



KORUPCE A VEŘEJNÉ OBSTARÁVÁNÍ

ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

Kdy a proč funguje potlačování korupce

Proč se některým státům daří potírat (potlačovat) korupci a jiným ne? Pod potlačováním korupce rozumíme schopnost společnosti nebo státu omezit individuální korupční chování, definované jako nespravedlivé rozdelování veřejných statků vedoucí k neoprávněnému soukromému zisku.

Existují důkazy, že to, čemu se říká korupce, je vlastně kontext správy věcí veřejných (*governance*) a ne individuální chování. Proto je pro výzkumníky zásadní otázkou, proč některé společnosti ve svém vývoji dosáhly vysoce etický přístup k správě společných věcí, a potlačily výskyt korupce a jiné tento ideální stav nedosáhly. Tato otázka nahrazuje nesprávně položenou otázku „co způsobuje korupci“, ale současně zachovává její směřování k hledání příčin uvedeného jevu.

Zásadním problémem je především protekční zvýhodňování

Protikorupční strategie jsou většinou navrženy tak, že řeší úplatkářství. Z celkového pohledu je však úplatkářství jen špičkou ledovce. Podle výzkumů je zásadním problémem především protekční zvýhodňování (*favouritism*) a prosazování soukromých zájmů ve veřejné správě. Dvě třetiny respondentů průzkumu Globálního barometru korupce (GCB) vykonaného v roce 2013 ve 107 zemích se domnívaly, že protekcionářství je v jejich zemi pravidlem, ne výjimkou. Více než polovina z nich byla přesvědčena, že jejich vláda je v područí soukromých zájmů. Přitom s úplatkem měla v sledovaném roce zkušenost jen čtvrtina dotázaných.

Protekcionářství ve veřejné správě, zkorumpovanost úředníků a ovládnutí státu soukromými zájmy jsou různé aspekty „velké“ korupce, která brání prosazování výběru na základě schopností a poctivosti a ne podle konexí nebo privilegií. Jejich vnímání respondenty průzkumu GCB je ve vzájemné korelaci. Vnímání korupce veřejností se přitom týká všech aspektů života.

Úplatkářství je sice přítomné a souvisí s vnímáním celkové korupce, je však výsledkem složitějšího uspořádání a diferencovaného přístupu k výhodám. Zatímco pro „velkou“ korupci jsou rozhodující strukturální faktory, úplatkářství je většinou podmíněno okolnostmi. Prakticky každý jednotlivec je v stavu nabídnout úplatek v prostředí, kde korupce vzkvétá a sociální determinismus je silnější jako jednotlivec.

Jinými slovy, tam, kde pravidla hry určují partikulární zájmy, se podplácení stává způsobem, jak čelit jiným druhům zvýhodňování – například, když si jednotlivec nebo firma, kteří nejsou součástí určité sítě privilegovaných, musí přístup do „sítě“ kupovat. V takovém prostředí je protekční zvýhodňování mnohem rozšířenější než podplácení a není mezi nimi téměř žádná korelace. Z té části respondentů GCB 2013, kteří se domnívali, že veřejná služba je v jejich zemi velmi nebo úplně zkorumpovaná (tedy u většiny respondentů), více jako dvě třetiny měly na mysli protekcionismus, tj. získávání privilegií na základě klientelismu, nepotizmu a konexí.

S uvedenými výsledky souvisí i málo překvapivé zjištění, že ti, kteří dávají úplatky v prostředí velké korupce, v průzkumu uvedli nižší spokojenost se službami veřejné správy. Tu totiž musí „podmazávat“ – poskytovat dodatečný poplatek za to, že jejich záležitosti budou úspěšně nebo rychle vyřízeny. Pro ty, kteří jsou od moci vzdáleni, je tedy motivací pro podplácení většinou snaha o rovnocenný přístup k určité službě a vyrovnání šance s těmi, kteří mají konexe.

Vnímání nerovnosti v přístupu a úplatkářství ve zdravotnictví

Region	Rovnost přístupu k pacientům v systému veřejného zdravotnictví		Nerovnost přístupu k pacientům v systému veřejného zdravotnictví	
	Respondenti, kteří se domnívají, že se ke každému přistupuje stejně (%)	Dali úplatek, přestože nevnímají rozdílný přístup (%)	Respondenti, kteří jsou názoru, že se k nim nepřistupuje rovnocenně (%)	Dali úplatek, protože vnímají rozdílný přístup (%)
Severní a Západní Evropa	64	2	36	98
Jižní Evropa	58	7	42	93
Noví členové EU	47	13	53	87
Nečlenové EU	53	10	47	90

Dobrou ilustrací je situace ve veřejném zdravotnictví. Jen 36 % lidí v západoevropském „jádrě“ EU si myslí, že se s různými pacienty zachází při léčbě rozdílně. V skupině jihoevropských zemí je to už 42 % a v přístupujících a kandidátských zemích jde až 47 %. Až 53% podíl respondentů, kteří vnímají rozdílný přístup ve zdravotnictví, je však v nových členských zemích EU.

Státy, které nedostatečně potlačují korupci, čelí jejím vážným sociálně-ekonomickým důsledkům. Vysoký stupeň korupce vyvolává odliv mozků; velká část nejvzdělanějších lidí odchází do více „meritokratických“ zemí, tedy tam, kde mohou bez překážek uplatnit kvalifikaci a schopnosti a rozběhnout kariéru. To znamená, že investice jejich vlastní země do vzdělávání vycházejí nazmar a v konečném důsledku tím trpí její ekonomický rozvoj. Korupce generuje vysoké náklady v důsledku neférové soutěže v klíčových oblastech – od přijímání na školy po zaměstnávání ve veřejném sektoru; od protekčního rozdělování veřejných prostředků po nerovný přístup k platitelům daní. V QOG (Quality of Government) průzkumu projektu ANTICORRP z roku 2013 se jen občané v zemích severní/západní Evropy většinou ztotožnili s tvrzením, že kariérní postup ve veřejném nebo soukromém sektoru je z valné části založen na tvrdé práci a kompetentnosti. Pro zbytek Evropy se zdá být vstupenkou k úspěchu v tamní společnosti protekční zvýhodňování spojené s konexemi – tedy nejškodlivější (a nejrozšířenější) forma korupce.

Tak, jako chování jednotlivce musí být vnímáno v kontextu způsobu správy věcí veřejných, i stát je potřebné chápat v kontextu dané společnosti. Rozdělení zdrojů v společnosti odráží „vzdálenost od moci“ a dominantní mechanismus výměny (*exchange mode*) postavený buď na výkonnosti (trh) nebo na dobývání renty (násilí, korupce). Ve společnosti, kde dominuje partikularismus, bude protekční zvýhodňování hlavním kritériem rozdělování zdrojů. Bude zde rozšířené využívání konexí všeho druhu, výměny „laskavostí“ nebo peněžních stimulů. Partikularismus ve společnosti většinou pracuje v prospěch těch, kteří mají k dispozici více mocenských zdrojů. Slabší přitom mají svou obranu – když pocítují, že jsou znevýhodněni, vyhledávají protekci, uchylují se k podvodům, podplácení, daňovým únikům a plejádě dalších praktik na eliminaci nerovnosti.

Elity ve společnostech s vysokou mírou partikularismu využívají „kulturu beztrestnosti“. Tou potom zbývající část populace, pozorující chování elit, omlouvá vlastní činy. V takové společnosti se protínají vertikálně a horizontálně výměnné sítě, což nadále udržuje systémový rozměr problému a partikulární charakter vztahů.

Nejmocnější hráči se v takových společnostech zmocňují státu a nesměřují distribuci veřejných prostředků k sobě, k jejich spojencům a klientům. Dělají to buď otevřeně v rámci neopatrimonálních režimů (t. j. při legálním děděni moci), nebo skrytěji - v režimech, ve kterých formálně existuje soutěž o moc, ale faktickým pravidlem je i tak partikularismus.

Česko je ve středu

Předmětem výzkumu byl i vztah mezi mírou korupce, jak ji indikuje Světová banka, a svobodnými volbami v dané zemi, které zase sleduje organizace Freedom House. Výsledkem je tabulka, která mimo jiné rozlišuje tři stupně úrovně (potlačování) korupce. Nejpříznivější stupeň, který můžeme označit za univerzalismus, t.j. režim s účinným potlačováním korupce. Ten je přítomný v 35 demokraciích se svobodnými volbami v horním tercilu a jen ve třech nedemokratických režimech: Kataru, Spojených arabských emirátech a Singapuru. Průměrné skóre všech demokracií, nekorupčních i korupčních, je výrazně lepší jako to „nedemokratické“ (5,33 oproti 3,06 – údaje za rok 2012). Přitom však počet neopatrimonálních režimů ve dvou spodních tercilech (země s „korupčním“ a „velmi korupčním“ prostředím) je přibližně stejný jako počet korupčních a velmi korupčních demokratických zemí.

Etický univerzalismus (spravedlnost pro všechny) se zdá být více ideálem, než reálným způsobem vykonávání správy věcí veřejných; a to z toho důvodu, že skóre potlačování korupce nad hodnotu 9 (na stupnici od 1 do 10) dosáhly jen skandinávské státy (Dánsko, Norsko, Švédsko, Finsko), Austrálie, Nový Zéland, Švýcarsko, Holandsko, Lucembursko a Singapur. Patří tak do širší horní skupiny, která je z civilizačního hlediska poměrně kompaktní – jsou v ní především západoevropské a anglosaské země spolu s některými jejich bývalými koloniemi a s Japonskem. Střední skupinu zemí, v kterých stále zápasí principy partikularizmu a univerzalizmu, tvoří 22 zemí včetně Slovenska (index v r. 2013: 5,12) a České republiky (5,38).

Politické systémy a potlačování korupce

(Rozdělení zemí do statistických tercilů podle míry korupce*)

země**	spodní tercil	střední tercil	horní tercil	spolu	Průměrné skóre
nedemokratické	51	24	3	78	3,06
s volební demokracií	22	57	35	114	5,33
spolu	73	81	38	192	

*Umístění podle skóre v rozsahu 0 až 10, které vyjadřuje míru potlačení korupce ve veřejné správě; vyšší číslo znamená menší korupční prostředí.

**Rozdělení vzhledem na de facto svobodné a spravedlivé volby.

Příliš mnoho regulace může škodit

V posledních letech soustředila mezinárodní protikorupční komunita svoje úsilí na podporu zavádění speciální legislativy a vybraných protikorupčních nástrojů. Nemusí to však být vždy nejšťastnější postup. Jde o institucionální monokulturu – zavádění modelů založených na idealizovaných verzích anglo-amerických institucí s předpokladem, že jejich použitelnost překračuje národní a kulturní specifika. Pro lepší pochopení problému „monokultury“ pár příkladů - americká organizace Global Integrity vytvořila index, který hodnotil země podle jejich institucionálních nástrojů na boj s korupcí. V roce 2011 ho však přestala používat. Ukázalo se, že země, které byly předtím v nejlepší pětce uvedeného indexu, jsou ve skutečnosti vysoce korupční a jednoduše jen formálně přijaly více antikoručních nástrojů jako jiné. Zařadili se sem například Bulharsko, Rumunsko a Makedonie, které byly motivované mj. i přístupovými jednáními s EU.

Lambsdorff na základě analýzy dvou parametrů z indexu Global Integrity – právního rámce a skutečné praxe – jakož i z indexu vnímání korupce Transparency International a průzkumu globální konkurenceschopnosti Světového ekonomického fóra dokonce zjistil, že příliš mnoho zákonů může v praxi protikorupční snažení brzdit.

Global Integrity proto vytvořil nový ukazovatel s názvem „implementační deficit“ (*implementation gap*), který vyjadřuje rozdíl mezi formální právní úpravou a reálnou praxí. V případě většiny zemí, které se pyšní rychlým institucionálním postupem v před (především pod tlakem mezinárodního společenství, například na Balkáně), může být tento deficit vyšší jak 50 %. Takže mezi tím, co vypovídají o zemi její zákony a tím, jak to v ní opravdu funguje, může být velký rozdíl.

Transparentnost je základ

Jaké jsou tedy institucionální faktory, které reálně pomáhají potlačovat korupci a vytvářet prostředí „good governance“? Výzkumný projekt ANTICORRP se zaměřil na pět institucionálních faktorů, a to těch, které mezinárodní společenství intenzivně prosazovalo a „importovalo“ do velkého počtu zemí. Jsou to:

ratifikace Úmluvy OSN proti korupci, přijetí legislativy o svobodném přístupu k informacím, zřízení antikorupční agentury, vytvoření úřadu ombudsmana, „ústavní“ zásahy.

Výzkum zohledňující časové řady a korelaci faktorů ukázal, že na úroveň korupce, v té-ktelé zemi má z uvedených nástrojů **signifikantní vliv jen přijetí legislativy o svobodném přístupu k informacím**.



Autor kresby: Jozef Jurko

Země, které zavedli institut ombudsmana, nebo zřídily antikorupční agenturu, nevykázaly po tomto kroku významné snížení úrovně korupce. Zdá se, že antikorupční agentura je účinná jen za předpokladu, že v dané zemi už existuje právní stát. Pokud tomu tak není, potom je agentura buďto „bezzubá“ nebo ji dokonce vláda využívá proti svým politickým oponentům. Hlavním problémem je tedy vytvoření vlády zákona – jinými slovy, je třeba přesvědčit vládnoucí politiky, že jejich postavení před zákonem má být rovnocenné s ostatními.

Antikorupční agentury byly v mnoha zemích vytvořeny bez úmyslu, že by něco i reálně řešili. Jejich zřízení představovalo jednoduchý způsob jak potěšit donátory a sbírat body v hodnocení protikorupční agendy. Ilustruje to fungování jakéhosi „mechanizmu receptu“ (*prescription mechanism*) ve vztazích mezi mezinárodní komunitou donorů a danou zemí,

resp. EU a kandidátskými zeměmi. Jde o to, že dobré hodnocení získají kandidáti, kteří přijmou všechny

požadavky donora na reformy, a to často bez jakékoli kontroly jejich reálné implementace, vlivu nebo adekvátnosti.

Faktorem, který má zřejmý vliv na potlačování korupce, je transparentnost. Nejvíce se to týká komunální sféry a rozvoje občanské společnosti. Úspěšné uplatňování legislativy o svobodném přístupu k informacím jde ruka v ruce s občanským aktivizmem. Tento druh legislativy má slabší efekt tam, kde byla prosazena „shora“ jako součást vládních reforem (např. v Albánii), pod mezinárodním tlakem (Bosna), nebo po lobbingu určité občanské elity (Peru).

Naopak, v zemích, kde občanské iniciativy tlačili na přijetí takových zákonů (např. na Slovensku, v Rumunsku a v Bulharsku), se výsledná legislativa – třebaže nedokonalá – stala zbraní v prospěch informovanosti, kterou využívají MVO, novináři i řadoví občané. Za zvláštní zmínku stojí zveřejňování rozpočtů; má velký účinek při omezování korupce – za předpokladu, že občanská společnost je silná a dokáže být partnerem při dohledu nad veřejnými financemi.

Závěry zkoumání vlivu deklarovaných antikorupčních nástrojů varují před tendencí hodnotit pozitivně pokroky určité země jen proto, že importovala ten či onen institucionální nástroj, nebo všechny naráz. Je potřebné pozorně zkoumat, zda veřejná správa ve skutečnosti i nadále nefunguje na bázi korupčního partikularizmu. Nelze sice tvrdit, že uvedené nástroje jsou ve všeobecnosti nEUčinné, ale samy osobě nezabezpečí nápravu nepříznivého stavu. Ke zlepšení stavu je možné dojít dlouhodobou prací, implementací antikorupčních strategií zakotvených v domácí politické dynamice, které zohledňují místní kontext a rozvíjejí a podněcují snažení místního obyvatelstva o změnu k lepšímu.

Alina Mungiu-Pippidi, Why Control of Corruption Works – When it Does, The Anticorruption Report, Vol. 2, 2014, Evropské výzkumné centrum pro potlačování korupce a budování státu, Berlín, Německo, 90-127