potrestali „veľkú rybu“ ako úvodný krok v procese vyliečenia ich samosprávy od korupcie.

Zamestnanecká výzva: Vaši zamestnanci asi nebudú nadšení, keď bude vo verejnosti panovať predstava, že všetci verejní zamestnanci sú podplateľní. I keď vašim zámerom nebude toto posolstvo vyslať (iba ak by boli skutočne všetci skorumpovaní), viete, že v bežnom živote sa informácie môžu často prekrútiť a skresliť.

Príležitosť: Asi nikdy nebude vhodnejší moment, aby ste zamestnancov zaangažovali do iniciatívy, ktorá bude slúžiť v prospech väčšiny z nich. Pritiahnutiu pracovníkov do procesu sa budeme venovať neskôr – pri plánovaní, mobilizácii zdrojov a krokoch implementácie.

Ekonomická výzva: Náklady na liečbu a prevenciu korupcie môžu byť v krátkodobom aspekte vysoké. Budete musieť vynaložiť prostriedky na zozbieranie a analýzu informácií, možno budete musieť najatť externého konzultanta, aby vykonal úlohy, na ktoré nie sú zamestnanci odborne zdatní, prípadne vám hrozia žaloby, ak „šliapnete vedľa“.

Príležitosť: Náklady na ozdravenie môžu byť vysoké, no z dlhodobého hľadiska samospráve ušetria nemalý balík peňazí. Vo fáze stanovovania diagnózy uvedieme niekoľko príkladov.

Výzva pre vzťahy s verejnosťou: Liečenie a prevencia korupcie na úrovni miestnej samosprávy sa veľmi dotýka i vzťahov s verejnosťou. Ak plánujete proces ozdravenia urobiť demokraticky a otvorene, budete musieť „prepierať špinavú bielizeň“ verejne. Znamená to, že budete musieť okamžite odôvodniť vaše konanie pred verejnosťou. Je to ako škandál v rodine, ťažko ho utajíte. Možno budete konfrontovaní s názorom, ktorý vládne všade na svete, a to, že miestne samosprávy sú náchyľnejšie na korupciu ako iné úrovne vládnutia.

Príležitosť: Odhalenie korupcie pred verejnosťou môže u niektorých občanov vzbudiť sympatie a záujem. Dostať korupciu „von“ môže byť pre spoločnosť očisťujúce. Občania, ktorí majú zo samosprávy zlý dojem, môžu zostať prekvapení, ak snaha riešiť korupciu vzíde z vlastných radov.

Sme si vedomí, že tento zoznam môže byť oveľa dlhší. Skôr než pôjdeme ďalej, popremýšľajte nad ďalšími výzvami.

Zamyslite sa

Uviedli sme šesť oblastí, o ktorých si myslíme, že budú dôležité pri procese ozdravenia samosprávy. Doplňte zoznam o ďalšie oblasti:

Výzva

.....

Príležitosť

.....

Koncepty na uvažovanie

*Naša budúcnosť je spätá s miestom,
kde žijeme. Záleží na nás,
či sa naň dokážem pozrieť inak
a máme odvahu ho zmeniť.*
Charles Handy

Výrok vyjadruje skutočnosť, že liečenie korupcie a jej prevencia na úrovni miestnej samosprávy predstavuje neľahkú výzvu. Budete formovať vašu budúcnosť, najmä budúcnosť miesta, kde žijete. Aby ste to dokázali, budete musieť na miesto (samosprávu a komunitu) nazerať z iného uhľa pohľadu a budete musieť nabrať odvahu a pozbierať silu. Ozdravenie samosprávy od korupcie v jej zložitom spoločensko-ekonomickom prostredí nie je nič pre nesmelých a poddajných občanov.

Náš pohľad na náročnosť úlohy, ktorá vás ako predstaviteľov samosprávy čaká, je podporená zisteniami Alberta Hirschmana v jeho knihe: *Exit, Voice and Loyalty*. Uvádza sa v nej:

“ *Nezáleží na tom, ako dômyselne sú navrhnuté základné spoločenské inštitúcie, chyby v dôsledku zlyhania z očakávaného správania niektorých hráčov sa musia vyskytnúť, aspoň z dôvodu náhody. Každá spoločnosť sa naučí žiť s istou mierou disfunkcie a nevhodného správania, ale ak je nevhodné správanie ponechané samo na seba, povedie k celkovému úpadku. Aby spoločnosť náležite fungovala, musí zmobilizovať svoje sily, ktoré váhavých hráčov navrátia k požadovanému správaniu.*¹⁷

Naučiť sa zmobilizovať sily zvnútra a mať vôľu zmeniť svoje miesto, ako navrhujú Hirschman a Hardy, nebude jednoduché, ale bude to nevyhnutné a dôležité pre ozdravenie samosprávy. Adam Kahane, ktorého sme citovali v Časti 1 tvrdí: „*Nie je dostatočné byť v problematickej situácii len pozorovateľmi, musíme sa považovať za aktérov, ktorí dokážu ovplyvniť výsledok.*“¹⁸

Týmto sme chceli opätovne zdôrazniť myšlienku vypovedanú už na začiatku tejto Príručky. Korupciu na úrovni miestnej samosprávy možno najlepšie vyriešiť pomocou *Inside-Outsiderov*. Na tomto predpoklade vám chceme predstaviť niekoľko základných nástrojov a zručností, ktoré vám pomôžu sa *Inside-Outsidermi* stať. Ich teoretické základy spočívajú: v teórii *eventualít*, v rôznych stratégiách organizačných zmien a odlišných reakciách jednotlivcov na zmenu; ako aj v rôznych prístupoch k intervencii plánovanej zmeny pod odlišnými názvami. Uvádzame krátky prehľad týchto teórií. Ako konštatuje Kurt Lewin: *nie je nič praktickejšie ako dobrá teória.*

¹⁷ Hirschman, Albert O.: *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970, s. 1.

¹⁸ Kahane, Adam: *Solving Tough Problems*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2004, r. 83.

Teória eventualít

Teória eventualít predpokladá, že neexistuje najlepší spôsob ako robiť veci, vrátane liečenia korupcie a prevencie v miestnej samospráve a komunite. Odborníci na manažment Duphny a Stace (1988) argumentujú, že správna stratégia na dosiahnutie zmeny vo väčšine situácií závisí od: a) času, ktorý je podľa tvorcov kľúčových rozhodnutí k dispozícii na dosiahnutie zmeny, a b) dostatočnej alebo nedostatočnej podpory na zmenu zo strany vplyvných aktérov.¹⁹ Pozrime sa na to, ako tento koncept funguje pri tvorbe rozhodnutí ohľadom korupcie v miestnej samospráve a komunite.

Čas, ktorý je pri tvorbe rozhodnutí k dispozícii	Typ prostredia	
	Prostredie naklonené zmene	Prostredie nenaklonené zmene
Čas nie je dôležitým faktorom	Rozhodnutia na základe inkluzívnej spolupráce	Rozhodnutia na základe strategických spojeníctiev
Čas je dôležitým faktorom	Rozhodnutia na základe strategických konzultácií	Rozhodnutia na základe legitímnej moci a autority

Napríklad, ak pri prijatí rozhodnutí nezohráva primárnu úlohu čas a okolie je vám priaznivo naklonené, mali by ste spolupracovať s čo najväčším počtom aktérov. To znamená, že je potrebné vybudovať silnú základňu pre podporu v organizácii a komunite (Stratégia inkluzívnej spolupráce).

Ak prostredie nie je priaznivo naklonené k ozdraveniu alebo preventívnym opatreniam voči korupcii, no máte dostatok času, pravdepodobne bude najlepšie, ak rozhodnutia budete stavať na strategických spojeníctvách, ktoré vám ich pomôžu implementovať (Stratégia strategických spojeníctiev).

Ak čas zohráva dôležitú úlohu (napr. čakaním sa zdravotný stav organizácie výrazne zhorší) a okolie je pozitívne naklonené, aj tak bude dôležité prekonzultovať vaše rozhodnutia s niekoľkými strategickými stakeholdermi. Túto situáciu možno prirovnať k operácii srdca, ktorá si vyžaduje podporný tím pracovníkov (Stratégia strategických konzultácií).

Niekedy môže nastať situácia, kedy nemáte dostatok času a nie ste si istí podporou okolia, no napriek tomu musíte rozhodnúť. V takejto situácii sa rozhodujte na základe moci a autority, ktorá vám vyplýva z vášho pracovného či politického postavenia (Stratégia legitímnej moci a autority). V oboch skutočných príbehoch, na ktoré sa v príručke odvolávame, kľúčoví aktéri konali na základe pridelennej moci a autority, keď sa rozhodli rázne zakročiť a obmedziť možnosti zamestnancov organizácie správať sa korupčne.

Na základe teórie eventualít pri tvorbe rozhodnutí veríme, že najudržateľnejšie stratégie zmien na vyliečenie korupcie a jej prevenciu v organizáciách sú tie, ktoré:

¹⁹ Dunphy and Stace, 1988. *Theory of Contingency-Based Models of Change Strategies. Psychology at Work*, Peter Warr Penguin Books, 2002. r. 405

- sú podporované hlavnými aktérmi zvonku i zvnútra organizácie
- môžu získať dostatočnú moc a autoritu potrebnú na primerané plánovanie a implementáciu zmeny.

K tejto myšlienke sa vrátíme neskôr a vysvetlíme vám ju detailne pri systematickom prístupe k liečeniu korupcie a jej prevencii. Taktiež sme vypracovali nástroj, ktorý z nej vychádza a ktorý vám pomôže pri tvorbe rozhodnutí týkajúcich sa ozdravenia samosprávy.

Povedomie a vízia

Impulzom pre presadenie zmeny v organizácii je zvyčajne rastúce povedomie jednotlivcov organizácie a jej najbližšieho okolia o potrebe urobiť zmenu. V niektorých prípadoch môžu mať kľúčoví predstavitelia víziu o tom, čo je možné v organizácii a komunite dosiahnuť. Uvedomovanie je založené na otázke „čo“, zatiaľ čo vízia sa zaoberá otázkami a možnosťami „čo ak“. Hoci to vyznieva jednoducho, v skutočnosti je to komplikovanejšie a náročnejšie, najmä ak ide o korupciu.

Povedomie

Zvýšené povedomie o korupcii sa vytvára vtedy, keď si jednotlivci začínajú uvedomovať nasledovné skutočnosti:

- do akej miery je korupcia súčasťou miestnej samosprávy a jej interakcie s komunitou,
- aké sú pretrvávajúce ekonomické a spoločenské následky korupcie,
- aké sú krátkodobé a dlhodobé výhody vyplývajúce z liečenia a prevencie korupcie.

Žiaľ, zvýšené povedomie o korupcii v rámci miestnej samosprávy môže mať rôzne dopady. Tí, ktorí nie sú účastníkmi procesu zmeny, môžu konštatovať: „*Najvyšší čas, aby sa tu urobil poriadok!*“ A tí, ktorých sa korupcia istým spôsobom týka, môžu mať strach a obavy. Je potrebné zohľadniť ich, keďže môžu presadenie zmeny ohroziť.

Uvedomenie si problematiky korupcie v orgánoch miestnej samosprávy by malo byť riešené rýznym krokom. Tak konal aj bývalý starosta La Paz, keď potreстал „veľkú rybu“ s úmyslom otriasť korupčnými praktikami v organizácii. Chceme tým povedať, aby ste neváhali potrestať osoby, ktoré v organizácii zasievajú korupciu a zbierajú jej plody na úkor organizácie či komunity. Taktiež neváhajte a využite takúto príležitosť, aby ste oboznámili ostatných v organizácii a komunite, že ste sa rozhodli podniknúť výrazné kroky vedúce k liečeniu korupcie. Rastúce povedomie nezahŕňa len vedomosti o úrovni a druhu korupcie, ale aj o opatreniach na jej odstránenie.

Vízia

Vízia sa zaoberá korupciou z hľadiska „čo ak“. Napríklad „čo ak“ by sme dokázali vyliečiť najdeštruktívnejšie formy korupcie v našej samospráve (napr. manipulácia pri obstarávaní veľkých zákaziek)? Čo by sa stalo, ak by sme zaviedli opatrenia

na zamedzenie korupcie? Vízie môžu byť v budúcnosti pod vplyvom nového lídra pozmenené, no nemalo by vám to brániť vo vytváraní vízie „zdravej“ miestnej samosprávy.

Aby sme dokázali ozdraviť našu samosprávu a komunitu, najskôr si musíme uvedomiť súčasný stav choroby, t. j. korupcie, prejsť k liečeniu tejto choroby a nemenej dôležite je mať víziu o tom, ako korupcii v budúcnosti predchádzať.

Odchod, participácia alebo oboje? Hirschmanov koncepčný rámec

Alfred Hirschman vypracoval zaujímavú teóriu, ktorú ak prispôsobíme našim potrebám a záujmom, môžeme aplikovať aj na našu situáciu. Vo svojej knihe *Exit, Voice and Loyalty* uvádza, že „*odchod/únik je ekonomický nástroj a participácia politický*“.²⁰ Táto strohá definícia Hirschmanovho konceptu o odchode/úniku a participácii dáva predstaviteľom samosprávy možnosť pochopiť, že ekonomika a politika sú v prípade korupcie navzájom prepletené.

- *Stratégia odchodu/úniku* dáva samospráve možnosť zvýšiť konkurenciu medzi poskytovanými verejnými službami presunutím funkcií, v ktorých sa vyskytla korupcia, do súkromného sektora, avšak len za prísnych podmienok, aby sa zamedzilo zotrvaníu korupcie v iných podmienkach.
- Na druhej strane, môžu firmy použiť stratégiu úniku, aby sa vyhli skrytým nákladom, ktoré im v skorumpovaných samosprávach hrozia.

Odchod/únik môže mať dvojaký účinok, preto ho vnímajte nielen z hľadiska príležitosti, ale aj ako možnú hrozbu pre ekonomiku, ak nebude korupcia riešená.

Participácia je protikladom odchodu/úniku, no ťažšie uchopiteľná, ako píše Hirschman:

“ *Je to oveľa komplikovanejší pojem vzhľadom na to, že môže byť odstupňovaný – od tichého frflania až po mohutný protest. Ide skôr o vyjadrenie kritického názoru ako o nevýrazný, anonymný hlas niekde v dave. Je viac otvorený a priamočiary ako nepriamy. Participácia je politickým nástrojom par excellence.*²¹

Úlohou pre samosprávy je zamerať sa na alternatívu „participácie“ v rámci organizácie a komunity a využiť ju pri liečení korupcie a vyhnúť sa tomu, aby sa stala deštruktívnou silou. Napríklad členovia zákonodarného zboru Pensylvánie sú pod silnou paľbou, pretože si odsúhlasili veľký nárast miezd pomocou pochybných právnych krokov. Naivne si mysleli, že im to prejde. Občania však boli veľmi pobúrení, pretože to vnímali ako prejav korupcie. Politici sa snažili situáciu zachrániť a zrušili zvýšenie miezd, no odmietli vrátiť peniaze, ktoré im už boli vyplatené. Táto udalosť rozčarovala občanov natoľko, že sa rozhodli politikom ich konanie vo voľbách „spočítať“ a nedať im hlas.

²⁰ Hirschman, s.15

²¹ Hirschman, s.16

Hirschman nás upozorňuje, že *participácia je politickým nástrojom par excellence*. Naučte sa participáciu používať (v samospráve i komunite) a pomôže vám vo vašej snahe vylicit' korupciu a predchádzať jej. Ak ho prehliadnete a nepoužijete, môže sa vám to vypomstiť. V slovenskom kontexte si napríklad pozrite publikáciu Vladimíra Pirošíka *Participácia v samospráve*.²²

Funkcia ombudsmana a hodnotenie občanmi

Účinným nástrojom na zachytenie hlasu občanov, ktorý môžu samosprávy použiť, je zriadenie úradu ombudsmana. Ombudsman²³ je zvyčajne volený a predstavuje verejný úrad, obdržiava a prešetruje obvinenia zo zlého spravovania a korupcie v miestnej samospráve. Okrem toho mu môže byť pridelená právomoc monitorovať a kontrolovať príjmy a aktíva verejných úradníkov.²⁴

Dať občanom možnosť použiť svoj „hlas“ na vyjadrenie názoru na samosprávu môžu predstavitelia dosiahnuť pomocou konkrétnych programov a politík. Napríklad predĺženie zmluvy so súkromnou spoločnosťou, ktorá poskytuje služby samospráve (napr. odvoz odpadu) môže závisieť od spokojnosti občanov so službou. Občania by sa vyjadrili ku kvalite služieb, od čoho by záviselo ďalšie predĺženie či zrušenie zmluvy so súkromnou firmou.

Ale aj hodnotenie občanmi prostredníctvom hodnotiacich lístkov prejavilo svoju opodstatnenosť, pretože dávajú občanom priestor vyjadriť svoj názor (použiť „hlas“) na kvalitu služieb, ale aj príležitosť ohlásiť korupčné správanie a praktiky.²⁵

Zamyslite sa

Popremýšľajte nad Hirschmanovou teóriou *odchodu/úniku a participácie*.

Ako by mohla vaša samospráva využiť Hirschmanovu stratégiu *úniku pri liečbe* a prevencii korupcie?

.....

Ako by mohla vaša samospráva využiť Hirschmanovu stratégiu *participácie* pri liečbe a prevencii korupcie?

.....

²² http://www.transparency.sk/studie/050329_parti.pdf.

²³ V slovenskom kontexte ide o inštitút ochrancu práv občanov (www.vop.gov.sk), ktorý zatiaľ uvedenú právomoc nemá.

²⁴ Tools to Support Transparency in Local Governance, Urban Governance Toolkit Series. Nairobi, Kenya, United Nations Human Settlements Programme and Transparency International, 2004, s. 120 - 4.

²⁵ *Ibid.*, s. 46 – 50.

Liečba a prevencia ako proces plánovanej zmeny

Poslednou koncepciou, o ktorú sa chceme s vami podeliť, je súbor nástrojov potrebných na liečenie korupcie a jej prevenciu. Majú veľa spoločných črt s inými rozsiahlymi intervenčnými stratégiami, ktorých cieľom je dosiahnuť zmenu v takom komplexnom prostredí ako miestna samospráva a komunita. Nech ich nazveme akokoľvek, **plánovaná zmena alebo rozvoj organizácie**, proces zahŕňa sled aktivít, ktoré majú pomôcť jednotlivcom, skupinám, organizáciám a komunitám iniciovať a úspešne implementovať zmeny.

Postupy môžu mať v rôznych teóriách rôzne názvy, ale vo všeobecnosti majú rovnaký cieľ – poznať prítomnosť, predstaviť si želateľnú budúcnosť a zvážiť možnosti, ako sa tam dostať. Jednotlivé kroky procesu sú zoradené logicky, no v praxi nemusia byť dôsledne dodržiavané. Niekedy môže byť z istých príčin potrebné niektorý krok preskočiť alebo vrátiť sa späť k tým, ktoré už boli vykonané. Jednotlivé kroky spolu vytvárajú cyklický proces – ak je jeden cyklus uzavretý, mal by viesť k ďalšiemu na základe toho, čo ste dosiahli alebo čo ste sa naučili.

Nasledujúce body sú náčrtom fáz a aktivít, ktorým sa budeme podrobnejšie venovať v Časti 3. Sú súčasťou nami navrhovaného prístupu na vyliečenie korupcie vo vašej miestnej samospráve a komunita. Proces zahŕňa:

- **Uvedomovanie si problematiky korupcie.** Sem spadá spúšťačiaci moment, moment precitnutia alebo dokonca urgentná operácia.
- **Sebareflexia:** pochopenie motivácie, ktorá vzbudzuje náš záujem korupciu v samospráve liečiť a dbať na jej prevenciu.
- **Zriadenie poradnej skupiny:** výber kľúčových spolupracovníkov, ktorých sme nazvali poradná skupina a spolupráca s nimi.
- **Základné pravidlá:** dohodnutie sa na pravidlách správania a princípoch fungovania napr. transparentnosť, otvorenosť, spätná väzba a pod. Je to niečo ako Hippokratova prísaha pre doktorov liečiacich korupciu.
- **Prieskum, analýza a plánovanie:** zozbieranie informácií a analýza údajov na diagnostikovanie situácie a plánovanie zrealizovateľných postupov.
- **Mobilizácie zdrojov:** čas, materiál a ľudské zdroje potrebné na proces.
- **Implementácia:** napredovanie plánu a vykonanie skúšobného testu na overenie hypotézy.
- **Evaluácia:** preskúmanie dopadu a stabilizácia procesu, zaručenie trvalej prevencie.

Proces, ktorý sme práve načrtli, mohol vo vás vyvolať dojem, že väčšinu času strávite premýšľaním a nie konaním. Samozrejme to tak nie je. Bez základov, ktoré sú potrebné na pochopenie vašich motívov a dohodnutie sa na pravidlách konania, by vaša snaha vyliečiť korupciu mohla byť ohrozená.

Zhrnutie

V úvodnej časti sme sa venovali konceptom a myšlienkam, ktoré vám pomôžu lepšie porozumieť oblasti, do ktorej hodláte vykročiť.

- Opísali sme korupciu z viacerých hľadísk;
- Preskúmali sme lekársku metaforu ako nástroj vhodný na pochopenie korupcie a preskúmali sme aj spôsoby na jej vyliečenie a prevenciu v samospráve a komunite;
- Pozreli sme sa na špecifické výzvy a príležitosti, ktoré budú neodmysliteľnou súčasťou procesu liečenia a prevencie korupcie v samospráve a jej orgánoch;
- V skratke sme opísali koncepty, ktoré môžete v procese liečenia korupcie použiť.

Cieľom Časti 3 – *Prenesme teóriu do praxe* je oboznámiť sa bližšie s procesom liečenia korupcie v samospráve a pokročiť pri plánovaní intervencie na ozdravenie samosprávy a komunity z teoretickej do praktickej roviny.

ČASŤ 3

PRENESME TEÓRIU DO PRAXE

KONCEPT PLÁNOVANEJ ZMENY

*Nepochybujte o tom, že hŕstka hlbavých
a presvedčených občanov dokáže zmeniť svet.
V skutočnosti to dokážu len oni.*

Margaret Mead
americká antropologička

Strategický prístup k vyliečeniu a prevencii korupcie v miestnej samospráve je založený na päťfázovom procese intervencie a konceptoch plánovania zmien, ktoré zdôrazňujú potrebu učiť sa praxou. Znamená to, že postupnosť jednotlivých fáz a krokov nemusí byť striktno dodržiavaná a môže byť prispôsobená vašej situácii tak, aby ste dosiahli stanovené ciele a plány. Proces sme navrhli v logickej súslednosti, no ak vám niektoré z opisovaných fáz nevyhovujú, môžete ich vynechať, prípadne zmeniť ich poradie. Niektoré kroky bude potrebné najskôr preskúšať v praxi, kým iné si to vyžadovať nebudú.

Ak si napríklad pri implementácii istého kroku uvedomíte, že potrebujete získať viac informácií o zdroji korupcie, vráťte sa k predchádzajúcemu kroku (z fázy „implementácie“ späť ku „stanoveniu diagnózy“). Mnohí z vás si určite najskôr stanovia hlavnú víziu a až potom sformujú poradnú skupinu. Inými slovami povedané, považujte jednotlivé zložky či aktivity za subkategórie, s ktorými možno narábať podľa vašich potrieb.

Taktiež sa nemusíte detailne zapodievať rozdelením jednotlivých aktivít, ktoré spadajú pod fázy procesu intervencie. Hoci sú usporiadané logicky, uvedomujeme si, že logika, podobne ako krása, je veľmi relatívna a závisí od uhla pohľadu každého z nás. Vašou úlohou bude riadiť proces – nedovoľte, aby proces riadil vás.

Na ilustráciu jednotlivých fáz procesu a aktivít uvádzame príklady z praxe. Opíšeme príbeh dvoch „osamelých hrdinov“, ktorí sa rozhodli bojovať s korupciou a vykonať urgentnú operáciu. Každá kapitola bude okrem teoretického popisu daných fáz procesu obsahovať aj opis, ako sa s ňou v skutočnom svete vysporiadali naši bojovníci.

Fáza 1 – Vysporiadanie sa s korupciou

Spúšťacie mechanizmy

Snaha a záujem riešiť problematiku korupcie na úrovni samosprávy vznikne na základe tzv. *spúšťacieho mechanizmu* alebo na základe okamihu precitnutia.

Spúšťací moment má nespočetne veľa podôb. Najčastejšie sa spája so zvolením nového starostu alebo iného popredného predstaviteľa samosprávy či skupiny kandidátov, ktorí sa vo svojej kampani zaviazali „urobiť niečo s korupciou!“ Spúšťací moment môže však nastať i vo chvíli, keď predstavitelia samosprávy vedia o chorobnom stave samosprávy (z hľadiska korupcie) a trpezlivo čakajú na udalosť, ktorá rozvíri pokojnú hladinu, napr. drogová razia odhalí, že príslušníci polície sú zapletení do nelegálnej činnosti. Spúšťacím momentom môže byť aj:

- Informovanie médií o stave korupcie v miestnej samospráve
- Výzva zo strany občanov
- Zmeny v legislatíve, ktoré nariaďujú sprísnenie kontrolných mechanizmov
- Príležitosť zaviesť v samospráve nové systémy alebo postupy, ktoré vytvoria priestor pre reformy a zvýšia dohľad nad financiami
- Sťažnosť od súkromnej spoločnosti, ktorá odmieta dať samospráve úplatok napr. za vydanie licencie alebo za vyriešenie iného problému. Inými slovami povedané: „*Polepšite sa, lebo odídeme!*“

Za spúšťací moment možno považovať i rozhovory predstaviteľov miestnej samosprávy o vplyve korupcie na samosprávu, podnikateľské subjekty a občanov. Takýto rozhovor môže zároveň spôsobiť precitnutie naivných jednotlivcov. To, čo je pre jednu osobu spúšťacím momentom, môže byť pre inú momentom precitnutia.

Jeden z autorov pred niekoľkými rokmi pomáhal zhodnotiť inštaláciu nového počítačového systému spravovania cla a daní na Srí Lanke. Ak by miestna samospráva nevenovala pozornosť „spúšťaciemu momentu“ a nevyužila pomoc od medzinárodnej agentúry, nový systém by sa pravdepodobne nezaviedol.

Spúšťací moment môže prísť i zo strany podnikateľov, ktorí pohrozia samospráve odchodom v prípade, že nebude riešiť problematiku „*skrytých nákladov*“ potrebných na podnikateľskú činnosť v danej komunite.

Moment precitnutia

Ďalšou pohnútkou prečo riešiť problematiku korupcie môže byť tzv. moment precitnutia. Nastane v situácii, keď si predstavitelia samosprávy nie sú vedomí (z rôznych dôvodov) závažného stavu korupcie vo vlastnej organizácii až do chvíle, kým sa neprihodí dramatická okolnosť, na základe ktorej „precitnú“. Pozrime sa na niekoľko udalostí, ktoré spadajú do tejto kategórie.

Bývalý starosta mesta La Paz v Bolívií, Ronald MacLean-Abaroa zažil svoj moment precitnutia hneď prvý deň vo funkcii po príchode na parkovisko.

“ 13. septembra 1985 som bol zvolený za starostu La Paz. Vedel som, že budem čeliť náročnej úlohe, ale netušil som, že situácia bude natoľko zlá. Rýchlo som prišiel na to, že si budem musieť od niekoho požičať peniaze, keďže moja mesačná mzda predstavovala 45 amerických dolárov. Okrem toho mi bolo jasné, že budem mať problém nájsť personál, pretože ich plat bol ešte nižší. Na konci dňa som nastúpil do služobného auta, schátralého vozidla z roku 1978 a cestou späť domov som uvažoval nad tým, či som sa nedostal do pasce z ktorej niet úniku.

Na druhý deň som premýšľal ako zreformovať daný stav. Služobné auto sa pokazilo, tak som bol nútený vziať si svoje. Keď som zaparkoval, všimol som si, že medzi všetkými tými starými zohavenými autami sa nachádzali dve nápadne drahé a nablýskané vozidlá. Jedno z nich, ako som sa neskôr dozvedel, patrilo zahraničnému expertovi, ktorý pracoval pre magistrát. Druhé, elegantný sedan, bol vo vlastníctve pokladníka z magistrátu. Hneď som pochopil koľko bije.

Pokladník bol tretotriedny úradník, ktorý každý deň v týždni jazdil do práce na inom aute. Pritom sa ani nesnažil utajiť zdroj svojho majetku. Ba čo viac, pravidelne za vysoké úroky požičiaval peniaze chudobným kolegom, dokonca i nadriadeným.

Fred Fisher dostal pred mnohými rokmi miesto prednostu malého amerického univerzitného mesta Bakalárovo. Jeho moment precitnutia nastal štvrtý deň vo funkcii, keď po príchode z obedňajšej prestávky čakalo na neho v kancelárii niekoľko študentov.

“ Skupina študentov v mojej kancelárii zložená okrem iných z predsedu študentskej organizácie, ktorá zastrešovala desiatitisíc študentov žijúcich mimo internátu, šéfredaktora študentských novín a redaktora študentského rádia.

Prišli ma ako nového predstaviteľa privítať a informovať o tom, že inšpektor bol podplatený. Spýtal som sa: „Viete to dokázať?“ Predseda organizácie odpovedal: „Áno.“ Ja na to: „Ako?“ Povedali, že ma zoberú do veľkej starej študentskej ubytovne, ktorá sa nachádzala v centre mesta a patrila inšpektorovi. Sám sa budem môcť presvedčiť o tom, že nespĺňa stanovené predpisy, hoci certifikát na budove podpísaný inšpektorom hovoril o opaku. Samotné povolenia na prevádzkovanie ubytovania bolo podpísané inšpektorom, ktorý bol mojím podriadeným pracovníkom. Keďže som bol v práci i v meste nový, nevedel som, či môžem študentom dôverovať. Napriek tomu som súhlasil. Zbral som so sebou stavebný poriadok a inšpekčný formulár a spoločne sme vyrazili na obhliadku daného miesta. Vzhľadom na to, že študenti zákon ovládali naspamäť, ochotne mi asistovali pri práci a predstavte si, zaznamenali sme až 36 porušení. Cesta späť na úrad sa mi zdalo byť nekonečná. Vedel som, že nech urobím akékoľvek rozhodnutie, bude to v študentských novinách.

Okrem toho, ovplyvní to moju morálnu autoritu, aspoň v očiach desaťtisícov študentov žijúcich v komunite.



Hoci zbieraniu informácií a stanoveniu diagnózy sa venujeme až vo Fáze 3, proces začína už okamihom, keď sú úradníci konfrontovaní s korupciou. V našich dvoch prípadoch sa predstavitelia rozhodli konať rýchlo na základe dostupných údajov a dôkazov a overením si ich správnosti. Dokázali stanoviť diagnózu rýchlo. Obe konkrétne situácie nám znovu naznačujú, že s fázami procesu možno voľne narábať podľa individuálnych potrieb a okolností.

Akútna operácia

V nešťastí človek spozná sám seba.

Predstavte si, že ste v koži tohto prednostu, ktorý je vo funkcii len štyri dni a je podriadený starostovi a ôsmim poslancom, ktorých ešte nemal možnosť spoznať. Pozitívna stránka situácie: študenti nemali právo voliť, pretože v meste nemajú trvalý pobyt. Negatívna stránka: študenti sú dobre zorganizovaní a nahnevaní na magistrát.

Čo by ste urobili v danej situácii? A prečo?

.....
.....



Pamätám si ako som sa vrátil z obhliadky späť do kancelárie a uvažoval som, čo mám robiť. Rozoberal som všetky možnosti – mám vyraziť inšpektora, udeliť mu pokarhanie alebo túto skutočnosť ignorovať, až kým sa neusadím vo funkcii? Ved' napokon, to bol len môj štvrtý deň v novej práci.

Na základe toho, čo som videl, a pripomienok od študentov mi bolo jasné, že stav väčšiny budov pre viac ako desaťtisíc študentov predstavovalo značný problém. Čo ak jedna z budov vzbĺkne v plameňoch a niektorí študenti v nej uhoria na smrť? Bola to špička ľadovca korupčných aktivít magistrátu? Snažil som sa predstaviť, čo by to pre mňa znamenalo z osobného hľadiska. Aká bude moja morálna autorita a autorita manažéra, ak by som sa k situácii obrátil chrbtom? Taktiež som si uvedomoval, že prípad bude na titulnej stránke ďalšieho vydania študentských novín.

Bolo to nesmierne náročné rozhodnutie. Práve som sa s rodinou prisťahoval do mesta, zobral som si hypotéku a z finančného hľadiska som si nemohol dovoliť prísť o prácu. Zvážil som všetky možnosti a zdvihol som telefón. Prvýkrát som zavolať inšpektorovi a požiadal som ho, aby sa okamžite dostavil do mojej kancelárie. Keď prišiel, povedal som mu, čo som sa dozvedel a dal som mu okamžitú výpoveď. Potom som zavolať starostovi a oznámil mu to. Moje konanie vyslalo starostovi a inšpektorovi jasný signál – rozhodol som sa rešpektovať zákony.

V prípade starostu La Paz boli riziká ešte vyššie.

“ Neskôr sa ma v kancelárii zmocnil pocit úplnej izolácie. Predtým som pracoval v súkromnom sektore, riadil som veľké banské spoločnosti, a bol som zvyknutý na prácu v tíme. V mojej novej pracovnej pozícii nebolo ani stopy po tímovej spolupráci. Ľudia pracujúci v organizácii mi pripomínali stroskotancov po katastrofe. Odborne znalí zamestnanci zarábali len 30 dolárov mesačne. Väčšina z nich hľadala iné možnosti ako si privyrobiť. Inštitúcia bola v stave úplného rozkladu a autorita neexistovala. Každý sa snažil prežiť, a tak korupcia prerástla do obrovských rozmerov.

Starosta rýchlo zakročil proti pokladníkovi:

“ Spomínaný pokladník bol niečo medzi Robinom Hoodom a Krstným otcom. Požičiaval peniaze ostatným a možno im pomáhal si nezákonne prílepiť. Dozvedel som sa, že pôžičky dával dokonca aj samotnému starostovi. Keď sa napríklad vynorila naliehavá služobná cesta a štandardný proces získať peniaze trval dlho, vypomohol pokladník. Ako som už spomenul, pokladník si žil ako kráľ. Bol nedotknuteľný, pretože poskytoval služby magistrátu a mal mimoriadne dobré kontakty.

Uvedomil som si, že bolo nevyhnutné vyslať jasný signál, že staré časy sa skončili a novozvolený starosta nehodlá korupciu tolerovať. Najmarkantnejší zástanca starého režimu bol evidentne neslávny pokladník, ktorého som na prekvapenie mnohých prepustil. Mnohokrát mi totiž bolo povedané, že magistrát nebude môcť fungovať bez jeho „zázračných“ schopností. Jeho prepustenie predstavovalo jedno z prvých opatrení, ktoré som postupne zaviedol v mojom boji proti korupcii.

Hoci sa starosta a prednosta nachádzali na odlišnom kontinente a každý v inej situácii, obaja sa rozhodli konať i napriek tomu, že nevedeli odhadnúť následky svojho konania, keďže nedisponovali dostatočnými informáciami o organizácii, jej zamestnancoch a iných faktoroch. Zároveň si však uvedomovali možné negatívne následky v prípade, že konať nebudú.

Obaja zasiahli a vykonali akútnu operáciu, radikálnu transformačnú zmenu potrestaním „veľkej ryby“ v organizácii s cieľom:

- Odstrániť infekčný bod, ktorý by mohol brániť v preliečení celého systému;
- Vyslať signál ostatným členom organizácie, ako aj ostatným aktérom o odhodlaní zmeniť korupčný systém;
- Vzbudiť pocit akútnejosti, a tak získať podporu tých, ktorí majú záujem chorobu riešiť;
- Zviditeľniť sa a podporiť transparentnosť.

! Čo sa týka možnosti potrestať „veľkú rybu“, nie je to jediný spôsob akútnej operácie, no je pravdepodobne najdramatickejší a najviditeľnejší. Existujú aj iné možnosti. Riadiaci pracovník sa napríklad môže rozhodnúť, že prenesie zodpovednosť za určité aktivity z jedného úseku organizácie na iný. Tým sa preruší tok peňazí plynúci po zabehnutých linkách do istých oblastí verejného života.

Na základe vlastnej skúsenosti a vedomostí uveďte odlišný príklad akútnej operácie.

.....

.....

Fáza 2 – Vytvorenie poradnej skupiny

K Fáze 2 môžete pristúpiť až za predpokladu, že ste vykonali akútnu operáciu príčiny korupčného stavu vo vašej samospráve, alebo ste si vedomí toho, že je potrebné prijať opatrenia na zníženie korupcie.

Skôr než sa rozhodnete iniciovať proces intervencie, navrhujeme nasledovné dve veci:

- Zriadiť poradnú skupinu, t. j. tím kľúčových hráčov pozostávajúci z kvalifikovaných odborníkov a dôverníkov, ktorí majú záujem spolupracovať na tejto náročnej úlohe.
- Zjednotiť sa na základných princípoch, ktoré vás budú viesť.

Aby sme vám druhú úlohu zjednodušili, pripravili sme pre vás niekoľko otázok, ktoré vám pomôžu odhadnúť vašu pripravenosť podujat' sa na proces ozdravenia a prevencie korupcie v samospráve. Uvažovanie nad kľúčovými otázkami vám pomôže pri výbere členov poradnej skupiny, a preto sme ich vsunuli pred proces výberu kandidátov.



Obe aktivity tejto fázy môžu prebiehať počas celého priebehu intervencie. Napríklad sa určite občas vrátite k vašim základným princípom, aby ste uistili všetkých zúčastnených, že sú stále aktuálne a rovnako významné. Budú vašim kompasom a budú vás informovať, či idete správnym smerom. Možno do tímu priberiete nových členov a budete ich musieť oboznámiť s vašimi hodnotami a princípmi, ktoré sú v boji proti korupcii vašou hybnou silou.

Základné princípy, ktoré by ste mali zväziť, ak plánujete zakročiť proti korupcii

Rozhodnutie podniknúť kroky proti korupcii vo vašej organizácii, jej okolí a komunite bude pravdepodobne *najdôležitejším a najnáročnejším rozhodnutím, ktoré ako predstaviteľ miestnej samosprávy vykonáte*. Musíte však rátať s tým, že intervencia bude mať dopad na zvyšok organizácie, komunitu a samozrejme na vás najmä v závislosti od rozsahu liečby. Skôr než pristúpite k ďalším krokom, zväžte nasledovné faktory.

Prečo chceme zakročiť?

Čo vás viedlo k tomu, že ste sa rozhodli s korupciou zatočiť? Čo vás motivovalo k tomu, aby ste vyliečili samosprávu od korupcie a bránili jej opätovnému výskytu v budúcnosti? Je to preto, že ste sa rozhodli pomstiť tým, ktorí tento neporiadok spôsobili? Alebo je to preto, že sa vám korupcia z morálneho hľadiska bridí? Alebo je za tým nejaká emocionálna reakcia? Ak je to tak, spomaľte a popremýšľajte. Spýtajte sa seba, či by ste očakávali takúto reakciu od lekára, za ktorým prídete, ak ste závislý na drogách, a chcete sa liečiť. Ako by ste reagovali, keby sa pohoršoval nad vašim konaním a neliečil by chorobu? Emocionálna reakcia nie je produktívnym riešením.

Našťastie existuje mnoho dôležitých a presvedčivých dôvodov prečo je potrebné zasiahnuť. Korupcia môže oslabovať vašu samosprávu a komunitu. Ako každá choroba z vás vysaje energiu a schopnosť vykonávať základné funkcie efektívne. Korupcia môže byť aj finančne náročná. Odkláňa tok finančných prostriedkov, ktoré boli vyčlenené v prospech komunity. Možno ju prirovnať k otvorenej rane, ktorá sa nikdy nezahojí.

Z nefinančného hľadiska môže vzbudiť nedôveru verejnosti v samosprávu. Vytvorí bariéry medzi občanmi a samosprávou, dokonca i medzi úradníkmi samosprávy. Taktiež znižuje motiváciu mnohých zamestnancov vykonávať svoje úlohy a prácu dôsledne, či už ide o policajtov, inšpektorov alebo administratívnych pracovníkov. Oslabuje politickú vôľu a snahu samosprávy slúžiť občanom a znižuje autoritu udelenú občanmi.

Skutočne rozumieme príčinám korupcie v našej miestnej samospráve?

Autori publikácie *Korupčné mestá* píše že „korupcia je založená na chladnokrvej kalkulácii“. Ak verejný zamestnanec vníma, že pravdepodobnosť byť prichytený pri preberaní úplatku je minimálna, potrestanie mierne a odmena naopak vysoká, bude voči korupcii otvorený. Verejní zamestnanci sú zväčša nedostatočne zaplatení, a preto môžu pozitívne reagovať na možnosť získať dodatočné peniaze na zaplatenie škôl pre deti, výdavky za lieky apod. Je podľa vás možné, že niektorí verejní zamestnanci vnímajú korupciu ako možnosť uspokojiť ekonomické potreby?

Korupcia sa nevzťahuje len na verejných zamestnancov, ktorí „pečiatkujú“ papiere a majú prístup k verejnej pokladnici. Tieto prípady sa v skutočnosti dokážu vyriešiť pomerne jednoducho. Korupcia sa však týka aj občanov, ktorí si kupujú zvýhodnenie nad ostatnými. Dá sa tak urobiť mnohými spôsobmi, najmä pomocou systému spravovania samosprávy a ochotnými a poddajnými verejnými zamestnancami. Napríklad ovplyvnením tvorby územného plánu tak, aby pozemky získali na hodnote, alebo ovplyvnením kritérií pre cenovú ponuku na obstaranie tovaru za účelom eliminácie konkurencie.

Center for International Private Enterprises (CIPE), partnerská organizácia Americkéj obchodnej komory, vníma korupciu z ekonomického hľadiska na základe ekonomického dopytu a ponuky. Korupcia je interaktívnym procesom medzi tými, ktorí niečo chcú, a tými, ktorí to ponúkajú. „Keď sa na korupciu pozrieme z tohto ekonomického pohľadu, je zrejmé, že korupcia je viac ako len neetické správanie. Korupcia je prospesná len niekoľkým jedincom, no z dlhodobého hľadiska je nákladná pre spoločnosť, súkromný sektor a vládu.“²⁶

Okrem toho uvádzajú množstvo presvedčivých dôvodov, pre ktoré je dôležité s korupciou skončiť. Súvisia najmä s efektívnosťou vašej samosprávy a vašou vodcovskou úlohou a majú veľmi málo spoločného s politickou pomstou alebo potrestaním vinníkov.

²⁶ Sullivan, John; Shkolnikov, Aleksandr, s. 2

Pri diagnostikovaní kľúčových korupčných chorôb samosprávy vám odporúčame, aby ste brali do úvahy aj ekonomické hľadisko dopytu a ponuky. Je veľmi dôležité, aby ste pochopili príčiny a následky korupcie skôr, než sa pustíte do procesu diagnostikovania a plánovania procesu ozdravenia.

Porovnanie korupčných vzorcov

Pozrime sa na priamu súvislosť medzi definíciou korupcie CIPE o ponuke a dopyte a našou definíciou, ktorú sme uviedli ako *monopol plus voľnosť v rozhodovaní spojená s danou právomocou mínus zodpovedanie sa* ($K=M+VvR-Z$). Tento vzorec sme pomenovali DNA korupcie, aby sme zdôraznili jej dôležitosť a špecifické zloženie.

Uvádzame dva príklady, v ktorých sa obe definície zhodujú:

- Mesto udeľuje licencie na činnosť kasína. Ponuka licencií je limitovaná a dopyt po nich je veľmi veľký. Mesto má monopol a voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomoci na túto činnosť, ale chýbajú mu mechanizmy zodpovedania sa. Čo urobí mesto v tomto prípade? Istotne udelí licenciu firme, ktorá financovala starostovu predvolebnú kampaň.
- Možnosť výskytu korupcie z hľadiska dopytu a ponuky sa nám natíska i v prípade územného plánovania. Každá samospráva disponuje obmedzeným počtom pozemkov, zatiaľ čo dopyt po nich je zväčša obrovský – najmä po pozemkoch za účelom podnikania. Mesto má monopol a právomoc rozhodnúť o budúcom charaktere územia, no opäť nenesie zodpovednosť za jeho rozplánovanie. Čo sa stane? Bratanec predsedu stavebnej komisie dostane súhlas na zmenu využitia pozemku, ktorý vlastní, i keď je to v rozpore s celkovým územným plánom mesta.

Zamyslite sa

V príkladoch sme uviedli, ako dopyt a ponuka a DNA korupcie ($K=M+VvR-Z$) navzájom súvisia. Popremýšľajte a na základe vašej skúsenosti uveďte príklady, v ktorých korupcia vo vašej samospráve vznikla v dôsledku dopytu a ponuky ako aj $K=M+VvR-Z$.

.....

Sme si naozaj vedomí toho, čo znamená plánovaná intervencia, ako vylicitovať korupciu v našej miestnej samospráve?

V úvodnej časti našej príručky sme použili výraz „intervencia“ ako súčasť procesu vylicitovania korupcie. Pod pojmom intervencia rozumieme „*uvážený proces zaobrerania sa existujúcimi aktivitami a vzťahmi v našej organizácii a komunita s cieľom dosiahnuť dôsledne naplánovanú zmenu*“. Ak sa zaobráte myšlienkou zasiahnuť do miestnej samosprávy s cieľom ozdraviť ju od korupcie, dbajte na nasledovné:

- Aké riziká a výhody nám intervencia prinesie (politické, spoločenské, organizačné, finančné)?
- Aké budú požiadavky na vodcovstvo, manažment a zamestnancov v krátkodobom a dlhodobom aspekte, ak iniciujeme proces plánovanej zmeny?
- Aká rozsiahla bude musieť byť intervencia, aby vyliečila korupčné praktiky v našej organizácii?
- Kto intervenciou získa a kto stratí?
- Ako definujeme a zmeriame úspech?

Starosta La Paz a prednosta Bakalárova si čoskoro uvedomili, že prvé rozhovory o korupcii boli skôr monológmi. Starosta MacLean-Abaroa si spomína na svoj monológ počas momentu precitnutia: „*Na konci prvého dňa v práci som na ceste domov uvažoval nad tým, či som sa nedostal do pasce, z ktorej niet úniku.*“²⁷

Ako spomína starosta La Paz, riziká boli pre neho vysoké: „*Inštitúcia bola v stave úplného rozkladu a autorita neexistovala. Každý sa snažil finančne prežiť, a tak korupcia prerástla do obrovských rozmerov.*“

Prednosta Bakalárova sa rozhodol na základe toho, čo videl, a pripomienok od študentov. Bolo mu jasné, že stav väčšiny ubytovní pre viac ako desaťtisíc študentov predstavoval značný problém. Čo ak jedna z budov vzbĺkne v plameňoch a niektorí študenti v nej zhoria? Bola to špička ľadovca korupčných aktivít magistrátu? Snažil sa predstaviť si, čo by to preňho znamenalo z osobného hľadiska. Aká by bola jeho morálna autorita a autorita ako manažéra, ak by sa k situácii obrátil chrbtom? Taktiež si uvedomoval, že prípad bude na titulke študentských novín.

“ *Nešťastia spôsobené korupciou sú tlačovými agentúrami oznamované pomerne bežne. Napr. 17 prisťahovalcov dnes ráno uhynulo pri požiari v schátralom obytnom dome v Paríži. Bol to druhý prípad za posledné štyri mesiace. Pri predchádzajúcom požiari zahynulo 24 občanov. Štrnásť ľudí zomrelo a stosedem ľudí utrpelo zranenie, keď sa zrútila budova v rekonštrukcii v obchodnej štvrti Nairobi. Takéto riziká treba brať vážne, sú to reálne riziká.*

Vráťme sa však späť k vašej situácii. Ak sa rozhodnete zaoberať sa korupciou, či už sami alebo spoločne s tímom, budete hneď konfrontovaní s rozhodnutím, do akej hĺbky a šírky by vaše aktivity mali smerovať. Roger Harison, popredný výskumník riadenia ľudských zdrojov, rád zasiahnuť do úrovne nie hlbšej ako je:

- požadovaná úroveň na vytvorenie trvalých riešení
- úroveň, na ktorej organizácia ešte môže vynaložiť energiu a zdroje potrebné na riešenie problému.²⁸

Pozrime sa na problematiku v skratke. Harison používa termín *trvalé riešenia*, ktoré podľa nás môžu mať v miestnej samospráve krátke trvanie. Toto bol napríklad prípad

²⁷ Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris, s. 5.

²⁸ Harrison, Roger: Choosing the Depth of Organizational Intervention from Intervening in Client Organizations, Alexandra, VA. American Society for Training and Development, 1992, s. 68.

mesta La Paz, kde sa po odchode starostu MacLean-Abaroa, korupcia opätovne objavila. V prípade mesta Bakalárovo boli riešenia týkajúce sa ubytovní dlhodobé, no v porovnaní s mestom La Paz nebola problematika natoľko rozsiahla a komplexná.

Ak je naším zámerom vyliečiť momentálny chorobný stav a zabrániť opätovnému vzniku choroby v budúcnosti, vyžaduje si to organizačné, procesné, personálne a iné zmeny, ktoré pretrvávajú. Nedosiahneme to rýchlym procesom, pretože ozdravná kúra má len krátkodobé trvanie. Podpora od ostatných sa zvýši, ak sú zahrnutí do tvorby rozhodnutí a ich implementácie. To nás vedie k ďalšej otázke.

Je potrebné do rozhodnutí o liečení a prevencii korupcie zaangažovať iných predstaviteľov a zamestnancov miestnej samosprávy a zástupcov komunity?

Mnohí poprední predstavitelia samospráv majú tendenciu strážiť si svoje výsadné právo rozhodovať, najmä ak sa rozhodnutia týkajú ich samotných. Pozrime sa na extrémny príklad pochybnej tvorby rozhodnutí a jej možné následky.

Jeden z autorov spolupracoval s manažmentom väčšieho mesta na vytvorení programu riadenia výkonnosti (Performance Management). Tesne pred spustením tohto programu sa na stretnutí s vrcholným manažmentom dozvedel, že medzinárodná konzultačná spoločnosť dokončila pre mesto dôležitú analýzu o manažmente. Správa odporúčala implementovať vyše 2700 parametrov výkonnosti.

Vzhľadom na to, že workshopy na podporu riadenia sa mali zameriavať na techniky riadenia výkonnosti, konzultant to vnímal ako dobrú možnosť pracovať s parametrami výkonnosti. Povedali mu, že za žiadnych okolností nemôže spomenúť analýzu, pretože nadriadení pracovníci pri tvorbe parametrov výkonnosti nespupracovali a analýzu ešte nevideli. Parametre boli jednostranne vypracované odborníkmi bez konzultovania s manažmentom, ktorý bol za ich implementáciu zodpovedný. Hoci manažment očakával analýzu, nepoznal jej obsah. Konzultanti ich požiadali, aby im poskytli informácie a údaje o ich pracovných oddeleniach (čo robili a ako robili) ale nekonzultovali s nimi, ako by sa mala merať výkonnosť práce. Keď sa analýza zverejnila, boli veľmi nahnevaní. Pochopili, že budú zodpovední za implementáciu 2 700 výkonnostných parametrov. V dôsledku čoho tento prepracovaný a komplikovaný systém výkonnosti zlyhal.

Konzultácia a participácia sú nevyhnutnou súčasťou na dosiahnutie plánovanej zmeny

Ako ste mali možnosť presvedčiť sa, rozhodnutia budú lepšie, ak o nich spoluurozhodujú tí, ktorí nesú zodpovednosť za ich implementáciu. Skôr, ako budú rozhodnutia prijaté, mali by byť posúdené a mali sa zakladať na dostatočnom množstve informácii, ktoré overia opodstatnenosť jednotlivých aktivít. Rozhodnutia by mali byť prijímané na základe posúdenia a dostatku informácií, aby oprávňovali implementáciu jednotlivých aktivít. Šance na úspešnú protikorupčnú intervenciu sa pravdepodobne zvýšia, ak

máte čas na konzultácie s kľúčovými predstaviteľmi a zamestnancami a pri tvorbe rozhodnutí zohľadníte ich názory a predstavy.

Pozrime sa na tento fakt skôr, než pristúpime k ďalšiemu kroku, a tým je zriadenie poradnej skupiny. Predpokladajme, že ste sa ako miestny líder rozhodli zakročiť proti praktikám policajtov berúcich úplatky za dopravné priestupky. Pri diagnostikovaní takejto kriminality nám môže pomôcť verejnosť (napr. kde a kedy sa taká situácia stala) a môže zohrávať taktiež významnú úlohu v zamedzení korupčných praktík v budúcnosti. Keď zasiahnete proti týmto praktikám a samospráva je otvorená danú problematiku s vami konzultovať, občania budú vedieť, že korupčné prípady môžu nahlásiť. Čo je však dôležitejšie, občania budú vedieť, že ponúknuť úplatok alebo stať sa objektom žiadosti o úplatok zo strany policajta sú prejavy správania, ktoré nebudú samosprávou tolerované. Ako sme už uviedli, je dôležité zapájať sa do konzultácií s občanmi a zamestnancami. Žiaľ, neexistujú jasne stanovené pravidlá ako to urobiť. Najlepšia rada je, aby ste pri hľadaní novej participácie konali a rozhodovali uvážene a boli pripravení zapojiť účastníkov do čo najvyššej miery.

Odporúčame vám zamyslieť sa nad nasledovnými navzájom súvisiacimi otázkami ohľadom liečenia korupcie a prevencie skôr, ako sa rozhodnete ísť ďalej od fázy „urgentnej operácie“.

1. Prečo to chcete urobiť? Aká je vaša motivácia?
2. Rozumiete podstate korupcie, napr. jej DNA?
3. Rozumiete základom teórie intervencie a jej metódam, aby ste z nej vytvorili jadro vašej protikorupčnej stratégie?
4. Máte lepší prehľad o potrebe zaangažovať ďalších jedincov do našej intervencie liečenia a prevencie korupcie v samospráve a komunite?

Veríme, že vyššie uvedené otázky budú podkladom pre prvé stretnutia s osobami, ktoré si zvolíte ako členov poradnej skupiny. Ak chcete, aby tieto štyri body boli východiskom pre diskusiu, popremýšľajte o priebehu dialógu. Dialóg nám dáva jedinečnú možnosť preskúmať problematiku detailne, čo je nevyhnutné pre prijatie správnych rozhodnutí. Pomocou dialógu vznikajú lepšie rozhodnutia z hľadiska kvality, ako aj implementácie.

Vytvorenie poradnej skupiny

Nikto z nás nie je taký múdry, ako všetci spolu.
Japonské príslovie

John Kotter v knihe *Leading Change* uvádza, že je dôležité sformovať menšiu skupinu ľudí, ktorá bude disponovať dostatočnou silou, vplyvom a vedomosťami tak, aby dokázala presadiť výraznejšiu zmenu. Túto skupinu nazval pojmom *poradná skupina*.²⁹ Pri výbere členov skupiny zvažte niekoľko dôležitých aspektov. Po prvé, kto sú tí vyvolení jedinci, ktorým môžete dôverovať a s ktorými by ste radi spolupracovali?

²⁹ Kotter, Kapitola 4: s. 51 – 66.

Prinášajú kvality, skúsenosti a vedomosti, ktoré sú pri riešení problematiky korupcie relevantné? Budú mať dostatok vôle a odvahy zotrvať v celom procese, i keď bude dlhodobý? Do akej miery chcete do procesu zahrnúť zamestnancov organizácie, aby vám pomohli identifikovať hlavné zdroje korupcie v orgánoch samosprávy? Aby ste spoločne dokázali zvládnuť náročnú úlohu ozdravenia samosprávy od korupcie, bude sa musieť vaša poradná skupina rozrásť o jedincov, ktorí chorobu zvaná korupcia poznajú.

Vytvorenie efektívnej poradnej skupiny

Vráťme sa k našim prípadovým štúdiám z miest La Paz a Bakalárovo, ktoré názorne ukazujú možné problémy pri sformovaní skupiny. Najskôr sa pozrieme na situáciu v meste La Paz – ako starosta vo svojom blízkom okolí hľadal prvého člena poradnej skupiny.

La Paz

Starosta MacLean-Abaroa si uvedomoval, že v organizácii nebol jedinec, ktorému by mohol výhradne dôverovať. Preto sa obrátil na človeka zvonku organizácie, ktorý sa mu stal významným poradcom a sprevádzal ho procesom zmeny organizácie. Zámerne sme použili výraz „dôvera“. Pozrime sa na to, čo znamená pri výbere členov poradnej skupiny, ale najmä pri riešení problematiky korupcie.

Roy Lewicki, odborník na manažment, definuje dôveru ako *pozitívne očakávanie ohľadne konania druhej osoby (slová, činy, rozhodnutia) a prejavenie ochoty konať na základe svojich slov, činov a rozhodnutí*.³⁰

Pri zostavení svojej poradnej skupiny bola pre bývalého starostu La Paz dôležitá nielen dôvera, ale i schopnosti jej členov. Najal Roberta Klitgaard, popredného odborníka na korupciu, aby mu pomohol sformulovať a implementovať opatrenia na elimináciu hlavných zdrojov korupcie v tele samosprávy. Klitgaard nebol výlučne len konzultantom, ale stal sa i členom starostovej *poradnej skupiny*.

Angažovanie externého odborníka-konzultanta je opodstatnený a účinný postup, pretože konzultant, ako nezasvätený človek, vám môže poskytnúť nové, nezaujaté stanovisko. Okrem toho by mal mať také vedomosti, zručnosti a skúsenosti, aby doplnil a rozšíril tie, ktorými disponuje samospráva. Externý konzultant by mal byť objektívny a „nezapletený“ do každodenných aktivít orgánu miestnej samosprávy.

Za hlavné nevýhody externého konzultanta môžeme považovať vysoké náklady, dostupnosť a riziko, že na túto náročnú úlohu nebude mať dostatočné schopnosti alebo nebude s poradnou skupinou dobre spolupracovať. Externý konzultant sa musí oboznámiť so sociálno-politickým pozadím vašej miestnej samosprávy, čo si vyžaduje čas a prostriedky.

³⁰ Lewicki, Roy, Trust and Distrust: new relationships and realities, Academy of Management Review, July, 1998, dostupné na www.findarticles.com.

Bakalárovo

Prednosta Bakalárova taktiež spočiatku nevedel na koho sa obrátiť, no nemal dôvod domnievať sa, že ostatní zamestnanci budú do korupčných aktivít zapletení. Ako si spomínate, po prepustení podplateného úradníka, informoval o svojom rozhodnutí starostu. Hoci bol starosta veľmi prekvapený, nespochybňoval jeho konanie, pretože spadalo do právomoci prednostu. Varoval ho však, že istotne sa dočká odozvy, pretože niekoľko poslancov vlastnilo a prenajímalo študentom sporné budovy.

Spätné reakcie boli okamžité, najmä zo strany dvoch poslancov – majiteľov niekoľkých budov, ktoré neboli v súlade s právoplatnými predpismi.

Dlhodobé následky jeho činu boli značné. Dvadsaťsedem veľkých budov v centre mesta, ktoré nebolo možné zrekonštruovať, sa zbúralo. Ďalších približne päťstopäťdesiat iných budov nespĺňalo na začiatku školského roku požiadavky, v dôsledku čoho zostalo zhruba dvetisíc študentov bez ubytovania. Toto všetko prebehlo až dva roky po prepustení skorumpovaného úradníka. Zriadenie poradnej skupiny a dokončenie procesu dosiahnutia zmeny trvalo až dva roky. Dokonca i taká neškodná korupčná situácia, ako sa odohrala v Bakalárove, si môže vyžadovať dlhodobý proces na jej vyriešenie.

Keď si prednosta získal dôveru a pochopenie starostu, poslancov, mestského projektanta a zamestnancov zodpovedných za kontrolu, stali sa prvými členmi *poradnej skupiny*. Neskôr do tohto kolektívu prizval aj zástupcov komunity – predstaviteľa médií (aby mu pomohol informovať verejnosť a radil mu ako efektívne komunikovať), zástupcov študentskej organizácie, ktorí ho upozornili na korupčné praktiky (poznali situáciu a informovali ostatných študentov o rozhodnutiach zastupiteľstva), a predstaviteľa spolku majiteľov nehnuteľností, ktorý zastupoval vlastníkov budov, ktorí sa cítili ohrození, no ich účasť na priateľskom vyriešení problému bola nevyhnutná.

Na záver by sme radi dodali, že poradná skupina by mala zahŕňať aj osoby, ktoré majú prehľad o zdroji korupcie. V prípade prednostu mesta Bakalárovo to bol hlavný projektant a pracovníci zodpovední za kontrolu.

Členovia poradnej skupiny nemusia byť vždy nápomocní

V prípade Bakalárova jeden z členov poradnej skupiny nebol pod priamou kontrolou volených zástupcov ani úradníkov. Týmto členom bol úrad spadajúci pod regionálnu vládu, keďže v niektorých prípadoch môžu byť členmi poradnej skupiny aj organizácie. Úrad pre prácu a priemysel v Pensylvánii bol zodpovedný za dodržiavanie štátneho predpisu v oblasti požiarnej ochrany, ktorý sa týkal aj bezpečnostného vybavenia budov (ako napr. požiarne steny a dvere alebo vonkajšie požiarne schody). Práve nedostatky v bezpečnostných prvkoch vo väčšine starých budov prerobených na hromadné bývanie patrili k najzávažnejším.

Predstavitelia úradu na centrálnej ani na miestnej úrovni nemali záujem, najmä z politických dôvodov, o spoluprácu s mestom. Vzhľadom na to, že mesto okrem politického presvedčania nemalo iné prostriedky ako prinútiť úrad stať sa členom

skupiny, implementácia rozsiahleho programu na dodržiavanie bezpečnostných štandardov meškala. Stalo sa tak až po výraznom angažovaní sa prednostu v iniciovaní bezpečnostných kontrol, ktoré pohli s celým procesom. Mobilizácia jadra vašej poradnej skupiny môže byť niekedy komplikovaná a časovo náročná.

Každá poradná skupina je odlišná

Na základe našich dvoch príkladov ste mali možnosť získať prehľad o tom, koho osloviť pri zriadení poradnej skupiny. Vaše okolnosti si však môžu vyžadovať iné zloženie a môžu zahŕňať aj osoby, ktoré nie sú priamo súčasťou miestnej samosprávy. Rozhodujte sa na základe vašich špecifických okolností a myslite na to, že sformovanie poradnej skupiny je na vašej ceste prvotným a veľmi dôležitým rozhodnutím. Súčasťou príručky je cvičenie, ktorého cieľom je pomôcť vám operatívne uvažovať o zriadení poradnej skupiny. Prvým dôležitým krokom pri zostavení skupiny je nájsť vhodných kandidátov a druhým vytvoriť dobre fungujúci kolektív. To znamená:

- Mať spoločný názor na korupciu a predstavu o postupe ako ju liečiť a predchádzať jej.
- Stanoviť si pravidlá, podľa ktorých bude skupina fungovať.
- Prideliť rolu a zodpovednosť jednotlivcom na základe zručností, vedomostí a skúseností, ktoré prinášajú so sebou do skupiny.
- Naučiť sa pracovať ako tím.

Urobiť z poradnej skupiny produktívny tím

Transformovať členov poradnej skupiny do efektívne fungujúceho celku je dôležitým faktorom, ktorý ovplyvňuje úspech procesu dosiahnutia zmeny. Kolektív nevznikne zo dňa na deň, treba na ňom pracovať. Uvádžame niekoľko charakteristík efektívne fungujúcej skupiny:

- **Jasný cieľ:** nezáleží na tom, či ho nazývate vízia, cieľ alebo úloha. Opodstatnenosť vzniku skupiny musí byť jasná, pochopiteľná a akceptovaná všetkými členmi.
- **Neformálnosť:** pracovná klíma v skupine je neformálna, uvoľnená a otvorená.
- **Otvorená komunikácia:** členovia môžu otvorene diskutovať o úlohách a vzájomných vzťahoch.
- **Participácia:** všetci členovia sa aktívne zapájajú.
- **Zdieľané vodcovstvo:** zväčša má každá skupina svojho lídra, no úloha vodcu sa môže meniť podľa situácie, potrieb skupiny, zručností členov a plánovanej úlohy.
- **Spoločné rozhodnutia:** pri tvorbe dôležitých rozhodnutí môže byť potrebný jednohlasný súhlas skupiny.
- **Civilizované nezhody:** v každej efektívne fungujúcej skupine vzniknú nezhody, najmä ak ide o oblasť korupcie. Je dôležité nepotláčať ich a nevyhýbať sa im.
- **Jasná rola a zodpovednosť:** Efektívne fungujúce skupiny majú jasne vymedzené úlohy jednotlivcov a ich zodpovednosti. Členovia vedia čo môžu očakávať od ostatných.

- **Rozmanitosť:** všetci jednotlivci disponujú vlastnou silnou stránkou a navzájom sa vhodne dopĺňajú.
- **Vonkajšie vzťahy:** skupina nepracuje izolovane od okolia. Venuje sa vytváraniu dôležitých partnerstiev aktivizáciou zdrojov a vytváraním dôvery u orgánoch miestnej samosprávy a komunity.
- **Sebareflexia:** členovia skupiny občas preskúmajú kvalitu vzájomnej spolupráce, čo im pomôže zvýšiť efektivitu a výkonnosť.³¹

Toto sú štandardné kritériá pre vytvorenie efektívne fungujúceho kolektívu a ohodnotenie jeho výkonnosti, či už figuruje vo verejnom sektore alebo v rámci ziskovej organizácie.

Zamyslite sa

Predstavte si, že vám bola pridelená úloha viesť pracovnú skupinu miestnej samosprávy pre korupciu. Je všeobecne známe, že drobná korupcia je rozšírená (rýchlostné príplatky, odpustenie pokuty za dopravný priestupok a pod.). Hoci nie sú k dispozícii priame dôkazy, existuje aj forma „vyššej korupcie“ napríklad medzi developermi a stavebným úradom, ktorý dáva súhlas na veľké stavebné projekty. Pracovná skupina má za úlohu vypracovať riadiacemu orgánu rozsiahlu správu o stave a rozsahu korupcie v meste a vypracovať odporúčania na zníženie korupcie a jej prevenciu. Pri výbere členov pracovnej skupiny, vašej *poradnej skupiny*, vám bola ponechaná voľná ruka. Koho by ste do poradnej skupiny prizvali?

.....

.....

Na základe akých kritérií ste jednotlivých členov skupiny vybrali?

.....

.....

Čo bude, vzhľadom na zloženie skupiny, pre dobré fungovanie tímu dôležité?

.....

.....

Bez záruky (Caveat Emptor)



Upozorňujeme čitateľov našej príručky! Pri obchodovaní existuje princíp, ktorý sa používa už od roku 1523, a zdá sa, že je aplikovateľný i v našom prípade. Slovné spojenie *Caveat Emptor* znamená, že kupujúci (v tomto prípade čitateľ) za tovar či službu nedostáva žiadnu záruku. Značí to, že úspech vyličenia korupcie nie je zaručený a záruku za úspech preberáte sami na seba.

Korupcia v miestnej samospráve je niekedy spôsobená a podporovaná

³¹ Parker, Glenn: *Team Players and Teamwork*. San Francisco, Ca: Jossey-Bass Publishers, 1991. s. 33.

vyššími úrovňami správy vecí verejných. Vzhľadom na tieto vplyvné vonkajšie sily je možné, že vaše opatrenia v boji proti korupcii za daných okolností zlyhajú, keďže nebudú v rukách samosprávy a komunity. Preto upozorňujeme všetkých doktorov liečiacich korupciu – Bez záruky – *Caveat Emptor!*

Fáza 3 – Stanovenie diagnózy a plánovanie

Diagnóza alebo umenie identifikovať problém

Korupcia vo vašej organizácii či komunite môže byť buď veľmi ľahko rozpoznateľná alebo naopak – nesmierne ťažko odhaliteľná. Niektoré korupčné praktiky sú očividné, bijú do očí. Iné sa schovávajú za rôzne intrigy a klamstvá. Vo chvíli, keď si myslíte, že ste objavili problém a chcete sa naň vrhnúť, zistíte, že je to iba symptóm niečoho omnoho väčšieho. Nájsť zdroje korupcie a analyzovať ich tak, aby ste im porozumeli a vedeli správne liečiť, môže byť veľmi obtiažne.

Práve tento krok procesu plánovanej zmeny je mimoriadne dôležitý. Vráťme sa späť k našej analógii a pozrime sa na tento krok procesu liečenia a prevencie korupcie z pohľadu medicíny. Predstavte si seba v koži vášho lekára, za ktorým ste prišli pre pomoc. Keďže existuje veľké množstvo dôvodov, pre ktoré ste sa rozhodli naňho obrátiť, nie je v našich silách ich všetky rozoberať. Vybrali sme preto pár príkladov na ilustráciu našich tvrdení.

Prvý scenár je jednoduchý. Zlomili ste si ruku. Lekár vám dá liek proti bolesti, narovná ruku, dá ju do sadry a pošle vás domov. Druhý scenár je trochu komplikovanejší. Dostali ste pohlavne prenosnú chorobu, ale nechcete mu priamo povedať, čo vás trápi, a iba dúfate, že nejaký druh liečby, ktorý vám naordinuje zaberie. Miestne samosprávy takto veľmi často konajú, keď sa odhalí korupcia. Vedia, že „to“ majú, ale nie sú ochotné o tom hovoriť, a robia rôzne veci, aby to zakryli. V niektorých prípadoch si sami naordinujú liečbu a tvária sa, že sa nič nedeje.

Tretí scenár je sľubnejší čo sa týka možnosti dosiahnutia plánovaných zmien. Zahŕňa dva podscenáre alebo zápletky. Prvým je spýtať sa svojho lekára: „*Mohli by ste si ma nechať na pozorovaní, diagnostikovať môj stav a pomôcť mi ho prekonať?*“ Ak to prenesieme do našej situácie, pri diagnostikovaní, liečení a prevencii korupcie nám môže pomôcť externý konzultant alebo facilitátor. Tak, ako to urobil starosta La Paz, keď oslovil Roberta Klitgaard s prosbou o pomoc. A Klitgaard, ktorý učil na univerzite, si priniesol niekoľkých svojich študentov, ktorí mu pomáhali s uskutočňovaním rôznych diagnostických štúdií. Tento postup je legitímny a volia ho mnohé samosprávy. Ale existuje aj prístup zameraný na liečbu uskutočnenú priamo samosprávou, akási samoliečba – predstavuje druhú možnú zápletku.

Idete k lekárovi a poviete: „*Viem, že niečo nie je v poriadku s mojím telom. Avšak nie som si istý, čo to presne je alebo aké vážne to môže byť. Myslím si, že to dokážem vyliečiť sám, ak mi poviete ako na to. Mohli by ste mi dať nejaké tipy ako to diagnostikovať, naplánovať jednotlivé kroky liečby a mobilizovať zdroje na ich uskutočnenie?*“ Začnime

teda s identifikovaním – povedzte úprimne a otvorene, v čom si myslíte, že spočívajú vaše problémy. Podrobíme ich analýze a azda dokážeme pomenovať skutočný problém.

Identifikácia oblastí intervencie a problémov korupcie

Predpokladáme, že vaša samospráva a komunita trpia na viac ako len jedno korupčné ochorenie. Autori publikácie *Corrupt Cities uvádzajú*, že korupcia v miestnej samospráve môže mať rôzne podoby, napríklad:

- Politika nájomných bytov presúva zdroje od tých, ktorí ich skutočne potrebujú, k tým, ktorí dajú úplatok.
- Verejné zákazky sú pridelené nedôveryhodným firmám, na základe osobných vzťahov alebo úplatkov.
- Mestská polícia alebo inšpekcia za úplatok privrie oči nad priestupkami, ktoré ohrozujú bezpečnosť a zdravie občanov.
- Verejné vlastníctvo je nevhodne spravované a použité na súkromné účely.
- Licencie a povolenia sú udeľované na základe „rýchlostného príplatku“.
- Verejné služby sú určené len tým, ktorí dajú úplatok.
- Tvorba územného plánu a investičné rozhodnutia sú robené za účelom súkromného zisku.

V skutočnosti môže byť zoznam nekonečný.

Zo zoznamu vyplýva, že môžete mať niekoľko problémov súčasne. Skôr, ako ich podrobíte analýze, mali by ste ich identifikovať a určiť si poradie oblastí pre intervenciu.



Jeden z nástrojov vhodný na určenie oblastí pre intervenciu je korupčný vzorec ($K = M + VvR - Z$), ktorému sme sa už venovali vyššie. Ešte raz na objasnenie: *Korupcia je výsledkom monopolnej sily organizácie* (inšpekcia, udeľovanie povolení, obstarávanie služieb a tovarov, vymožitelnosť práva a pod.) v rukách ľudí, ktorí majú *právomoc a istú mieru voľnosti v rozhodovaní*, nenesú žiadnu alebo len minimálnu *zodpovednosť*.

Aby ste si dokázali stanoviť prioritné oblasti intervencie, bude potrebné spísať zoznam všetkých funkcií a aktivít miestnej samosprávy a položiť si mnoho otázok. Uvádzame niekoľko otázok, na ktoré by sa mali zameriavať starostovia, poslanci a výkonní pracovníci spolu s členmi poradnej skupiny.

- **Do akej miery je naliehavé nájsť riešenie na problém korupcie v príslušnej aktivite alebo funkcii samosprávy?** Problém je naliehavý vtedy, ak si vyžaduje okamžitý zásah, aby sa predišlo kríze. V našich dvoch príbehoch bol problém naliehavý v niektorej z funkcií samosprávy. La Paz bolo paralyzované rozsiahlou korupciou celého systému, kým v prípade mesta Bakalárovo žilo mnoho študentov v nevyhovujúcich budovách, ktoré nespĺňali bezpečnostné pravidlá.

- **Ako dôležité je nájsť riešenia na problém korupcie v príslušnej aktivite alebo funkcii samosprávy?** Hoci sa na túto otázku bude ťažko odpovedať, pretože jednoznačné odpovede neexistujú, je veľmi dôležité si ju položiť. Problém korupcie môže byť dôležitý, pretože má negatívny dopad na veľký počet obyvateľov alebo má dopad najmä na zraniteľné skupiny obyvateľstva; prípadne je dôležitý, pretože spôsobuje „krvácanie“ verejných financií a „vysáva“ verejné zdroje.
- **Ako je reálne vyriešiť problém korupcie v príslušnej aktivite či funkcii samosprávy?** Niekedy je vhodnejšie začať s liečbou, ktorá je najreálnejšia, zameraním sa na oblasti, v ktorých korupcia existuje a môže sa ľahko vyliečiť. Realnosť závisí od lokalizácie korupcie, jej náročnosti, na hrozbe politickej odplaty a ďalších faktoroch. Nie je to len jednoduchá odpoveď na otázku: „Je reálne postaviť obchvat okolo mesta?“
- **Je vo vašej moci vyriešiť problém korupcie v príslušnej aktivite či funkcii samosprávy?** Rôzne druhy moci, ktoré má miestna samospráva k dispozícii jej umožňujú kontrolu nad zdrojmi potrebnými na vyličenie korupcie.
- **Ste vy a vaša poradná skupina pripravení a odhodlaní podstúpiť proces liečenia korupcie vo vašej samospráve a komunite?** Máte politickú vôľu a odhodlanie pustiť sa do problematického a časovo náročného projektu? Ste si vedomí následkov a ochotní ich znášať?

Ak ste si určili oblasti, ktoré si vyžadujú intervenciu, mali by ste detailne analyzovať problémy korupcie a potvrdiť výsledky predbežnej diagnózy.

Kritériá, ktoré by sme ste mali uplatniť pri hodnotení správnosti identifikácie problému, sú nasledovné:

- **Zrozumiteľné?** Opísali ste problém tak, aby ho pochopili vaši podriadení, miestne združenie podnikateľov alebo kontrolné inštitúcie³² samosprávy?
- **Výstižné?** Boli ste stručný a išli ste k jadrú veci?
- **Ucelené?** Nevynechali ste pri opisovaní problému niečo dôležité?

Jeden z problémov, s ktorým sa lekári pri liečbe choroby často stretávajú, je odhadnúť skutočný problém. Problémy sú totiž často schované za symptómami. Pacient môže mať bolesti zubov, no v skutočnosti má v hlave nádor. Vytrhnutím zubu sa bolesť dočasne zmierni, no pacient neskôr zomrie na nádor. Preto je dôležité robiť to, čo robia lekári – klásť si veľa otázok.

- Aké sú symptómy tejto choroby? Sú aj nejaké iné? Je ich viac?

Pýtajte sa ďalej:

- **Prečo** predstavuje choroba problém (aké sú príčiny)?
- **Prečo** si myslíte, že musíte problém vyriešiť? (Aké budú následky)?
- **Kde a kedy** tento stav pretrváva?
- Je nakazený i niekto iný? Kto?
- **Čo by sa stalo**, ak by sme to ignorovali?

³² V slovenskom kontexte máme na mysli hlavného kontrolóra a Najvyšší kontrolný úrad SR.

Vráťme sa k prípadu Bakalárova a pozrime sa na to, ako sa korupčný vzorec a otázky potrebné na stanovenie diagnózy uplatnili v praxi. Fred bol konfrontovaný s dôkazom, že inšpektor bol namočený do korupcie. Bol zodpovedný za riadenie *monopolnej funkcie* (kontrola budov) a mal veľké *právomoci s istou mierou voľnosti rozhodovania*. Prerástlo to do takej šírky, že udelil povolenie vlastnej budove, ktorá nespĺňala podmienky, na ktoré bol zodpovedný dohliadať. Nebol braný na zodpovednosť svojimi nadriadenými ani inštitúciou, ktorá monopol vytvorila.

Podľa Klitgaard a iných odborníkov sú toto jasné predpoklady na rozvoj korupcie. Fred diagnostikoval existenciu korupcie v spolupráci so skupinkou znepokojených a aktívnych študentov (občianska watchdogová organizácia). Ako si spomínate, najskôr si overil problém získaním ďalších informácií (prehliadka budovy a kontrola vlastníctva) a potom vykonal *urgentnú operáciu* a inšpektora prepustil. Identifikácia problémov v tomto bode ešte neskončila. Skôr ako sa mohol pokúsiť o ich vyriešenie, potreboval viac informácií. Pozrime sa na tento aspekt procesu plánovanej zmeny.

Medzi identifikáciou problému a jeho riešením existujú aj iné dôležité kroky

Aby Fred dokázal určiť, či sa problém týkal len jednej budovy, musel preskúmať ďalšie skutočnosti.

- **Aký rozsiahly bol problém?** V prípadovej štúdii z mesta Bakalárovo predstavitelia študentskej organizácie potvrdili, že mnoho budov nespĺňalo požadované kritériá, a napriek tomu mali oprávnenie na prevádzku. Údaje získané obhliadkou na mieste potvrdili ich správnosť.
- **Kde bol problém?** Budovy po celom meste neboli v súlade s predpismi, i keď mali právoplatné rozhodnutie na prevádzkovanie od hlavného kontrolóra.
- **Ako dlho problém existoval?** Ako dlho úradujúci inšpektor zneužíval svoju právomoc?
- **Aký závažný bol problém?** Bol problematický pre študentov, no mohol byť katastrofický pre mesto, ak by z nedbalosti samosprávy došlo k úmrtiam študentov.

Pri riešení problematiky korupcie vám tieto a podobné otázky pomôžu posunúť sa v procese ďalej a pomôžu vám pri vyčlenení finančných prostriedkov a iných zdrojov samosprávy, ktoré sú potrebné na jej ozdravenie.



Neignorujte hlavnú myšlienku liečebného procesu

V meste Bakalárovo verejní predstavitelia okrem prepustenia inšpektora nepoužili iné trestné mechanizmy. Nepokúsili sa potrestať vlastníkov budov, ktoré neboli v požadovanom stave, a ani sa nesnažili zistiť, či dali niekomu úplatok. Pozornosť zamerali na to, ako zvýšiť zodpovedanie sa v monopolnej sile, aby jej funkcie mohli byť vykonané zodpovedne a efektívne. Po prepustení skorumpovaného úradníka sa proces zamerlal najmä na tvorbu politiky a manažment.

Rovnako sa postupovalo i v prípade La Paz. Korupcia sa často stretáva so snahou trestať. Ide síce o dôležitý prístup, zároveň však môže odkláňať vaše zameranie na hľadanie a zabezpečenie pozitívnych a udržateľných riešení. Dôraz treba klásť na liečbu a prevenciu, nielen na trestanie.

Je vyliedenie korupcie pre vašu samosprávu prioritou?

Mnohé z vyššie uvedených otázok vám počas procesu liečenia korupcie pomôžu urobiť zásadné rozhodnutia. Odpovede na tieto otázky však nemusia byť postačujúce z dlhodobého hľadiska. Zostane naša priorita liečiť korupciu a venovať sa prevencii prioritou aj v budúcnosti? Bude stále prioritná pre predstaviteľov a zamestnancov samosprávy a obyvateľov? Starosta La Paz sa osobne presvedčil, že ak korupcia nie je pod neustálym dohľadom, môže sa znovu objaviť.

Autori publikácie *Korupčné mestá píšú o „vymanení sa z kultúry beztrestnosti.“* Ide o stav, v ktorom obyvatelia a zamestnanci samosprávy sa často cítia byť nad zákonom. Ak vo vašej samospráve existuje kultúra beztrestnosti, tak pre vás bude zrejmé otázkou priority vymaniť sa z nej. Ak sa vo vašej samospráve tento fenomén nerozvinul, tak vašou prioritou bude, aby sa nezakorenil.

Osoby, ktoré sa snažia dosiahnuť zmenu v organizáciách či komunitách, často prihliadajú na dva elementárne faktory: *dôležitosť a naliehavosť*. I keď môže byť vyliedenie samosprávy z korupcie dôležité, nemusí byť zároveň aj naliehavé. Na druhej strane, vyliedenie istej choroby môže byť urgentné z časového hľadiska, no nemusí byť dôležité. Samozrejme, existujú prípady, ktoré sú dôležité a súčasne aj naliehavé. Tieto informácie budú pre vás užitočné pri stanovení ďalšieho kroku – čo urobíme a kedy to urobíme.

Plánovanie postupnosti aktivít

Ak ste identifikovali problémy súvisiace s korupciou a podrobili ste ich analýze, je potrebné pristúpiť k ďalšiemu kroku – plánovaniu priebehu aktivít. Zámerne uvádzame množné číslo (aktivít), keďže ich miestna samospráva môže vykonávať viac súčasne. Napríklad budete musieť vypracovať nové nariadenia pre obstarávanie a zároveň zrušiť vyplácanie miezd pre mŕtve duše.

Pre každú z týchto substratégií na ozdravenie samosprávy je dôležité:

- zúžiť možné činnosti na jednu prioritnú alebo na kombináciu činností
- zvážiť možné následky – z dlhodobého a krátkodobého hľadiska
- pripraviť plán na zhromaždenie potrebných zdrojov pre implementáciu prioritnej aktivity alebo kombinácie aktivít

V tejto fáze procesu sa poradná skupina musí dohodnúť na nasledovnom: *kto urobí čo, s kým, dokedy, s akými zdrojmi – a stanoviť, na základe čoho sa určí úspešnosť procesu.*

V tomto bode je nevyhnutné, aby ste zvážili komplexnosť procesu z *dlhodobého i krátkodobého hľadiska*.

Napríklad krátkodobá stratégia sa môže zameriavať na vyliečenie korupčných praktík a dlhodobá stratégia sa bude venovať prevencii korupčných aktivít. Niekedy môže byť náročné tieto časové hľadiská a funkcie od seba oddeliť, no mali by ste uvažovať i v týchto dimenziách a nevynechať faktory, ktorými sú dôležitosť a urgentnosť.

Ako sme už uviedli, stratégie by mali byť založené na dvoch faktoroch: čas k dispozícii a kľúčoví aktéri. Pozrime sa na ich možnú kombináciu.

Aspekt času a podpory okolia

Ak čas nezohráva dôležitú úlohu pri rozhodovaní, máte dve možnosti:

1. Ak máte podporu zo strany relevantných aktérov a okolie je zmene priaznivo naklonené, uvažujte pri tvorbe rozhodnutí a mobilizácii zdrojov nad inkluzívnou spoluprácou.



Príklad inkluzívnej spolupráce: Práve ste boli výraznou väčšinou hlasov na základe protikorupčného volebného programu zvolený za starostu. Prieskum odborového zväzu zamestnancov mestského úradu ukázal, že väčšina týchto dôležitých aktérov vás volila, a kľúčové rozhodnutia nemusíte urobiť okamžite. Za týchto okolností by ste sa pri liečení korupcie a zavádzaní protikorupčných programov mali pokúsiť o čo najužšiu spoluprácu s organizáciou a s komunitou.

2. Ak máte podporu relevantných aktérov a okolie nie je zmene naklonené, mali by ste sa rozhodovať na základe stratégie strategických spojenectiev.



Príklad strategických spojenectiev: Práve ste vyhrali voľby na starostu s malým náskokom, na základe protikorupčného predvolebného programu. Prieskum zamestnancov mestského úradu ukázal, že väčšina z nich je skeptická, že s korupciou dokážete bojovať. Okrem toho si uvedomujete, že kľúčové rozhodnutia nemusíte vykonať naliehavo. Za týchto okolností by ste sa mali robiť rozhodnutia týkajúce sa korupcie na základe konzultácií s malou skupinou strategických spojencov, ktorí vám dali hlas.

V prípade, že čas zohráva dôležitú úlohu a ste nútený urobiť rozhodnutie o procese plánovanej zmeny alebo o mobilizácii zdrojov na jej implementáciu, máte taktiež dve možnosti (*neurobiť nič* nie je jednou z možností).

1. Ak máte podporu aktérov a okolie je zmene priaznivo naklonené, mali by ste sa rozhodovať na základe stratégie strategických konzultácií.



Príklad strategických konzultácií: Práve ste boli zvolený za starostu prevažnou väčšinou hlasov na základe protikorupčného volebného programu. Prieskum odborového zväzu zamestnancov mestského úradu ukázal, že väčšina vás volila a očakávajú, že bezodkladne urobíte dôležité protikorupčné

opatrenia. Ak tak nespravíte, rýchlo stratia vo vás a vaše schopnosti dôveru. Za týchto okolností by ste mali zavolať niekoľko pracovných stretnutí s kľúčovými predstaviteľmi odborov, členmi podnikateľských združení, ako aj mimovládnych organizácií, aby ste dokázali vypracovať priebeh aktivít počas prvých troch mesiacov vo funkcii.

2. Ak máte podporu aktérov a okolie zmeny nie je naklonené, mali by sa rozhodovať na základe stratégie legitímnej moci a autority.



Príklad stratégie legitímnej moci a autority: Práve ste na základe protikorupčného programu vyhrali voľby na starostu s veľmi malým náskokom. Podľa prieskumu zamestnancov mestského úradu je väčšina z nich skeptická, že s korupciou dokážete bojovať. Okrem toho ste sa dozvedeli, že riaditeľ finančného oddelenia je namočený do podvodu, v ktorom peniaze z odpredaja majetku samosprávy putujú na účet v zámorí. Na základe týchto „do očí bijúcich“ skutočností a legitímnej moci, ktorá vám ako autorite bola pridelená, by ste mali konať okamžite. Skontaktujte sa s políciou a chyťte riaditeľa finančného oddelenia skôr, než stihne utiecť do zahraničia. Pri zatýkaní mu dajte okamžitú výpoveď. Ak ste šikovný politik, zvoláte tlačovú konferenciu a uznáte šéfovi polície nemalé zásluhy na tejto protikorupčnej razii.

Tieto rozhodnutia vyplynuli z princípov už vyššie spomínanej plánovanej zmeny. Sú to: konzultácia a participácia, praktické a priame aktivity a ohľad na prostredie, kde rozhodnutia robíte.

Mobilizácia zdrojov

Niektro by mohol namietat, že mobilizácia zdrojov je súčasťou implementácie a nemala by byť od nej oddelená. My ju vnímame ako odlišnú fázu plánovania intervencie.

Ak ste zmätení vysvetľovaním tejto terminológie, vytvorte si vlastné termíny na opísanie jednotlivých fáz a krokov podľa vašich potrieb a názorov.

Pri kroku rozhodovania o slede činností a mobilizácii zdrojov majú lídri, manažéri, výkonní pracovníci a tvorcovia rozhodnutí možnosť byť kreatívni. Práve táto fáza procesu liečby vám dáva možnosť popustiť uzdu fantázií. Nebojte sa byť kreatívni.

Zváženie dôležitých aspektov

Niektoré odporúčania, ktoré uvádzame, nie sú veľmi zásadné a možno ste nad nimi v spojitosti s korupciou ani neuvažovali. Berte ohľad na to, že situácia je v každej miestnej samospráve a komunite odlišná. Na ilustráciu použijeme prirovnanie: Motýľ povedal húsenici: „*Vysvetlil som ti teóriu, teraz je na tebe, ako si poradíš.*“

Zvážte alternatívne spôsoby na obstarávanie istých služieb a tovarov v rámci miestnej samosprávy.

Služby by mali byť menej monopolné a potrebujú viac konkurencie.

- Zavedte prvky súťaže a zainteresujte súkromných aktérov do poskytovania niektorých služieb samosprávy napr. verejný poriadok či zásobovanie pitnou vodou. Uvedený prístup je vhodným riešením vtedy, ak je chránený záujem občanov. Miestna samospráva musí preto zvážiť spoločenský a ekonomický dopad takýchto rozhodnutí. Dbajte na to, aby ste vyriešením jedného problému nespôsobili ďalší, možno ešte väčší; napríklad privatizáciou dodávky vody nebude táto dostupná chudobnejším vrstvám obyvateľstva.
- Vytvorte verejno-súkromné partnerstvá.
- Podporujte konkurenciu medzi verejnými firmami.
- Ukončíte niektoré funkcie, ktoré môže prebrať súkromný a tretí sektor.
- Zadaťte niekomu činnosti samosprávy, ktoré nie sú efektívne alebo môžu byť zdrojom pre politickú manipuláciu a korupčné aktivity.

Takto učinil starosta La Paz, keď sa rozhodol skončiť s monopolným udeľovaním stavebných povolení na základe ľubovôle pracovníkov magistrátu.

“ Navrhol som, aby združenie architektov umožnilo svojim členom stať sa certifikovanými udeľovateľmi stavebných povolení, tak, že by sa spoluzodpovedali za súlad povolení so stanovenými normami. Za svoju prácu by boli ohodnotení v trhových cenách. Na oplátku by architekti museli prejsť skúškou znalosti mestských pravidiel pri udeľovaní povolení a vytvoriť záručný fond, ktorého zdroje by pripadli mestu v prípade ich odborného aj morálneho zlyhania. Združenie architektov tiež muselo súhlasiť so spolupodielaním sa na monitorovaní, a v prípade nedostatkov aj na sankciovaní porušení stavebných pravidiel. Niekoľko dobre platených úradníkov na mestskom oddelení Územného rozvoja by vykonávalo kontrolu vybranej vzorky stavebných povolení. V prípade nejasností by mesto mohlo zasiahnuť a spolu so združením architektov konať.

Pozorne kontrolujte, ako sa v samospráve robia rozhodnutia a ako sa nakladá s peniazmi určenými na dôležité investičné zámery mesta. Bývalý starosta La Paz si spomína, ako neohlásene navštívil niekoľko stavieb na území samosprávy:

“ Na moje počudovanie, väčšina stavieb sa nachádzala v málo obývaných štvrtiach a ich účelom bolo skôr rozšíriť mesto ako poskytnúť služby pre existujúce štvrte. Okrem toho som počas inšpekcií prišiel na to, že pracovníci a stroje magistrátu pracovali na budovaní nových ulíc, ktoré dokonca neboli zahrnuté v územnom pláne mesta. Vtedy som si uvedomil, že zamestnanci magistrátu zodpovední za pracovnú silu a stroje si vymysleli vlastný program a priority pre verejnú výstavbu, ktorá nebola potrebná pre občanov a nebola efektívna ani pre mesto. Tieto práce sa vykonávali na základe „protektie“ formou úplatkov, ktoré príslušným úradníkom ponúkli skupiny špekulujúce s nehnuteľnosťami. Tajné transakcie boli dohodnuté vopred a zamestnancom magistrátu bol sľúbený pozemok v zóne výstavby.

Zjednodušte systém riadenia

Časom si mnohé z orgánov verejnej správy vytvoria od občana pomerne veľký odstup. V takomto prípade sa podnikania chytí a bezohľadní zamestnanci chopia šance

a nájdú spôsob, ako túto medzeru vyplniť, prirodzene za poplatok. Vtedy je účinné zjednodušiť systém riadenia. Vypočujme si príbeh starostu MacLean-Abaroa:

“ *Pravdepodobne najbežnejšia a najzjavnejšia forma korupcie sa vyskytovala na chodbách budovy magistrátu. Stovky obyvateľov nimi každodenne prechádzali, aby si vybavili úradné formality a zaplatili miestne dane. Keďže v organizácii vládol chaos a občania nemali dostatok informácií, objavilo sa mnoho chytrákov, ktorí im ponúkali poskytnutie služby vybavenia formality a následného získania povolenia. Ľudia tak boli donútení platiť dvojnásobne, pretože museli zaplatiť oficiálny poplatok pri predložení dokladov a „extra“ poplatok pri vybavení žiadosti. Doklady o zaplatení sa nevystavovali pravidelne, a tak bolo zrejmé, že veľká časť príjmu samosprávy putovala do vreciek skorumpovaných úradníkov. Ľudia získali len príslub „dočasnej ochrany“ pred šikanou zo strany úradov.*

Najskôr sme izolovali dotýčnych úradníkov od verejnosti. Nedovolili sme, aby občania behali od stola k stolu a zháňali podpisy a pečiatky. Všetky dokumenty bolo potrebné odovzdať ne jednom mieste, označiť ich číselným kódom a vyzdvihnúť na inom mieste o niekoľko dní neskôr.

Tieto jednoduché opatrenia nemohli eliminovať korupciu, no znížili hlavný zdroj zneužívania občanov. O niekoľko týždňov ste sa mohli prejsť chodbami magistrátu a nestretli ste sa s nešťastnými občanmi, obeťami vydierania a skrytých vyhrážok. V novom počítačom spracovanom systéme sa im jednoduchšie orientovalo. Cítili, že situácia sa zmenila k lepšiemu.

Iným príkladom je napríklad zriadenie tzv. zberných miest. Vzhľadom na svoju efektivitu sa využívajú v mnohých krajinách sveta. Občanom ušetria čas strávený na úrade a umožnia ľahšiu orientáciu. Samozrejme najväčšia výhoda je, že neprídu do priameho kontaktu s úradníkmi, ktorí si chcú vylepšiť plat na úkor ich peňaženiek.

Osadte viac okien do budovy orgánu samosprávy

Inými slovami povedané, buďte transparentnejší, otvorenejší a prístupnejší. Mali sme možnosť spoznať sa s prednostom, ktorému pri nástupe do nového zamestnania bola pridelená kancelária chránená ako úkryt. Bola schovaná za ostatnými kancelárkami, v ktorých pracovali sekretárky, asistenti a iní úradníci. Preto sa rozhodol presťahovať svoju kanceláriu, aby bol bližšie k občanom. S úsmevom na tvári rozprával príbeh o istom úradníkovi, ktorý bol nešťastný z toho, že nemal priestor, kde by mohol viesť tajné rokovania, a tak mu nezostávalo iné miesto ako pánska toaleta. Väčšina verejných záležitostí by mala byť prerokovávaná verejne. Čím viac okien a sklenených dverí sa bude v budove vášho magistrátu nachádzať, tým je väčšia šanca na vyliečenie príčin choroby, ktoré vznikajú v hlboko v ústraní.

Zapojte klientov, občanov, podnikateľský sektor, mimovládne organizácie a iných do hodnotenia vašich politik, programov, služieb a interakcií s nimi.

Infolinky, ombudsmani, hodnotiace lístky občanov alebo rozhovory s občanmi vám pomôžu potlačiť korupciu. Nie je nič frustrujúcejšie, ako nájsť v schránke pre návrhy a sťažnosti občanov len jedinú sťažnosť, ktorá tam bola vhodaná pred pol rokom. Je to depresívne pre predstaviteľa miestnej samosprávy, ktorý tvrdí, že má záujem o spätnú väzbu, rovnako ako aj pre občana, ktorý očakáva, že sa k jeho návrhom a sťažnostiam bude pristupovať zodpovedne. Komunikácia s občanom musí byť riadená efektívne.

Občania môžu byť vašou najúčinnejšou zbraňou v dlhodobom programe liečiť korupciu a brániť jej opakovanému výskytu. Napríklad Centrum pre verejné záležitosti v meste Bangalore v Indii zohralo významnú úlohu pri znižovaní korupcie v tomto meste a celom regióne, okrem iného i vďaka dotazníkom, ktoré vyplňali obyvatelia. Bližšie informácie o danej stratégii nájdete na web stránke www.pacindia.org.

Snažte sa vedieť, čo sa deje „na ulici“ a podporujte občanov v tom, aby vás informovali. Verejnosť vám dokáže poskytnúť mnoho cenných informácií, ktoré povedú k zníženiu korupcie, napr. telefonát o prenájme budovy bez platného povolenia, anonymný prieskum pre podnikateľov, ktorí sú nútení dať úplatok za udelenie povolenia alebo prípady pompézneho životného štýlu verejných úradníkov.



Napríklad finančná riaditeľka miestneho úradu menšieho amerického mesta bola odsúdená zo sprenevery verejných financií, keďže susedia si nedokázali vysvetliť, ako si za úradnícky plat môže dovoliť zrekonštruovať dom, postaviť krytý bazén a ísť s rodinou na dovolenku do Európy. V skutočnosti si to dovoliť nemohla, a urobila tak z verejných peňazí. Neprepieklo sa jej to, pretože susedia na to poukázali.

Podnecujte občanov k spolupráci pri odhaľovaní korupčných praktík, napríklad pomocou watchdogových skupín alebo dotazníkov, ktoré v dnešnej dobe môžu byť vyplnené on-line na verejne dostupných počítačoch. Rovnako dôležitú úlohu pri odkrývaní korupcie môžu zohrať i samotní zamestnanci orgánov miestnej samosprávy. Musia mať však istotu, že ak poskytnú informácie o korupcii vo vlastných radoch, nebudú ohrození. The UN-HABITAT, TI toolkit (viď vyššie), sa na stranách 94 – 5 venuje ochrane informátora.

V zriedkavých prípadoch môžu byť občania motivovaní „udávať“ nie z občianskej povinnosti, ale z osobnej pomsty. Preto je dôležité si najskôr overiť správnosť informácie a až potom konať. Občania sú dôležitými spojencami v procese vyličenia korupcie. Je dobré mať vedomosti o tom, čo sa, podľa nich, v komunite odohráva.

Skontrolujte postupy obstarávania a nákupy zo posledné tri roky

Verejné obstarávanie poskytuje úradníkom výbornú možnosť, ako sa obohatiť. I keď si myslíte, že pri obstarávaní vo vašej samospráve k nekalým praktikám nedochádza, neuspokojte sa s tým. Na Filipínach existuje napríklad organizácia Procurement Watch (Dohľad nad obstarávaním) zložená z ekonómov, právnikov a politológov, ktorá na požiadanie monitoruje aktivity samospráv súvisiace s obstarávaním. Zistite, či vo vašom regióne nepôsobí obdobná organizácia. Navštívte ich web stránku a preniknite do podstaty veci: www.procurementwatch.org. Zriadte podobnú službu, ktorá bude prínosom pre miestne samosprávy vo vašej krajine.

Riadenie ľudských zdrojov – priorita vašej samosprávy

Ak by ste hľadali zdroje korupcie, všimli by ste si, že väčšina z nich pramení z nedostatkov v systéme riadenia a rozvoja ľudských zdrojov. Pozrime sa na ich slabé miesta:

- Nízke mzdy: Puristi venujúci sa príčinám korupcie neradi počujú, že mzdové ohodnotenie ovplyvňuje kvalitu uchádzačov o prácu v orgánoch miestnej samosprávy, a tak sa požiadavky na týchto uchádzačov znižujú (nemajú potrebné vzdelanie a skúsenosti na danú pracovnú pozíciu).
- Personálna politika: Často sú protekčne prijímaní ľudia len preto, že sú niečí príbuzní či priatelia.
- Mŕtve duše: Vyplácanie miezd zamestnancom, ktorí pre samosprávu nepracujú alebo vôbec neexistujú, sú znamením nesprávneho fungovania samosprávy.
- Náplň práce a zaradenie zamestnanca: Ak je to možné, rotujte zamestnancov, ktorí sú v styku s verejnosťou. Podplateľný zamestnanec je ten, ktorý má možnosť „vytvárať si vzťahy“. Svojoľné konanie zamestnancov, ktorých náplň práce má monopolný charakter, je potrebné obmedziť, napríklad odstránením dvier v kanceláriách, prácou v skupinách alebo zamedzením priameho styku úradníka s občanom.
- Zodpovedanie sa, skladanie účtov: Monitorujte pracovný výkon, zaveďte systém hodnotenia výkonu, ktorý sleduje funkcie a správanie náchylné na korupciu, a rozdeľte zložité procesy monopolného charakteru.
- Mechanizmy, ktoré zabezpečia meranie výkonu úradníka v závislosti od spokojnosti občanov (klientov): vo funkciách, kde dochádza k priamemu kontaktu s občanom či klientom je spätná väzba veľmi dôležitá, keďže vzťah monitoruje a zlepšuje.
- Vysoké kritériá pre výkon a nízky prah pre porušenie pravidiel: V mnohých samosprávach to funguje presne opačne: nízke nároky na výkon a vysoká tolerancia k porušovaniu pravidiel. Zvýšte odmeny pracovníkov za kvalitne odvedenú prácu a zvýšte ekonomické a personálne dôsledky pre zamestnancov, u ktorých ste zistili korupčné praktiky.
- Školenia, vzdelávacie programy a iné aktivity: vďaka nim budú zamestnanci pracovne rásť. Takéto programy zvyšujú záujem zamestnancov pracovať pre organizáciu a vytvárajú prostredie, v ktorom sa korupcia nebude rozvíjať.
- Pravidlá správania: vypracujte pravidlá správania sa a dohliadajte na ne. I keď si mnohí myslia, že to nepomôže (najmä tí podplateľní), opak je pravdou.

Protikorupčné centrum „Utstein“ publikovalo zoznam administratívnych a regulačných mechanizmov, ktoré využívajú mnohé miestne samosprávy na svete s cieľom znížiť korupciu:

- regulácia úradnej právomoci,
- zjednodušenie komplexnosti procesov,
- vzdelávanie občanov o fungovaní verejného systému,
- zvýšenie transparentnosti pri pridelení verejných zdrojov,
- dodržiavanie etickej kultúry zamestnancov,
- identifikácia a riešenie konfliktov záujmov,
- zverejnenie aktív a politických príspevkov,
- zvýšenie občianskeho dozoru.

Umenie plánovať proces a mobilizovať zdroje má veľmi veľa podôb. Finálna podoba môže závisieť od viacerých faktorov, napr. od finančného obmedzenia, naliehavosti vykonať zmenu a pod. Narábajte s procesom ľubovoľne podľa vašich potrieb a popustite uzdu fantázii.

Fáza 4 – Implementácia zmeny

Možno si myslíte, že *experimentovanie, testovanie a prerábanie* sú nepodstatné kroky procesu plánovanej zmeny. Podľa nás by implementácia nového programu na vyličenie a prevenciu korupcie mala byť podrobená vyššie uvedeným krokom skôr, než bude schopná prevádzky.

Vzhľadom na to, že mnohé korupčné aktivity sú neplánované, nájsť na ne trvalé riešenia si vyžaduje pomerne veľa experimentovania.

Radi by sme poukázali na rozdiely medzi *experimentovaním a testovaním a prerábaním*. *Na prvý pohľad sa zdajú byť nepatrné, no v skutočnosti môžu byť v procese liečenia korupcie užitočné a prospešné. Považujte ich predzvesť úspešnosti implementácie programu na zníženie korupcie. Pomáhajú nám vyskúšať nové názory či programy bez ohrozenia cieľa alebo úspechu.*

Testovanie a prerábanie

Testovanie a prerábanie je príležitosť, ako vyskúšať nový prístup či stratégiu v pomerne bezpečných podmienkach. Príklad: starosta sa dozvie, že korupcia je veľmi rozšírená medzi úradníkmi, ktorí udeľujú obchodníkom povolenie predávať na mestskom trhu. Mestský úrad vypracoval nový systém na obmedzenie korupcie, ale pred jeho definitívnym spustením ho najskôr vyskúša a podľa potreby upraví. Jeden z manažérov, ktorý cíti tlak zo strany obchodníkov, priznáva, že bol zatiahnutý do korupčných praktík, a súhlasí vyskúšať nový systém pod podmienkou, že počas doby testovania bude mať vyšší plat a, ak sa systém osvedčí, bude sa podieľať na finálnych úpravách.

Skúšobná prevádzka systému nám v tomto prípade dáva možnosť:

- vychytať „muchy“ nového systému;
- overiť si prijatie nového systému;
- získať spätnú väzbu od úradníkov udeľujúcich povolenia ako aj od obchodníkov, ktorí o ne žiadajú;
- vykonať úpravy pred jeho implementáciou.

Experimentovanie

Experimentovanie predstavuje odvážnejší a riskantnejší spôsob dosiahnutia zmeny. Príklad z mesta La Paz, kde *komplikovaný systém ohodnotenia nehnuteľnosti za účelom platenia daní bol nahradený novým systémom, v ktorom občania stanovili hodnotu*

svojich nehnuteľností pod skrytou hrozbou, že mesto má právo nehnuteľnosť odkúpiť za nimi deklarovанú hodnotu. Výsledkom bol prudký nárast v príjmoch mesta.³³

Systém však zlyhal, keď vedenie samosprávy pochopilo, že mesto nemá účinné sankcie na stanovenie hodnoty pozemku, navyše sa ukázalo, že postup odkúpiť majetok od občana za ním stanovenú cenu bol nezákonný.³⁴

Nebojte sa experimentovať so spôsobmi ako chorobu vo vašej samospráve vyliečiť. Uistite sa však, že tieto pokusy sú zákonné. Neodmysliteľnou súčasťou nášho prístupu je „učenie sa praxou“. To znamená, že často vykráčime do neznáma, vyskúšame nové koncepty, myšlienky a postupy, na ktorých sa naučíme niečo nové, a budeme o krok bližšie k úspechu. Ak spochybňujete metódu experimentovania, spomeňte si na vedcov v oblasti medicíny. Ako ďaleko by zašli, keby nerobili pokusy? Dokázali by liečiť choroby a robiť pokroky v prevencii? Ak by sme o vyliečení korupcie a jej prevencii vedeli všetko, bol by tento krok irelevantný. Keďže však tieto vedomosti nemáme, musíme siahnuť po tejto metóde, ktorá je kľúčom k úspechu v dlhodobejšom horizonte.

Implementácia

Implementácia je z teoretického hľadiska akčná fáza plánovaného procesu zmeny. Žiaľ, i dôsledne naplánované činnosti nedopadnú vždy tak, ako by sme očakávali. Bryson a Crosby v *Leadership for the Common Goods* uvádzajú že „*implementácia je bežne komplexným a chaotickým procesom, ktorý zahŕňa rôznych hráčov a organizácie s protichodnými a často nezlučiteľnými cieľmi a záujmami*“.³⁵

My sme plánovanie priebehu aktivít charakterizovali ako rozhodovanie *kto urobí čo a s kým, dokedy a s akými prostriedkami, a stanovenia si kritérií na meranie úspešnosti. Implementácia je teda realizácia vašich plánov. Ako nás však Byrson a Crosby upozorňujú, dodatočné, protichodné a často nezlučiteľné ciele a záujmy sú faktory, ktoré často zohrávajú nemalú úlohu. Vždy sa totiž nájdu osoby, ktoré budú mať osobný záujem na tom, aby korupcia fungovala naďalej.*

Ako vedúci predstavitelia miestnej samosprávy musíte aktívne podporovať implementáciu bez toho, aby ste vašu pozornosť venovali menej dôležitým záležitostiam. Uvádzame niekoľko bodov, ako vykonávať vodcovskú úlohu pri implementácii protikorupčného plánu bez toho, aby ste zasahovali do činností osôb zodpovedných za implementáciu.

Uvažujte o implementácii strategicky. To znamená, že okrem iného vytvorte politiky a poskytnite zdroje potrebné na realizáciu plánov. Napríklad zavedenie nového systému obstarávania si môže vyžadovať dodatočných zamestnancov, vybavenie, finančné prostriedky a čas, s ktorými ste nerátali pri schválení zmien v systéme.

³³ Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris. s. 100.

³⁴ Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris. s. 106.

³⁵ Bryson, John a Barbara Crosby: *Leadership for the Common Good*. San Francisco, CA. Jossey-Bass Publishers, 1992. s. 13.

Liečba korupcie môže byť z krátkodobého hľadiska finančne náročná, keďže ako sme spomenuli, môže si vyžadovať nové vybavenie, zamestnancov a zaškolenie zamestnancov v novom systéme. V La Paz starosta prijal absolventov univerzít z iného kontinentu, aby mu pomohli vytvoriť nový systém, ktorý by bol kompatibilný so zmenami, čo plánoval presadiť. V meste Bakalárovo bolo potrebné prijať a zaškoliť viac inšpektorov.

Vytvárajte spojenectvá so širšou komunitou. V La Paz prišlo starostovi na pomoc niekoľko medzinárodných organizácií. Taktiež sa spojil so „šampiónom“ v boji proti korupcii, Robertom Klitgaardom. V Bakalárove bola situácia jednoduchšia, pretože samospráva získala z fondu obnovy od štátnej inštitúcie peniaze na pokrytie počiatočných nákladov súvisiacich s procesom plánovanej zmeny. Navyše, miestne rádio a noviny hodnotili protikorupčné praktiky pozitívne. Na Srí Lanke (pozri vyššie) podnikateľská komunita podporovaná obchodnou komorou poskytla politickú podporu na zastavenie širokorozsiahlej a finančne vyčerpávajúcej korupcie. Takéto spojenectvá môžu predstavovať rozdiel v tom, či vaša protikorupčná snaha bude úspešná alebo neúspešná.

Buďte kreatívni a odvážni pri implementácii zmien. Skôr ako bývalý starosta La Paz zaviedol protikorupčné opatrenia, skorumpované gangy zamestnancov magistrátu ponúkali občanom urýchlený postup pri vybavení žiadostí a licencií. Starosta im túto možnosť odňal ich izolovaním od občanov. (Je to i príklad predchádzajúceho kroku v procese plánovanej zmeny: experimentovanie, testovanie a prerábanie.)

Zmeňte systém. Nový systém môže byť podľa potrieb úplne odlišný od starého. Napríklad: zmení sa systém odmeňovania pracovníkov v pozíciách náchylných na korupciu zvýšením miezd, aby orgán samosprávy prilákal čestných a kompetentných uchádzačov, zreorganizuje sa pracovný priestor, aby nedošlo k stretu „ponuky a dopytu“ po korupcii a verejné služby sa objednávajú externe od súkromného sektora za prísnych pravidiel.

Ako vidíte, zmeny v systémoch môžu byť iniciované na základe rôznych potrieb. Vo vyššie uvedených príkladoch sme sa zmienili o zmenách zahrňujúcich ekonomický, fyzický a právny aspekt. Sú však len názornou ukážkou z veľkého množstva zmien, ktoré možno zaviesť na zníženie korupcie. Systémy z nášho pohľadu predstavujú mechanizmy, ktoré tvorcovia politik vytvárajú a implementujú, aby dosiahli špecifické ciele alebo aby zmenili existujúci systém na efektívnejší.

V závislosti od rozsahu navrhovaných zmien systému môže byť ich príprava veľmi odlišná. Napríklad zvýšenie miezd na pracovné pozície mestského úradu, ktoré sú náchylné na korupciu, si môže vyžadovať negóciáciu so zamestnaneckými skupinami alebo zmeny v rozpočte, ktoré v niektorých prípadoch nie sú možné, pretože nie sú v súlade s platnými pravidlami.

Takéto systémové zmeny môžu mať žiaduce ako aj nežiaduce následky. Na jednej strane môžu poslúžiť potrebe nájsť dôveryhodných a kompetentných uchádzačov, na druhej strane môžu finančne odmieniť aj tých, ktorí neboli celkom poctiví alebo dostatočne kompetentní. Aj ostatní pracovníci totiž môžu vyvíjať tlak na zvýšenie miezd, čo by mohlo mať dopad na rozpočet samosprávy.

Skôr ako sa akákoľvek zmena systému zavedie, je potrebné klásť si otázky typu „prečo“ a „čo ak“. Prečo podnikáme tento krok? Ak ho podnikneme, aké budú možné žiaduce a nežiaduce následky?

Buďte trpezliví a vytrvalí. Implementácia prebehne len málokedy tak, ako bola naplánovaná. Napríklad v meste Bakalárovo trvalo až dva roky, kým ubytovne pre študentov spĺňali kritériá, pretože väčšina z nich mala veľa nedostatkov a kapacity na rekonštrukciu týchto budov boli nedostatočné.

Zaangažujte občanov. Ako sa vyjadril starosta La Paz, implementácia predstavuje enormnú výzvu pre tých, ktorí sa rozhodli s korupciou bojovať. Túto výzvu nám môže pomôcť zdolať verejnosť. Občania sú prirodzenými spojencami a môžu sa stať vašimi očami a ušami pri odkrývaní korupcie vo verejných službách, programoch či implementácii programov. Podobne vo viacerých samosprávach v Indii sa hodnotiace lístky občanov preukázali ako účinné mechanizmy pre monitorovanie implementácie verejných programov a služieb.

Fáza 5 – Hodnotenie a priebežná prevencia

Záverečná fáza procesu ozdravenia a prevencie korupcie pozostáva z dvoch krokov: odhadnúť dopad a ustáliť prevenciu. Inými slovami povedané, ak sa dostatočne venujeme profylaxii, samotné liečenie prestáva byť dôležité. Je to bežný lekársky postup, ktorý preukázal svoje opodstatnenie.

Hodnotenie dopadov

V dobre riadených organizáciách by hodnotenie dopadov malo byť zamerané na potreby, ciele a zámery každej plánovanej činnosti, ktorá ovplyvní výkon. Takto by mali postupovať kompetentní tvorcovia politik a manažéri. Avšak zmeny v politike, programoch či operačných systémoch zameraných na zníženie korupcie a zabránenie jej opakovanému výskytu v budúcnosti si vyžadujú rýchle rozhodnutia a činnosti.

Napriek nevyhnutnosti prijať rýchle rozhodnutia a konať by si zodpovedné osoby mali položiť zopár základných otázok, aby dokázali odhadnúť dopady ich rozhodnutí či konania v určitom časovom období. Napríklad:

- Prečo sme sa takto rozhodli? Aké sú naše motívy a ciele?
- Ako odmeriame dopad našich rozhodnutí či konaní?
- Vzniknú nejaké neplánované dôsledky našich rozhodnutí, ktoré by sme mali vopred zvážiť?
- Ak áno, môžeme minimalizovať neplánované dôsledky alebo sa im vyhnúť?

Ideálne hodnotenie dopadov by malo byť založené na merateľných cieľoch, ktoré boli stanovené na začiatku procesu tvorby rozhodnutí spravovania či riadenia. Žiaľ, činnosti potrebné na liečenie a prevenciu korupcie sú zriedkavo vykonané za „najideálnejších

okolností“. Napriek tomu by sa kompetentní tvorcovia politik a manažéri mali snažiť čo najviac zohľadniť možný dopad ich rozhodnutí, i keď sú často robené „za pochodu.“

Preto dbajte na to, aby hodnotenie dopadov bolo súčasťou vášho protikorupčného plánu a jeho implementácie. V niektorých prípadoch sa pri hodnotení dopadov môžete obrátiť na občanov. Poučte sa zo skúseností bývalého starostu La Paz a prednostu Bakalárova. Občania vám pomôžu efektívne zhodnotiť dopady, pretože vám poskytnú informácie, údaje a názory na priebeh procesu. Hodnotenie dopadov nie je len náplňou práce občianskych watchdogových skupín, je to primárna úloha a zodpovednosť manažmentu. Pozrime sa detailne na tento krok v našom procese plánovanej zmeny.

Hodnotenie dopadov a rola manažéra

Ako sme spomenuli, je veľmi dôležité vypracovať spôsoby hodnotenia dopadu vašej protikorupčnej iniciatívy. Pozrime sa na túto fázu procesu z akademického hľadiska.

V súvislosti s hodnotením dopadu sa najčastejšie používajú dva termíny – *výstup* a *výsledok*. Vzhľadom na ich podobnosť sú v praxi často navzájom zamieňané jednak tými, ktorí ich vyžadujú (napr. politici), ako aj tými, ktorí sú zodpovední za ich implementáciu (napr. manažéri a nadriadení pracovníci). *Výstupy* sú merateľné ukazovatele pokroku vzhľadom k stanovenému cieľu. *Výsledky* definujeme ako plánované alebo občas neplánované následky intervencie. Výstupom je napríklad súhrn opatrení, ktoré odbúrali zbytočné kroky v procese získania stavebného povolenia, ktorých cieľom bolo zjednodušiť proces a zamedziť priamemu styku s klientom. Výsledkom bol skrátený čas na spracovanie žiadostí a vyššie zisky z poplatkov, pretože nešli „bokom“.

Bežné ukazovatele merania pokroku a výsledkov sú:

Primeranosť

Do akej miery:

- boli naše akčné plány na dosiahnutie vytýčeného cieľa dostatočné?
- boli naše ciele na vyliečenie špecifického typu korupcie, ktorú sme stanovili v akčnom pláne, primerané?
- boli zdroje poskytnuté samosprávou na vykonanie protikorupčných opatrení postačujúce?
- sú výsledky udržateľné a budú neodlučiteľnou súčasťou programu prevencie?

Účinnosť

Do akej miery:

- bol každý z protikorupčných plánov implementovaný?
- sme dosiahli vytýčené ciele?

Efektívnosť

Ako:

- inak mohli byť použité zdroje určené pre každú z protikorupčných aktivít? Ak by sme použili iný zdroj, dosiahli by sme výsledky rýchlejšie a za nižšie náklady?
- nákladné bolo plánovanie a implementácia našich protikorupčných aktivít v pomere k prínosom? (Pamätajte, že prínosy nepredstavujú len vyššie zisky v pokladnici samosprávy, ale aj iné hodnoty.)
- sme mohli dosiahnuť tie isté výsledky pri nižších nákladoch, ak by sme to robili inak? Mohli sme napríklad využiť služby súkromnej firmy?

Následky

Do akej miery:

- dosiahla naša miestna samospráva výsledky, ktoré očakávala pri naštartovaní protikorupčnej iniciatívy?
- môže byť každá z daných iniciatív udržateľná? Udržateľnosť v prípade korupcie je prevencia.

Aké:

- boli celkové prínosy pre občanov z každej iniciatívy?
- nevýhody sa objavili v každej z podniknutých iniciatív?

Stabilizácia

Vzhľadom na zložitosť problematiky korupcie najmä z hľadiska inštitucionálnej normy v mnohých organizáciách, komunitách a spoločenstvách nemožno predpokladať, že liečenie korupcie je jednorazovou záležitosťou. Tak ako všetky ostatné organizmy, aj politické tela sú náchylné na choroby (v našom prípade je to korupcia), a preto musia byť liečené neustále.

Úspechy, ktoré ste dosiahli pri znížení korupcie v špecifických oblastiach miestnej samosprávy a komunity, budete musieť stabilizovať. Pod stabilizáciou rozumieme, že neprídete o pokroky, ktoré ste vy a vaša organizácia v boji proti korupcii urobili. Na ilustráciu procesu stabilizácie použijeme príklad verejného obstarávania.

Na stabilizáciu systému verejného obstarávania (zamedzeniu opätovného vzniku korupčného správania) je potrebné vykonať niekoľko navzájom súvisiacich krokov. Napríklad:

- Skontrolujte politiky miestnej samosprávy týkajúce sa špecifických foriem korupcie, ktorým ste sa venovali v procese ozdravenia. Máte napríklad politiky či nariadenia, ktoré zaručia, že všetky dôležité obstarávania budú v súlade s medzinárodnými pravidlami obstarávania? Ak ich nemáte, bezodkladne ich stanovte. Sú v politikách obsiahnuté aj iné aktivity súvisiace s obstarávaním, ako napríklad nakladanie s drobnou finančnou hotovosťou? Buďte systematickí.

- Zabezpečte, aby všetci zamestnanci pracujúci na obstarávaní boli zaškolení a kompetentní túto činnosť vykonávať. Ak nie sú dostatočne odborne znalí, poskytnete im náležité zaškolenie. V prípade, že zamestnanci nespĺňajú požiadavky na vykonávanie procesu obstarávania, preložte ich, podľa možnosti na inú pracovnú pozíciu v rámci organizácie.
- Na vykonanie ročného auditu prizvite napríklad audítorov, aby skontrolovali postupy organizácie v obstarávaní, a to na základe vašej politiky ako aj na základe všeobecne platných pravidiel obstarávania. Prípadne sa poraďte s metodikmi Úradu pre verejné obstarávanie (www.uvo.gov.sk), či s osobami, ktoré z daného úradu získali spôsobilosť na výkon verejného obstarávania.
- Ubezpečte sa, že všetci dodávatelia a zhotovitelia boli oboznámení s vašou politikou a postupmi obstarávania. Majte pripravené fotokópie týchto materiálov pre dodávateľov a zhotoviteľov, pripojte ich do žiadostí o projekty, programy alebo iné aktivity, ktoré verejné obstarávanie zahŕňa.
- Spolupracujte s miestnymi podnikateľskými združeniami alebo podobnými asociáciami ako aj watchdogovými skupinami, aby boli informovaní o vašich politikách a postupoch. Dožadujte sa podpory pri výmene informácií o praktikách, ktoré prebiehajú a potrebujete o nich vedieť, pretože sa týkajú napr. obstarávania. Niekedy sa obeť dozvie informáciu ako posledná.

Stabilizácia je stratégiou, ktorá so sebou prináša výhody aj nevýhody. Výhody: v organizáciách bola korupcia obmedzená alebo vyliečená, vytvorila sa politicky stabilná samospráva, stabilné systémy, postupy a normy. Nevýhody: stabilita spôsobuje stagnáciu a spokojnosť, čo môže viesť ku korupcii. Čo teda robiť?

V prvom rade zabezpečte, aby bola stabilizácia a dosiahnutá zmena živým a demokratickým procesom. Ak sa veci veľmi zhoršia, vždy máte možnosť „vyhodiť darebákov“. Skúsenosti z demokratických systémov ukazujú, že i keď darebákov vyhodíte, nemáte záruku, že sa neobjavia noví.

V druhom rade je to ekonomická súťaž. Hoci nie všetky podnikateľské subjekty sú „čisté“, sme presvedčení, že podnikatelia, ktorí budujú svoju konkurencieschopnosť na základe poctivosti a šikovnosti, sú súčasťou plánovanej zmeny.

Čo môžu teda samosprávy a ich lídri urobiť, aby stabilizáciu začlenili do týchto procesov? Uvádzame niekoľko rád:

- Vychovajte novú generáciu osobností verejného aj súkromného života. Spolupracujte so vzdelávacími inštitúciami, obchodnými komorami, odborovými zväzmi a inými inštitúciami, aby ste našli a vychovali osoby, ktoré prejavujú potenciál byť lídrami.
- Držte ochrannú ruku nad demokratickými inštitúciami. Demokracia potrebuje konkurenciu, aby zostala zdravá a silná. Ak bude vaša samospráva politicky jednostranná, založte novú stranu. Demokracii sa dá naučiť. Podporte vzdelávacie inštitúcie, aby učili nielen o tom, ako demokracia vyzerá, ale najmä, ako sa robí.
- Staňte sa učiacou sa organizáciou. Osveta pomôže odhaliť tmavé zákutia vo vašej organizácii, v ktorých korupcia prekvitá. Ako sme spomenuli vyššie UN-HABITAT vypracovalo množstvo materiálov, ktoré pomôžu lídrom miestnej samosprávy a zamestnancom stať sa učiacou sa organizáciou. Navštívte ich web

stránku www.unhabitat.org a dozviete sa viac o ich publikáciách Local Elected Leadership Series (píše sa v nich o 12 vodcovských kompetenciách, ktoré sú potrebné pre dobré spravovanie volenými zástupcami), Building Bridges Series (vytváranie združení medzi samosprávou a občanmi), Local Government Financial Management Series (fiškálna zodpovednosť), the Participatory Budgeting Toolkit a mnoho ďalších. Tieto nástroje sú dostupné na web stránky UN HABITAT a pomôžu zmeniť vašu organizáciu na učiacu sa organizáciu. Aj na Slovensku pôsobia viaceré organizácie, ktoré sa venujú potieraniu korupcie na úrovni miestnej samosprávy – pozrite si napríklad web stránky Transparency International Slovensko (www.transparency.sk), ďalej Aliancie Fair-Play (www.fair-play.sk), či organizácie Via Iuris (www.viaiuris.sk). Transparency International Slovensko dokonca pravidelne organizuje diskusné a vzdelávacie víkendové **stretnutia lídrov miestnej samosprávy, ktorých sa môžete zúčastniť aj vy.**

- Budujte odborné a silné verejné inštitúcie. Okrem iného vytvorte systém verejnej služby založený na modernej politike riadenia ľudských zdrojov a zabezpečte, aby verejné inštitúcie boli transparentné a otvorené.
- Ako súčasť vášho úradu a výkonu jeho právomocí vytvorte poistky ako priebežné finančné audity, audity výkonnosti a hodnotenia manažerských a odborných zručností. Veľmi často sa stáva, že profesionálni audítori a hodnotitelia podávajú polovičný výkon keď ide o verejné inštitúcie. Ak sa tak stane aj u vás, musia sa vám za to zodpovedať.

Stabilizovaním výsledkov vašich snáh ozdraviť samosprávu, vytvárate základy pre priebežnú prevenciu.

Priebežná prevencia

Zmyslom preventívnych programov je hľadať do budúcnosti a zabezpečiť, aby sa korupcia nielen liečila, ale aby sa jej aj predchádzalo. Proces tvorby preventívneho programu je podobný procesu plánovanej zmeny, ktorému sme sa doposiaľ venovali. Predsa len, vyžaduje si to istý posun v uvažovaní a konaní miestnej samosprávy a komunity.

Pochopíte to, ak si uvedomíte rozdielny prístup k liečbe choroby a k jej prevencii. Liečba si vyžaduje zásah na zastavenie oslabenia organizmu a fyzických chorôb. Prevencia zahŕňa stratégie a činnosti, ktoré odstraňujú alebo zabraňujú riziku, aby sa oslabenie či fyzické choroby neusadili alebo sa znovu neobjavili. Preventívna medicína skôr využíva edukačné postupy na oslovenie a informovanie verejnosti. To znamená, že rozmýšľa a koná z hľadiska udržiavania a ochrany zdravia napr. pravidelné preventívne prehliadky u lekára. Preventívna medicína zároveň pracuje aj na trvalých liečebných postupoch, napr. na očkovaní.

Či sa na liečbu a prevenciu pozeráme z lekárskeho alebo politologického hľadiska, oboje si na efektívne fungovanie vyžaduje osobitné prístupy, systémy hodnôt, stratégie, vedomosti a schopnosti.

Proces plánovanej zmeny je cyklický, vyvíjajúci sa a nekonečný. Z jedného cyklu skúmania a činností sa presuniete do ďalšieho. V našom prípade sa presuniete

z liečenia špecifických faktorov ovplyvňujúcich korupciu k tvorbe programov, systémov a kapacít v miestnej samospráve a komunite, ktoré sa venujú prevencii. Môže si to vyžadovať odlišnú víziu, nových členov poradnej skupiny a prechod z analyzovania problémov na predvídanie možností. Ak dokončíte proces plánovanej zmeny, možno budete mať pocit, že ste dorazili na koniec cesty (vyliečenie korupcie v samospráve a komunite), no v skutočnosti vás bude čakať ďalšia výprava s názvom prevencia.

Myšlienky na záver

Autori publikácie *Corrupt Cities* uvádzajú, že: „časom a pod novým vedením sa môžu niektoré protikorupčné opatrenia zdeformovať a stanú sa zdrojom korupcie.“³⁶ Stalo sa tak v meste La Paz, ako aj v Hong Kongu (mesto, ktoré autori vo svojej publikácii opisovali). Zmenilo sa vedenie, zmenili sa podmienky a zmenila sa ostražitosť občanov.

Dôkladne naplánované a úspešne implementované protikorupčné programy a politiky sa môžu časom stať predmetom úplne nových protikorupčných aktivít pod taktovkou niekoho iného. Napríklad systém obstarávania môže vďaka inštalácii centralizovaného systému fungovať niekoľko rokov bez korupcie. Neskôr však môže zlyhať kvôli zmene v spravovaní a menovaním nového, nekvalifikovaného, ale vynaliezavého, vedúceho obstarávania, ktorý je mimochodom starostov kamarát. Alebo chaos a neporiadok s odvozom a likvidáciou odpadu sa pre samosprávu vyrieši jeho privatizáciou, no neskôr môže spôsobiť ešte väčší zmätok, keď novú spoločnosť odkúpi spoločnosť, ktorá je riadená organizovaným zločinom.

Na vyriešenie problematiky korupcie neexistuje definitívna odpoveď. Miestna samospráva dáva úzkoprsým politikom a provinčným podvodníkom výbornú možnosť „priučiť“ sa. Keď sa priučia svojmu remeslu na náklady verejnej pokladne, postúpia o úroveň vyššie, kde je viac možností a ešte vyššia odmena. Je to pesimistický, no žiaľ, reálny pohľad na problematiku, ktorej sa venujeme.

Na záver uvádzame zoznam chýb, ktorých by ste sa mali vyvarovať, aby bol váš proces dosiahnutia plánovanej zmeny úspešný. Vypracoval ho John P. Kotter, ktorý sledoval viac ako sto organizácií počas ich snahy stať sa efektívnejšími, účinnejšími a konkurencieschopnými.³⁷

Nezáleží na tom, či ste schopný líder alebo ním nie ste, transformačné postupy (ako napr. liečenie korupcie a prevencia) sú vždy veľmi komplikované. Preto je pravdepodobné, že sa ľahko dopustíte niektorej z chýb, ktoré John P. Kotter analyzoval vo svojom článku. Ak chcete, aby bol proces úspešný, vyvarujte sa nižšie uvedených chýb, ktoré môžu – naopak – viesť k neúspechu.

³⁶ Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris. s. 109.

³⁷ Kotter, John P.: *Why Transformation Efforts Fail*, Cambridge, MA. Harvard Business Review, 1995.

Chyba č. 1 Nedostatočne silný pocit naliehavosti situácie

Naštartovanie transformačných zmien v organizácii si vyžaduje spoluprácu viacerých jednotlivcov. Je nesmierne dôležité, aby ste ich motivovali, a tak získali primeranú podporu. Ako to môžeme dosiahnuť? Jedným spôsobom je vyvolať u spolupracovníkov pocit, že vykonať zmenu je nesmierne dôležité a naliehavé. Docielite to napríklad otvorenou diskusiou o negatívnych skutočnostiach, ktoré vás osobne presvedčili, že situácia je kritická. Prejavte vaše odhodlanie vykonať zmeny a silnú politickú vôľu, keď ako politický líder priznáte chorobu korupcie vo vašej miestnej samospráve a budete jej čeliť.

Chyba č. 2 Nedostatočne silná poradná skupina

Organizácie, ktorým sa podarilo úspešne presadiť plánovaný proces zmien, mali vytvorenú silnú základňu, tzv. poradnú skupinu. Skupina by mala pozostávať z osobností, ktoré sú rešpektované komunitou, disponujú informáciami a odbornými vedomosťami potrebnými na ozdravenie samosprávy od korupcie a zároveň budú schopní vytvárať kontakt so širšou komunitou. Snahu zmeniť systém zväčša prejavia len dvaja či traja jedinci, no úspešná transformácia si vyžaduje celý tím ľudí. Jadro skupiny tvoria vrcholový manažéri a spolu s ostatnými členmi musia pracovať ako jeden celok. Je nevyhnutné, aby mali jednotný pohľad na smerovanie procesu.

Chyba č. 3 Nedostatočná vízia

Ak si nestanovíte jasnú víziu, ktorá vás bude viesť celým procesom, vaše úsilie môže stroskotať. Vízia určuje smerovanie organizácie v budúcnosti. Zároveň by mala byť ľahko komunikovateľná a pochopená všetkými členmi. Pokus o transformáciu nebude úspešný, ak bude založený len na plánoch, stratégiách a programoch, pričom mu bude chýbať jasná vízia.

Chyba č. 4 Nedostatočná komunikácia

Transformácia je možná len vtedy, ak získate aktérov na svoju stranu. Za týmto účelom využite všetky dostupné komunikačné kanály a predstavte vašu víziu príťažlivým, zaujímavým a porozumiteľným spôsobom. Vzhľadom na to, že komunikácia neprebíha len na verbálnej úrovni, je dôležité, aby predstavitelia procesu zmeny konali na základe svojich slov. Musia ísť dobrým príkladom a stelesňovať správanie, hodnoty a aktivity, ktoré chcú podporovať. Len máločo dokáže oslabiť snahu tak, ako predstavitelia, ktorých konanie nie je v súlade s ich rétorikou.

Chyba č. 5 Neodstránenie prekážok

I keď je komunikácia nesmierne dôležitá, nie je jedinou zárukou úspechu. Musíte identifikovať a odstrániť prekážky, ktoré vám stoja v ceste pri dosahovaní cieľa. Tieto prekážky môžu byť osoby, ako aj organizačné štruktúry, pravidlá a normy.

Chyba č. 6 Nesystematické plánovanie a krátkodobá výhra

Významné zmeny si vyžadujú dlhodobý proces. Ak sa však nebudete tešiť z krátkodobých výsledkov, vaša energia a hybná sila sa môže oslabiť. Tí, ktorí vás spočiatku podporovali môžu bez krátkodobých úspechov rezignovať a pridať sa na stranu pasívnych. Pri úspešných transformačných procesoch si manažéri stanovujú krátkodobé ciele a pri ich dosiahnutí odmenia tých, ktorí sa na úspechu spolupodieľali či už povýšením, pochvalou alebo finančne.

Chyba č. 7 Predčasné vyhlásenie víťazstva

Tešiť sa z úspechov je dôležité, no dbajte na to, aby ste sa netešili predčasne. Priskorené vyhlásenie víťazstva môže mať neblahé následky, pretože ukončí proces a spojí iniciátorov zmien s jeho odporcami. Z radosti nad dosiahnutými pokrokmi iniciátori vyhlásia víťazstvo, zatiaľ čo odporcovia sa tešia z toho, že vojaci opustili bojisko. Ak sa chcete vyhnúť takémuto chybnému kroku, nevyhláste víťazstvo hneď, ale pokračujte v procese, a to zaoberaním sa väčšími problémami, systémami a kultúrami, ktoré bude treba zmeniť, aby ste stabilizovali aktuálny stav a zabránili regresii. Týka sa to najmä korupcie v orgánoch samosprávy.

Chyba č. 8 Nezakotvenie zmien do kultúry organizácie

Zmenu sa vám podarí dosiahnuť len vtedy, keď bude pevne zakotvená v kultúre vašej organizácie. Kým nie je hlboko vrytá do spoločenských noriem a hodnôt, môže časom zoslabnúť, najmä, ak tlak povolí.

Preto musíte často zdôrazňovať, že medzi zvýšenou výkonnosťou organizácie a vyššou kvalitou života existuje súvislosť. Sú to výsledky zmien, nových postupov, správania a prístupu. Ľudia však budú môcť vidieť a chápať veci v súvislostiach len pri účinnej komunikácii.

Taktiež dbajte na to, aby ďalšia generácia lídrov podporovala nové postupy a mala záujem pokračovať vo vašich šľapajach. Už i len jedno neúspešné vodcovstvo môže zničiť výsledky a úspechy desaťročnej práce.

John P. Kotter končí svoju analýzu obavou, že jeho zoznam sa môže zdať veľmi zjednodušený vzhľadom na to, že dokonca i úspešná snaha dosiahnuť zmenu môže byť chaotická, plná nečakaných prekvapení a len zriedkavo bude vopred stanovená postupnosť dôsledne dodržiavaná. Kotter však verí, že ak pomôže ľuďom znížiť počet omylov, môže to byť rozhodujúcim faktorom pri úspešnosti či neúspešnosti procesu.

Na záver popremýšľajte a napíšte, akým chybám by ste sa mali vyhnúť pri vašom procese vyliečenia korupcie a ozdravenia samosprávy.

.....
.....

PS: V básni *Patience (Trpezlivosť)* autora Williama Gilberta, básnika 19. storočia, sa nachádza verš, ktorý vystihuje podstatu našej snahy vyliečiť korupciu a predchádzať jej na úrovni územnej samosprávy.

Zmysel je bezvýznamný, ak sa o ňom iba hovorí.

Je najvyšší čas obliecť si lekársky plášť, vziať si do ruky túto príručku a vykročiť do miestnej samosprávy a komunity s cieľom vyliečiť korupciu a venovať sa prevencii.



Žiadne reči, pustite sa do práce!





Transparency International Slovensko

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava, Slovakia
Tel. /Fax.: + 421 2 5341 7207
E-mail: tis@transparency.sk
Internet: <http://www.transparency.sk>



FPDL

Člen skupiny
Partners for
Democratic
Change

Partners Foundation for Local Development - FPD
Str. Piata Amzei 7-9, scara D, etaj 6, ap.34, sector 1, Bucuresti, Romania
Tel/fax: +40213135664; +40213135668; +40213141966
E-mail: fpdl@fpdl.ro
Internet: <http://www.fpd.ro>



LGI

Open Society Institute - Local Government and Public Service Reform Initiative - LGI
Oktober 6 u. 12, Budapest, H- 1051, Hungary
Tel: +3613273104 , Fax: +3613273150
E-mail: lgprog@osi.hu
Internet: <http://lgi.osi.hu>

OSI



United Nations Human Settlement Programme - UN-HABITAT
PO Box: 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tel: +254207621234 , Fax: +254207624266/7
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Internet: <http://www.unhabitat.org>

ISBN 978-80-89244-32-4