

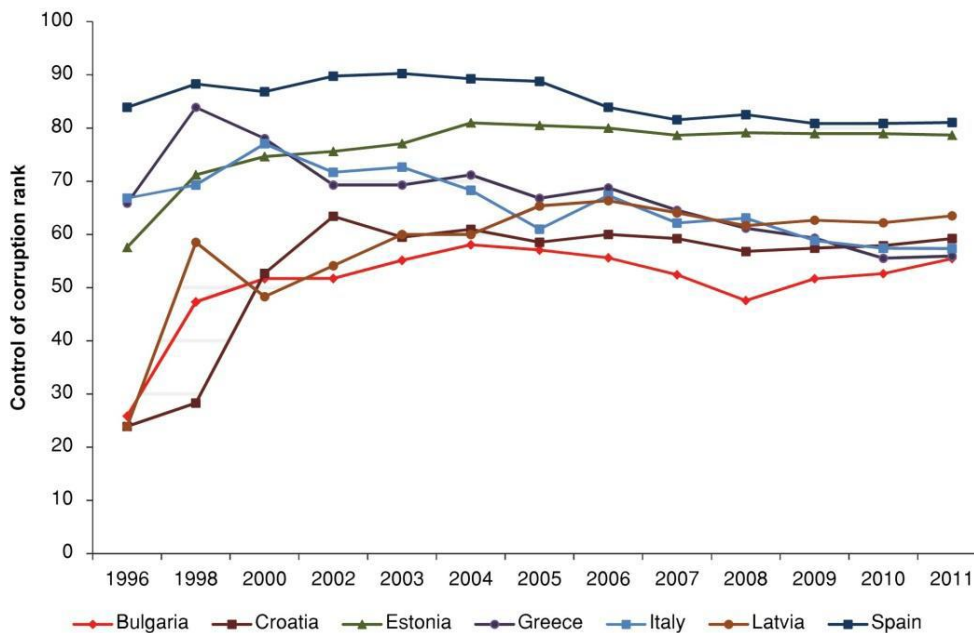
# Potláčanie korupcie v Európe

## Členské štáty Európskej únie

Donedávna sa korupcia vníma ako problém rozvojových krajín, kým Európska únia (EÚ) bola vnímaná ako chrám právneho štátu, región, ktorý dobrú verejnú správu vyváža do svojich periférií a do sveta. Mnohé európske krajiny ostávajú na najvyšších priečkach medzi najlepšie spravovanými krajinami, hoci rozšírenie EÚ a ekonomická kríza naznačujú, aké ťažké je dostať korupciu pod kontrolu. Staršie členské krajiny – Grécko, Taliansko, Portugalsko a Španielsko zaznamenali od čias svojho vstupu do EÚ úpadok v úspešnom boji proti korupcii. A to prvé dve z týchto krajín významným spôsobom. To vzbudzuje pochybnosti o transformačnom vplyve EÚ na svoje členské krajiny.

Údaje z databázy Kontrola korupcie z publikácie Svetové indikátory dobrého vládnutia (WGI) publikovaných Svetovou bankou ponúkajú podobný obraz. Zo 196 krajín len 21 (predovšetkým na Balkáne a v Karibiku) zaznamenalo štatisticky významné zlepšenie od roku 1996 a 27 krajín naopak zaznamenalo štatisticky významné zhoršenie v oblasti potláčania korupcie. Celosvetovo má teda iba štvrtina krajín dostatočné úspechy v boji proti korupcii. Hoci v priemere 90% európskych respondentov z 27 krajín EÚ tvrdí, že počas posledného roku neboli žiadaní o úplatok, 79% úplne alebo čiastočne súhlasí s tým, že v ich národných inštitúciách existuje korupcia, hoci s významnými rozdielmi na regionálnej či miestnej úrovni správy. Takmer polovica (47%) Európanov si myslí, že za posledné tri roky korupcia v ich krajine vzrástla, predovšetkým v radoch politikov na národnej úrovni (57%), či v radoch úradníkov zodpovedných za verejné obstarávanie (47%)<sup>1</sup>. V nových východoeurópskych členských krajinách EÚ, s výnimkou Slovinska a Estónska, malo priamu skúsenosť s nejakou formou úplatku 10% respondentov. Priepasť medzi priamou skúsenosťou s korupciou a jej široko vnímanou prítomnosťou poukazuje na to, že okrem úplatkárstva považujú Európania za korupčné aj iné druhy správania sa, napríklad zneužívanie politického vplyvu, klientelizmus, či protekcionárstvo.

Obrázok 1. Progres a regres vo vybraných krajinách EÚ



Zdroj: Worldwide Governance Indicators (1996-2011)

<sup>1</sup> Special Eurobarometer Survey 374, "Corruption", dostupné na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

## I. Následky korupcie v EÚ

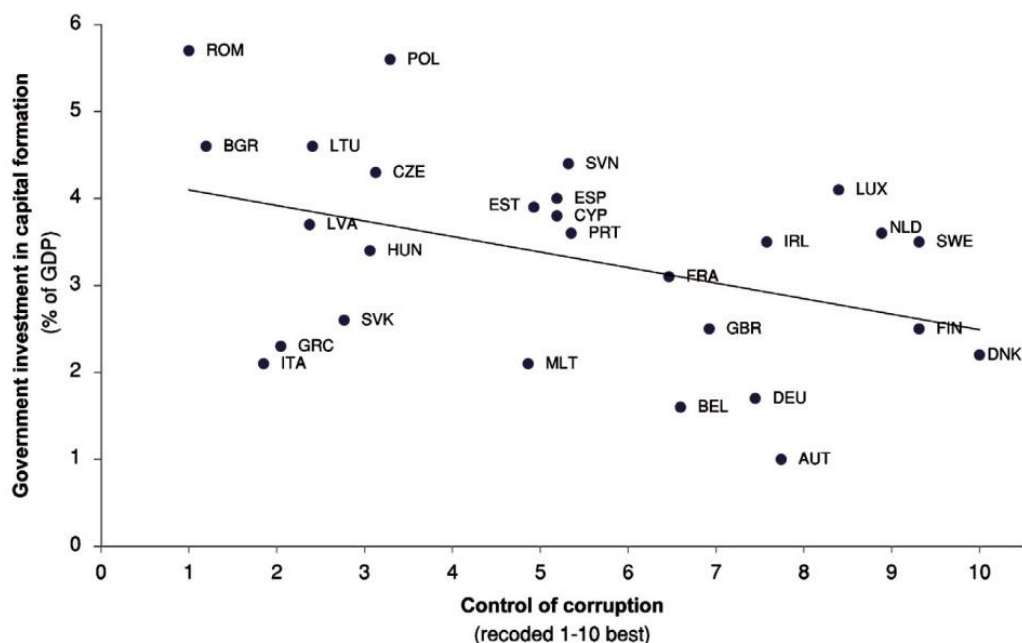
Schopnosť merať korupciu nám umožňuje zhromažďovať dôkazy o jej neblahých dopadoch, na rozdiel od predchádzajúcej odbornej literatúry, ktorá sa zameriavala na pozitívne funkcie korupcie (Merton 1957:3), na korupciu ako alternatívu k revolúcii či občianskej vojne (Bayley 1966; Dwivedi 1967; Huntington 1969:68), ako na spôsob dosiahnutia politickej stability alebo ako mazivo na fungovanie ekonomiky (Huntington 1968), alebo ako spôsob integrácie elít a ostatných obyvateľov (Nye 1967) a i. Možnosť korupciu merať a teda možnosť dať ju do vzťahu k iným indikátorom tieto argumenty vyvrátila. Napríklad v súčasnosti najcitovanejší článok z oxfordjournals.org je „Korupcia a rast“ od ekonóma Paula Maura z Medzinárodného menového fondu. Vzťah medzi korupciou a hospodárskym rastom vzbudil záujem v spoločenských vedách, médiách, verejnej správe, hoci tieto výstupy sú spochybňované.

Používajúc podobnú metódu ako Mauro, no s inou závislou premennou, táto správa skúma dopad korupcie na kľúčové oblasti v krajinách Európy. Vďaka komplexnosti ekonomických kríz sme nemerali priamo dopad korupcie na hospodársky rast. Kontrola korupcie je veľmi silne asociovaná s vysokou mierou rozvoja a preto používame rozvoj ako kontrolnú premennú na testovanie vzťahu medzi korupciou a niekoľkými negatívnymi výstupmi, pretože budeme tvrdiť, že významná miera korupcie viacerými spôsobmi ovplyvňuje sociálny blahobyt.

### 1. Dopad korupcie na verejné investície

Existuje dlhodobý spor o to, či je veľký štát zdrojom korupcie, alebo naopak jej riešením. V Európe je veľký štát, meraný ako podiel všetkých výdavkov z HDP, asociovaný s menšou mierou korupcie, nie s väčšou. V Latinskej Amerike je tomu naopak. Na prvý pohľad je zjavné, že škandinávske krajiny, ako najmenej skorumpované krajiny Európy, majú tradične vysoké výdavky na sociálny blahobyt (Rothstein & Uslaner 2005). Ale čo ak je to skôr o *druhu výdavkov než o ich výške*? **Vysokú mieru korupcie podľa nás poháňa príležitosť voľne disponibilných výdavkov a absencia adekvátnych obmedzení, nie konkrétna výška výdavkov.** Napríklad skorumpovaní politici orientujú verejné výdavky na maximalizáciu ziskov svojich klientov a politických sponzorov, čo znamená, že peniaze sú presmerované do projektov,

Obrázok 2. Korupcia a projektové výdavky<sup>2</sup>

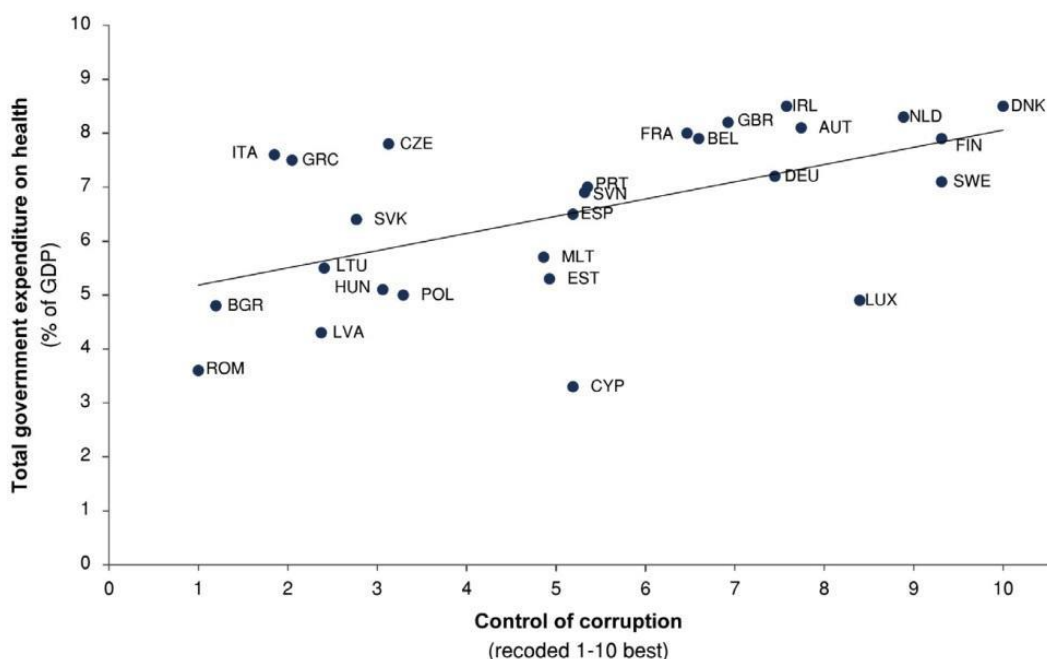


Zdroj: World Bank Database, Tvorba hrubého kapitálu (% of HDP)

<sup>2</sup> Tvorba hrubého kapitálu (% of HDP); Tvorba obecného hrubého fixného kapitálu (ESA95 kód P.51) pozostáva zo ziskov domácich výrobcov, menej predaja fixného majetku počas daného obdobia a prídavky k hodnote neprodukovanej majetku realizovanej produktívnou aktivitou vládnych výrobcov a jednotiek. Fixné majetky sú hmotné či nehmotné majetky vytvorené ako výstup produkcie, ktoré sú samotné používané opakovane po viac ako jeden rok, dostupné na: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS>>

z ktorých vyplývajú veľké štátne zákazky a ktoré sú distribuované medzi preferovaných dodávateľov. Problémom je, že aj ak by sme predpokladali, že vládu by takéto zákazky nestáli nič navyiac a tieto projekty by prispeli k celkovému sociálnemu blahu, takéto výdavky nasmerované na klienta zvyknú byť cenovo nedostupné a žmýkajú investície z iných oblastí. Ak je náš predpoklad správny, tak môžeme očakávať, že krajiny s vyššou mierou korupcie budú mať vyššie projektové výdaje (viď Obr. 2) a budú menej investovať do sociálnej sféry, napríklad do oblasti zdravotníctva (Obr. 3). *Krajiny s najvyššou mierou korupcie naozaj míňajú významne menej v oblasti zdravotníctva.* V týchto krajinách sa obyvateľstvo zároveň sťažuje na korupciu v systéme zdravotníctva.

Obrázok 3 Korupcia a výdavky v zdravotníctve<sup>3</sup>



Zdroj: Data source: Eurostat, "Všeobecné funkčné vládne výdaje (COFOG)"

Rumunsko a Bulharsko sú na jednom konci spektra, míňajú málo v zdravotníctve a mnoho na projekty, Dánsko je na opačnom konci. Pravdaže, jedným z možných vysvetlení je miera rozvoja. Rumunsko a Bulharsko sú menej rozvinuté než Dánsko, takže ešte potrebujú budovať modernú infraštruktúru a tak ďalej. Napriek tomu, poddimenzované financovanie zdravotníctva spôsobuje systémové problémy s korupciou nielen v zdravotníctve. Napríklad v Bulharsku, Rumunsku, či Litve štát tvrdí, že poskytuje služby za ceny, ktoré sú v súlade s kapacitou štátneho systému zdravotného poistenia, no skutočnosť je taká, že systém poistenia je dvojako neadekvátny. V prvom rade preto, že ak by skutočne všetci, čo to potrebujú, začali požadovať služby ako zdravotné prehliadky či chirurgické zákroky, štátny fond poistenia by bol schopný pokryť len asi štvrtinu nákladov. Po druhé je to preto, že štát predstiera, že lekári a zdravotné sestry môžu vykonávať svoju prácu za mzdy, ktoré sú im vyplácané, čo je v nových krajinách EÚ z východnej Európy skrátka nemožné. Platy lekárov a sestier v Rumunsku a Bulharsku sa pohybujú pod 500 EUR mesačne. Rozdiel medzi oficiálnymi mzdami a skutočnou cenou práce je teda krytý „darmi“ od pacientov, ktorí tak priplácajú k tomu, čo prepláca poisťovňa. Tak sa nastoľuje rovnováha medzi dopytom a ponukou a nastoľujú sa realistické ceny. Môžu byť takéto transakcie považované za šikovnú stratégiu vlády ako dorovnať príjem a pritom sa vyhnúť nepopulárnemu zvýšeniu daní, s možnosťou kompenzácií vďaka projektovým investíciám? V skutočnosti nemôžu, pretože zisky z verejných investícií sú v krajinách s najvyššou mierou korupcie najnižšie, kým zdravotníctvo je chronicky podfinancované.

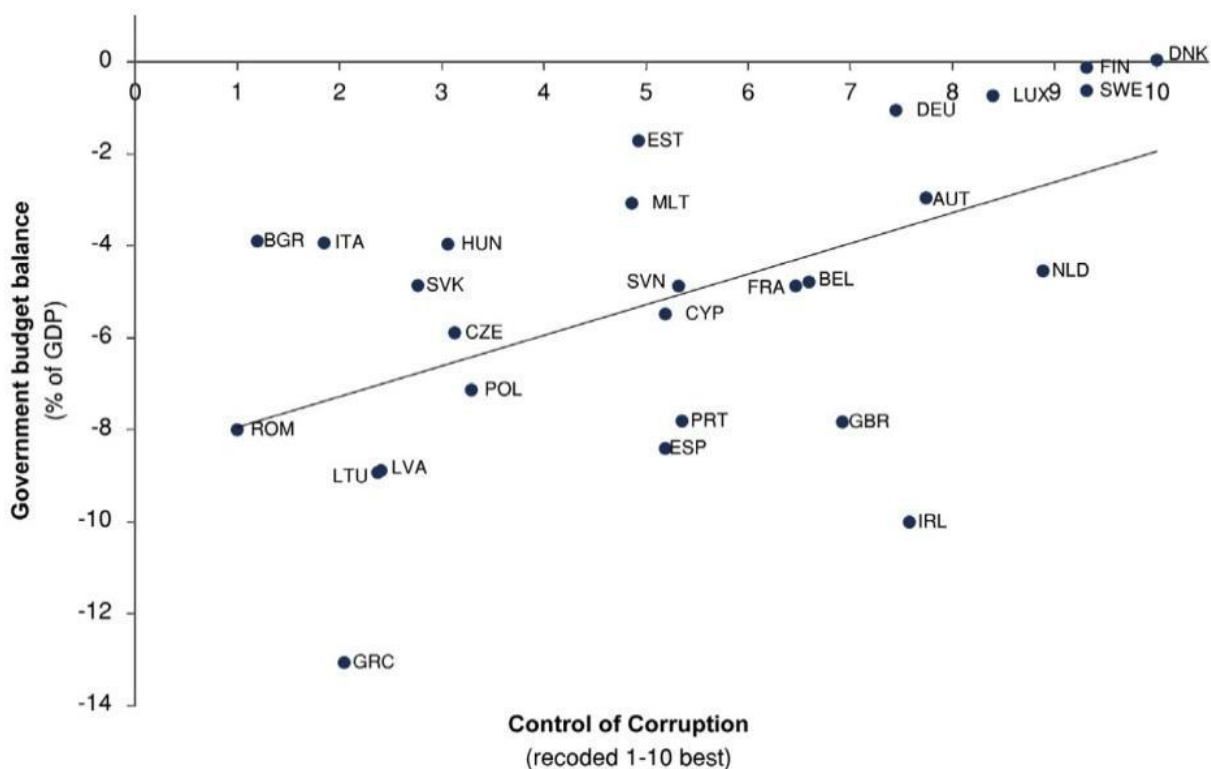
Ak sa pozrieme na Grécko a obzvlášť na Taliansko, tieto dve krajiny sú výnimkami v týchto štatistikách. Keďže sú bohatšie ako Bulharsko či Rumunsko a Litva, dokážu investovať do projektov aj do zdravotníctva, no dá sa zároveň očakávať, že takýto prístup je receptom na fiškálny deficit.

3 <sup>3</sup> Náklady na zdravotníctvo sú merané ako podiel celkových vládnych nákladov na zdravotníctvo z HDP, dostupné na <[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en)>

## 2. Dopad korupcie na fiškálny deficit

Mechanizmus opísaný v predchádzajúcej sekcii – výdavky orientované na vybraných klientov, ktoré sú nadradené výdavkom v sociálnej sfére určeným rovnomerne pre všetkých, ktorí na to majú nárok – predstavuje veľmi nákladnú kombináciu. Na základe výpočtov z najnovších dát zisťujeme, že **existuje významný vzťah medzi korupciou a rozpočtovou rovnováhou na úrovni EÚ** (Obr. 4). Okrem zopár výnimiek existuje jasná asociácia medzi nízkou korupciou a vyváženostou rozpočtu blížiacou sa nule, ako je tomu v Dánsku a Fínsku a vysokou mierou korupcie a veľkou nevyváženostou ako je tomu v Grécku, Rumunsku, či Lotyšsku. Výsledok poukazuje na neodškriepiteľný súvis medzi korupciou a prečerpávaním prostriedkov.

Obrázok 4 Korupcia a vyváženosť rozpočtu<sup>4</sup>



Zdroj: World Economic Forum, "Global Competitiveness Report 2010-2011"

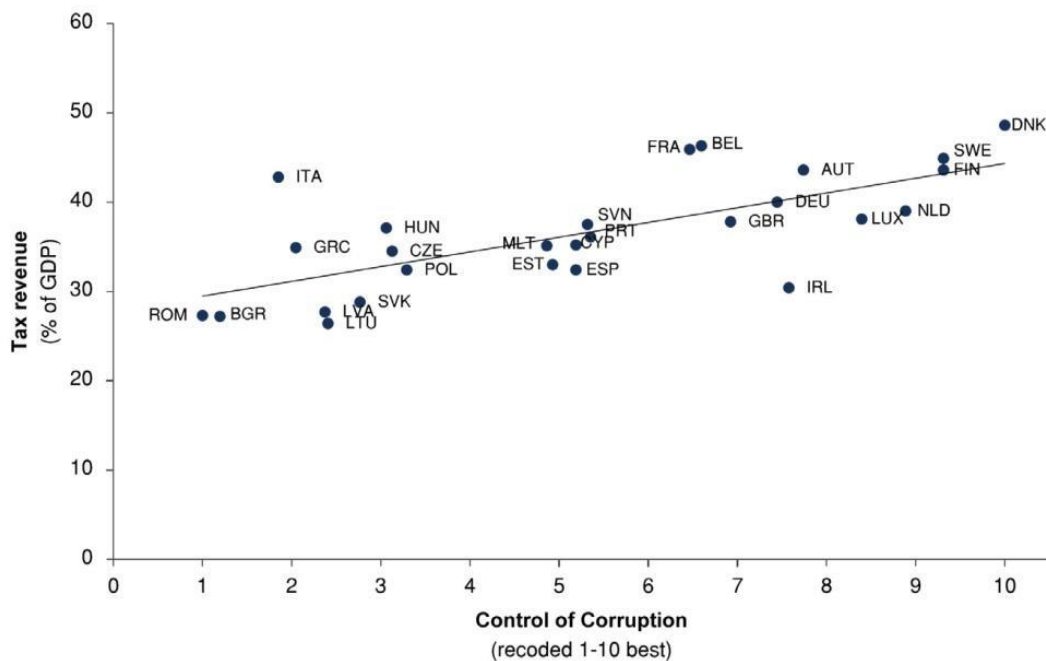
## 3. Dopad korupcie na výber daní

Deficit nevzniká len samotnými výdavkami a korupcia v krajinách pod 65. priečkou v rankingoch Potlačanie korupcie WBI prechádza naprieč sektormi. Preto nádej, že krajina, ktorá míňa prostriedky kvôli korupcii ich môže kompenzovať v iných sektoroch efektívnym výberom svojho príjmu je nesprávna. **Na úrovni krajín EÚ – 27 platí, že čím je vyššia miera korupcie, tým je slabší výkon v oblasti výberu daní** (Obr. 5). Tento vzťah je štatisticky významný a robustný. Litva, Bulharsko, Rumunsko obsadzujú najhoršie pozície a Dánsko je opäť na čele rebríčka. Taliansko a Írsko sú výnimkami, Taliansko má efektívnejší výber daní, než by sa dalo predpokladať na základe vysokej miery korupcie a naopak Írsko má napriek nízkej miere korupcie slabšie skóre vo výbere daní.

Jednoduchý odhad na základe regresnej analýzy ukazuje, že ak by krajiny EÚ udržali mieru korupcie na úrovni Dánska, vybrali by na daniach ročne o 323 miliárd viac – čo predstavuje dvojnásobok súčasného rozpočtu EÚ na rok 2013.

4 <sup>4</sup> Finančný deficit/prebytok; vládna rozpočtová rovnováha ako podiel z HDP, dostupné na <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>

Obrázok 5 Korupcia a výber daní<sup>5</sup>



Zdroj: Eurostat, "štatistiky o daniach z príjmov"

#### 4. Dopad korupcie na nechránenú zamestnanosť<sup>6</sup>

V rozvojových krajinách je vzťah medzi korupciou a tieňovou ekonomikou komplexný (Dreher & Schneider 2010). V rámci EÚ je problém trochu inde. Keďže je to hospodársky najrozvinutejšie spoločenstvo na svete, očakávame, že EÚ bude schopná potierať tieňový sektor a ochrániť svojich zamestnancov (pracujúcich). Je tomu ale tak? Regresná analýza korupcie a nechránenej zamestnanosti ukazuje silný vzťah aj pri kontrole pre stupeň rozvoja. Korupcia vedie k značnému zvýšeniu počtu nechránených zamestnancov (viď Obr. 6), čo následne ovplyvňuje výber daní a rad iných faktorov. Rumunsko sa zdá byť výnimkou, keďže má vyšší počet nechránených pracovníkov než by predpovedala ich miera korupcie. Je to najrurálnejšia krajina Európy, s viac než 30% populácie praktizujúcich samozásobiteľské poľnohospodárstvo. Model však dobre vystihuje Taliansko a takmer všetky ostatné krajiny EÚ, s Dánskom opäť na čele a Rumunskom na chvoste.

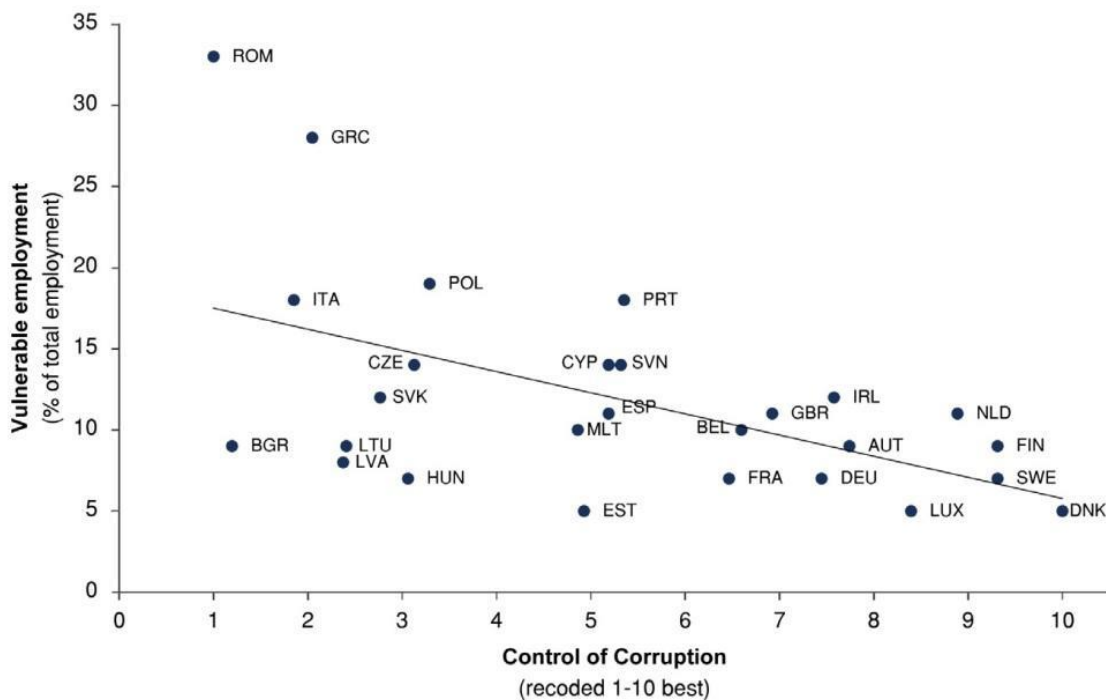
#### 5. Dopad korupcie na rodovú rovnosť

Keď skúmame vzťah korupcie a rodovej rovnosti, Dánsko a Rumunsko sa opäť ocitajú na opačných koncoch spektra (viď Obr. 7). To, že tento vzťah je významný sa vie dlho, hoci sa mu dostalo výrazne odlišných interpretácií (Sung 2003). Je tiež významný v priestore EÚ, najmä vo vzťahu k zastúpeniu žien v politike (vzťah k rozdielnosti vo výške miezd nie je štatisticky významný). Inými slovami, **krajiny s vysokou mierou korupcie síce neplatia ženám výrazne menej, no významne obmedzujú ich prístup k mocenským pozíciám.** Tento fakt interpretujeme v súlade s tými, ktorí hovoria, že to nie je primárne o ženách, ale o dobrom spravovaní spoločnosti. Tam, kde privilégia a moc sú koncentrované v istých sieťach a skupinách, ktoré kontrolujú prístup k verejným pozíciám, nachádzame vyčlenenie slabších skupín – spravidla žien a menšinových skupín. **Zastúpenie nízkeho počtu žien v parlamente je dôležitým indikátorom protekcionárstva v politickom živote.**

<sup>5</sup> Pomer príjmov z daní k HDP. Celkové príjmy z daní a sociálnych príspevkov (vrátane pripisovaných sociálnych príspevkov) ako percento HDP, dostupné na <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Tax\\_revenue\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Tax_revenue_statistics)>

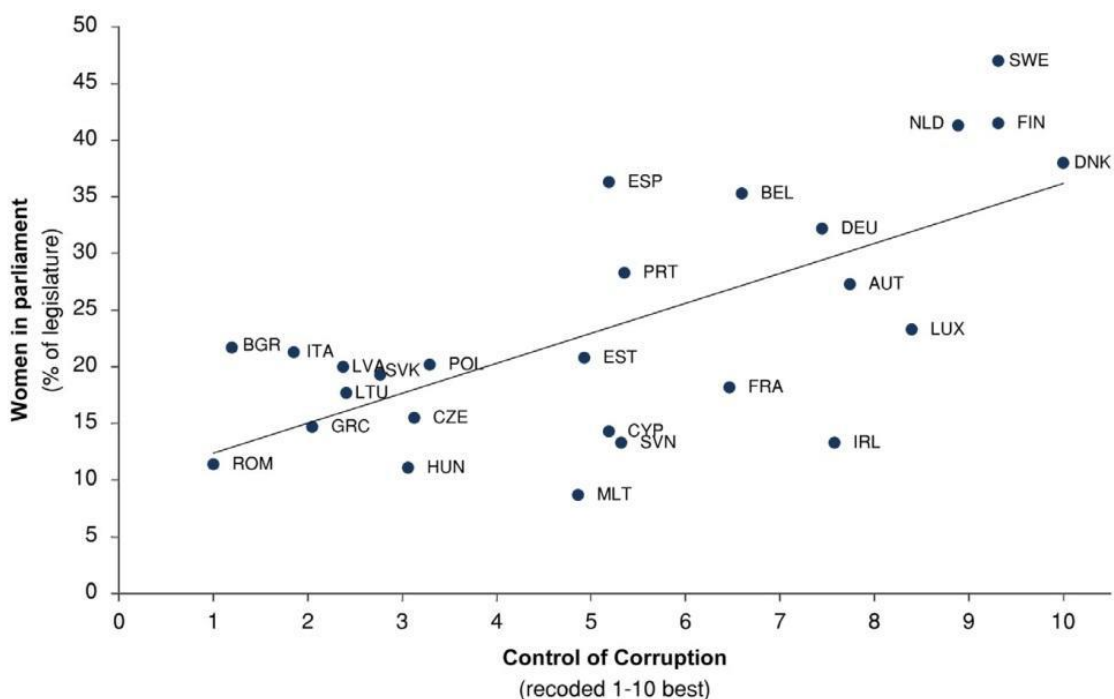
<sup>6</sup> Nechránená zamestnanosť predstavuje neplatených pracovníkov v domácnostiach a samostatne zárobkovo činné osoby – percento z celkovej zamestnanosti, podľa Svetovej banky

Obrázok 6 Korupcia a nechránená zamestnanosť



Zdroj: World Bank database, "Nechránená zamestnanosť"

Obrázok 7 Počet žien v parlamente a korupcia<sup>7</sup>



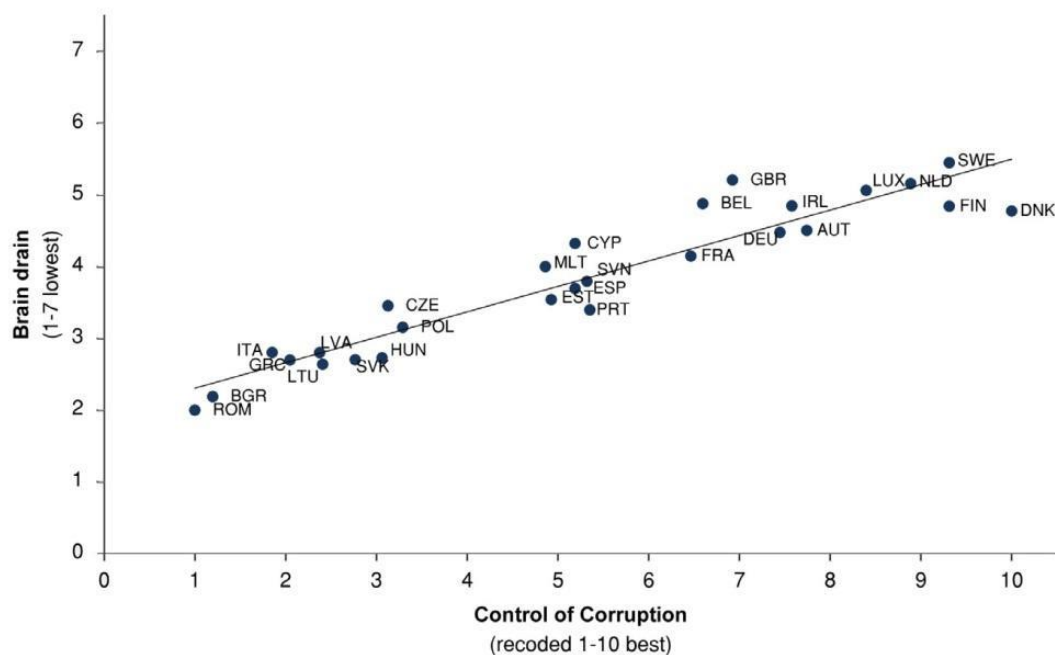
Zdroj: Inter-Parliamentary Union Homepage, "Ženy v národných parlamentoch"

7 <sup>1</sup> Tento indikátor sleduje zloženie parlamentov na konci korešpondujúceho roku (1990-2009). V dvojkomorových systémoch sú dáta zberané v dolnej komore. Je to používané ako zástupná premenná na zistenie miery zastúpenia žien a uznania ich úlohy v spoločnosti, dostupné na <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>>

## 6. Dopad korupcie na “odliv mozgov”

Korupcia významne posilňuje trend odlivu mozgov z krajiny. **Krajiny s vysokou mierou korupcie, ktoré sprostredkujú prístup prostredníctvom rodinkárstva alebo na základe politických kontaktov a celkovo korupcie, oslabujú meritokraciu a podporujú talentovaných ľudí v tom, aby hľadali uznanie inde.** Je to významný vzťah aj po zavedení kontrolnej premennej – ukazovateľa rozvoja. To je obzvlášť dôležité zistenie, keďže EÚ predstavuje spoločný trh práce. Okrem jazykových bariér stojí v ceste vnútornej migrácii len málo prekážok a keďže nové krajiny EÚ majú vysokú mieru vzdelania obyvateľstva a zároveň vysokú mieru korupcie a protekcionárstva, odliv mozgov je reálnym ohrozením oživenia ich hospodárstva. Toto riziko neohrozuje iba Rumunsko, Litvu, Lotyšsko a Bulharsko, ale aj Taliansko a Grécko (viď Obr. 8).

Obrázok 8 Korupcia a odliv mozgov<sup>8</sup>



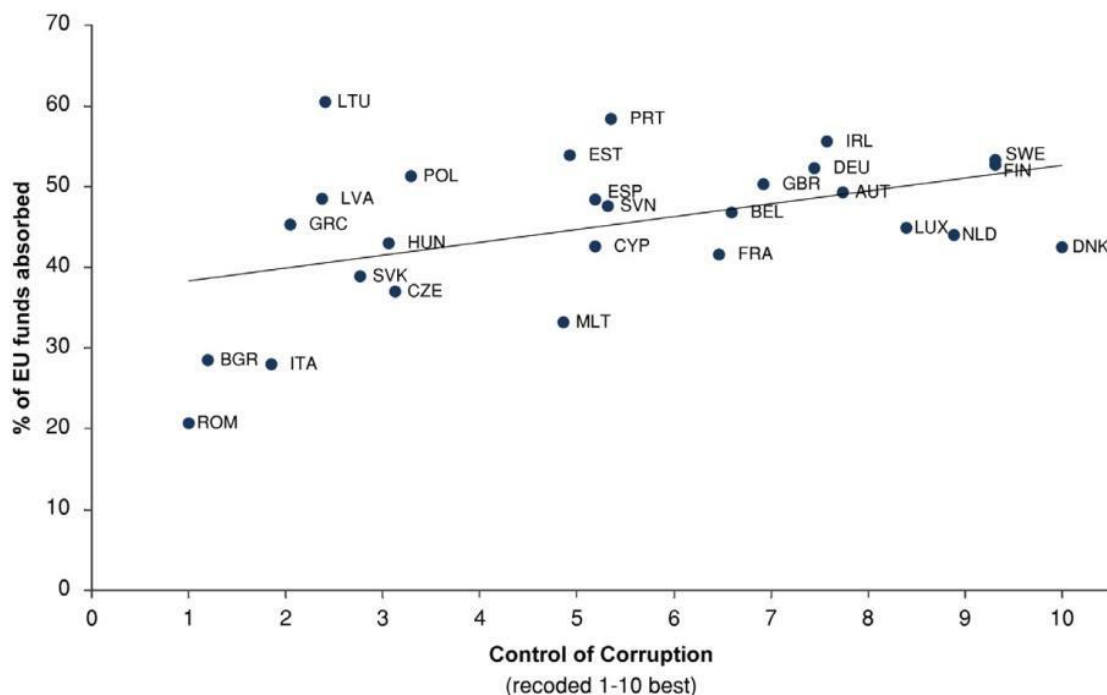
Zdroj: World Economic Forum, “Správa o globálnej konkurencieschopnosti 2010-2011”

## 7. Dopad korupcie na čerpanie z fondov EÚ

**Existencia korupcie je napokon aj významnou bariérou pre efektívne čerpanie financií z fondu súdržnosti** (kohézne fondy) EÚ, odhliadnuc od efektívnosti ich čerpania na rozvojové aktivity. Čím je vyššia miera korupcie, tým je slabšia schopnosť krajiny priťahovať financie na sponulufinancovanie aktivít z fondu súdržnosti (viď Obr. 9). To vedie k začarovanému kruhu, pretože tieto fondy sú určené na podporu rozvoja a bez dostatočného rozvoja sa korupcii obzvlášť dobre darí. Korupcia zjavne nie je jediným faktorom ovplyvňujúcim čerpanie fondov : Litva a Poľsko majú nižšiu mieru korupcie ako Rumunsko, Bulharsko a Taliansko, no rozdiel medzi nimi tiež nemôže byť vysvetlený len rozdielom vo výkonnosti a efektívnosti pri čerpaní EÚ fondov.

<sup>8</sup> Vážený priemer odpovedí na otázku: “Vie si tvoja krajina udržať a prilákať talentovaných ľudí?” Odpovede sú zaznačené na škále od 1 (najlepší a najtalentovanejší obvykle odchádzajú hľadať príležitosti do iných krajín) po 7 (je tu mnoho príležitostí pre talentovaných ľudí), dostupné na <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>

Obrázok 9 Absorpcia fondov EÚ a korupcia



Zdroj: Európska komisia, "Fondy súdržnosti EÚ- kľúčové štatistiky"

## II. Na špičke a na chvoste

EÚ sa rada vníma ako oblasť s najvyššou mierou rozvoja právneho štátu a potlačania korupcie na svete. Výročné rankingy korupcie udeľujú mnohým krajinám EÚ vysoké hodnotenie za ich schopnosť potláčať korupciu. Najmenej desať krajín sa pravidelne objavuje medzi najlepšie spravovanými krajinami sveta. No nádej, že liberalizované a harmonizované trhy a silný právny štát priblížia k tejto praxi aj Taliansko a Grécko a nové krajiny EÚ, s postupom času vyprchá. Okrem Estónska a Slovinska, ktoré rýchlo postúpili a pridali sa do vedúcej skupiny, sa táto nádej nenaplnila. Grécko a Taliansko stagnovali, dokonca u nich došlo k úpadku. Takisto v prípade Španielska, Portugalska a Cypru došlo k regresu, dokonca i Rakúsko a Veľká Británia, ktoré vždy boli medzi špičkou, nedávno klesli nižšie. Je zjavné, že hranice štátov ostávajú aj hranicami dobrého spravovania napriek tomu, že zločin a čím ďalej tým viac i legislatíva prekračujú ich hranice. Potlačanie korupcie je realizované vo vnútri štátnych hraníc: ak zlyhá kontrola na národnej úrovni, medzinárodné právo a dohovory môžu urobiť len málo.

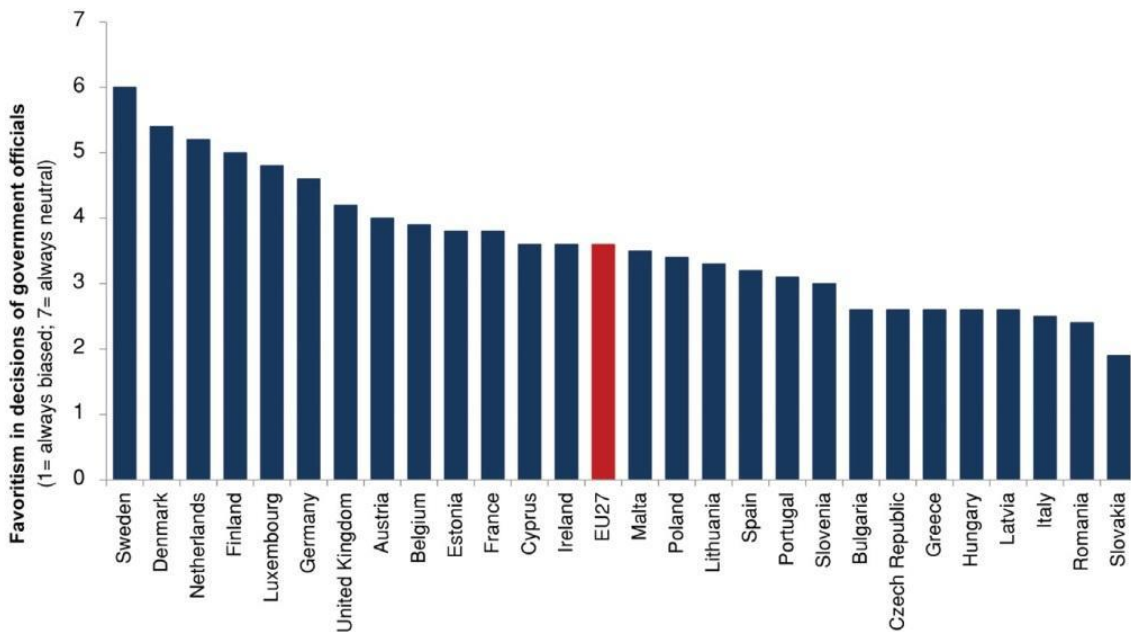
Pre účely tejto správy zdôrazníme tie faktory, ktoré ilustrujú nebezpečenstvá vládneho protekcionizmu pre spoločný trh v niektorých krajinách EÚ. Napríklad, do akej miery obmedzuje protekcionizmus, ovládnutie štátu korporátnymi záujmami a korupcia slobodnú súťaž? Hlavným zmyslom existencie spoločného trhu je zvýšiť hospodársku súťaživosť a výkonnosť. Ak niektoré vlády preferujú niektoré firmy (či už kvôli politickým väzbám, príspevkom na financovanie politických strán, úplatkom), ohrozuje to spoločný trh. Autori ako Carolyn Warner už v minulosti tvrdili, že zvýšenie súťaživosti vďaka spoločnému trhu nevedlo k obmedzeniu korupcie: v skutočnosti sa dosiahol pravý opak (Warner 2007).

Európske krajiny sa veľmi líšia v miere vládneho protekcionizmu (viď Obr. 10). Európsky priemer je pod úrovňou 4, maximálne pozitívne skóre je 7. Len sedem krajín je významne umiestnených nad priemerom: štyri škandinávské krajiny, Nemecko, Veľká Británia a Luxembursko. Jedna nová členská krajina, Estónsko, dokázala zvýšiť svoj výkon natolko, že dosiahla priemer, kým Grécko a Taliansko sú na rovnakej úrovni s Rumunskom, Slovenskom, Českou republikou, Lotyšskom, Maďarskom a Bulharskom, ktoré sú na chvoste. Inými slovami, pri značnom počte krajín EÚ zistíme, že aj v takej kľúčovej oblasti akou je spoločný trh, je protekcionárstvo skôr pravidlom než výnimkou vo viac ako polovici krajín EÚ (17).

Druhou dôležitou otázkou je, do akej miery ovplyvňuje prerozdelenie verejných zdrojov, vrátane európskych fondov, voľné disponovanie súvisiace s protekcionizmom, spreneverou a korupciou? (viď Obr. 11). Rozdeľovanie verejných zdrojov by malo byť univerzálne, spravodlivé a zákonné, nie určené protekcionizmom vyplývajúcim z väzieb vládneho predstaviteľa na spoločnosť, jednotlivca, či skupinu. Ako uvádza švédka učebnica pre štátnych zamestnancov: "Keď sa implementujú zákony a politiky, vládni predstavitelia nesmú brať do úvahy o občani/pripade nič iné než to, čo vopred opisuje zákon či politika" (Stromberg 2000).

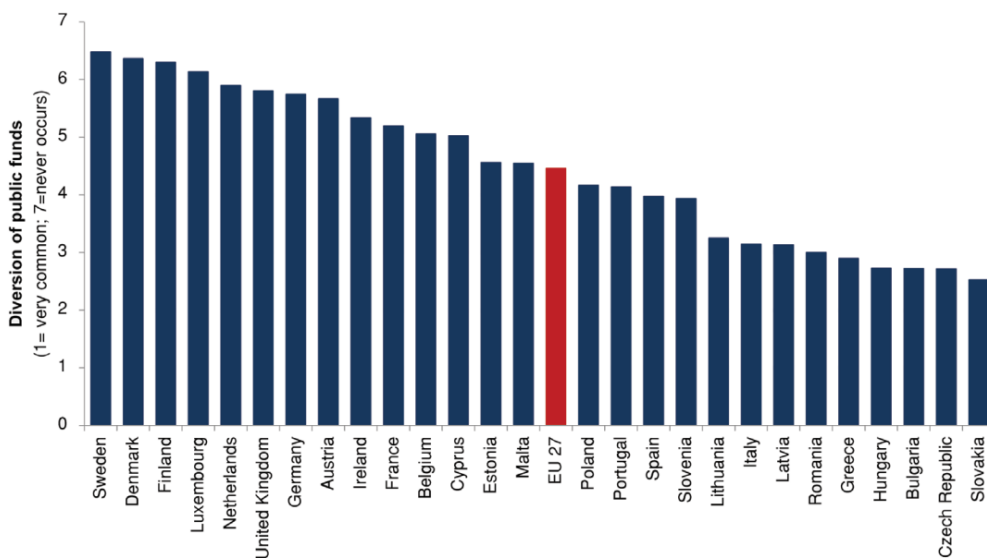


Obrázok 10 Vládny protekcionizmus v členských krajinách EÚ<sup>9</sup>



Zdroj: Svetové ekonomické fórum, "Správa o globálnej konkurencieschopnosti 2010-2011"

Obrázok 11 Odklonenie verejných zdrojov v krajinách EÚ<sup>10</sup>



Zdroj: Svetové ekonomické fórum, "Správa o globálnej konkurencieschopnosti 2010-2011"

9 <sup>9</sup> Vážený priemer odpovedí na otázku: do akej miery predstavitelia vašej krajiny praktizujú protekcionárstvo voči jednotlivcom a firmám keď rozhodujú o politikách a tendroch? 1= vždy praktizujú protekcionárstvo, 7=nikdy neuplatňujú protekcionárstvo, dostupné na <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>

10 <sup>10</sup> Vážený priemer odpovedí na otázku: Ako bežné je, že verejné zdroje sú odkláňané v prospech firiem či jednotlivcov a skupín kvôli korupcii? 1= veľmi bežné, 7=nikdy sa to nestáva, dostupné na <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>

Hoci väčšina prieskumov verejnej mienky sa pri korupcii sústreďuje na úplatky, ak si uvedomíme, že niektoré vlády v EÚ poskytujú trhové výhody spoločnostiam, mali by sme rovnako zapochybovať o vládnej nestrannosti v oblasti výdavkov, obzvlášť preto, že v predchádzajúcej časti sme predstavili dôkazy o tom, že korupcia významne ovplyvňuje distribúciu verejných zdrojov nasmerovaním fondov do projektov miesto do univerzálneho prerozdelenia. Nanešťastie nejestvujú takmer žiadne audity na kontrolu relevantných dát a takmer žiaden výskum, hoci peniaze sa nalievajú do nových prieskumov o vnímaní korupcie namiesto do monitorovania verejných výdavkov.

Čo by také monitorovacie audity mali hľadať? Po prvé, financie, ktoré sú prerozdeľované len na základe voľného uváženia, bez transparentnej logiky, ktorá by autorizovala ktorúkoľvek verejnú autoritu mňať podľa rovnakého vzorca ako práve sledovaná autorita. Po druhé, recipienti zvýhodňovaného prerozdelenia (transfery, verejné tendre, podpora), majú väzby na stranu ktorá prerozdeľuje. Ide o väzby, ktoré môžu vysvetliť prečo bola výhoda udelená im a nie iným. Tieto väzby môžu byť politického charakteru (napríklad viac EU fondov môže byť poskytnutých regiónom, kde je vedenie rovnakej politickej orientácie ako sú tí, ktorí majú fondy pod kontrolou; či mimo-rozpočtové fondy (ako rezervný fond premiérov na Slovensku, či vládne fondy v Rumunsku) môžu byť distribuované ako odmena podporovateľom; svojvoľné alokácie môžu byť robené na základe regionálnej, etnickej, či rodinnej príslušnosti; alebo môže ísť o osobné odmeny pre tých, čo rozhodujú o rozdeľovaní (úplatky, odmeny). UNCAC, ako aj legislatíva mnohých krajín, považujú nielen úplatky, ale akúkoľvek alokáciu takého druhu za korupciu, no ak nerozumieme tomu, ako alokácie vo všeobecnosti fungujú, ťažko odlíšime, či úplatky sa považujú za privilegium, alebo naopak, sú prostriedkom na (neformálne) zabezpečenie rovnoprávneho prístupu.

Výpovedným príkladom je ilustrácia osudu medzinárodných (väčšinou európskych) stavebných firiem v Rumunsku, kde je vládny protekcionizmus hlboko zakorenený. Podobný príklad by sa dal nájsť vo všetkých krajinách s podobnou mierou protekcionárstva a vo všetkých sektoroch, kde sú dôležité vládne kontrakty, nielen v oblasti infraštruktúry. Obrázok nižšie (Obr. 12) ukazuje obrat a zisk medzinárodných firiem v porovnaní s rumunskými firmami pred a po vstupe do EÚ (2004 – 2007). Domáce rumunské firmy po vstupe do EÚ prosperovali, hoci vtedy sa teoreticky súťaživosť mala zvýšiť. Niektoré spoločnosti mali profit vyše 30% počas rokov recesie, keď sa celý stavebný priemysel na národnej úrovni scvrkol a medzinárodné firmy z trhu takmer vymizli. Úžasný profit sa dá vysvetliť len prostredníctvom vládnych kontraktov zadávaných štátnym operátorom- Rumunskou národnou cestnou spoločnosťou.

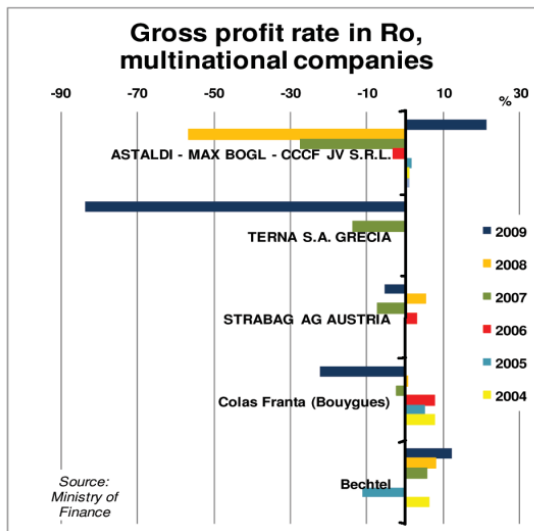
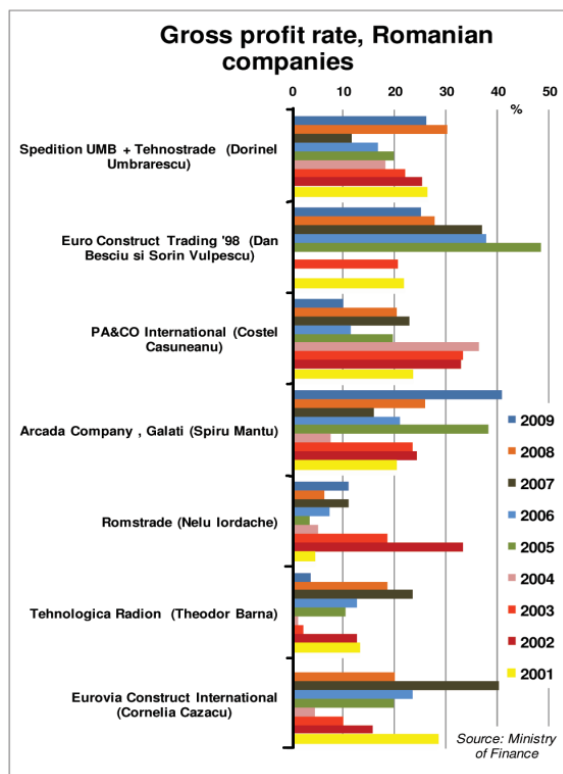
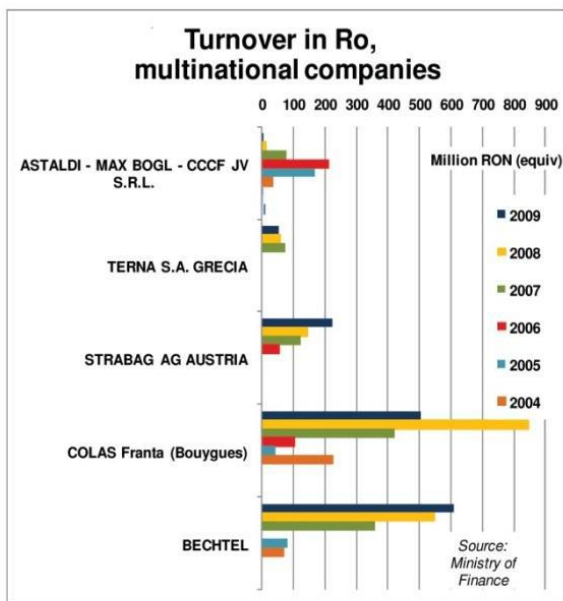
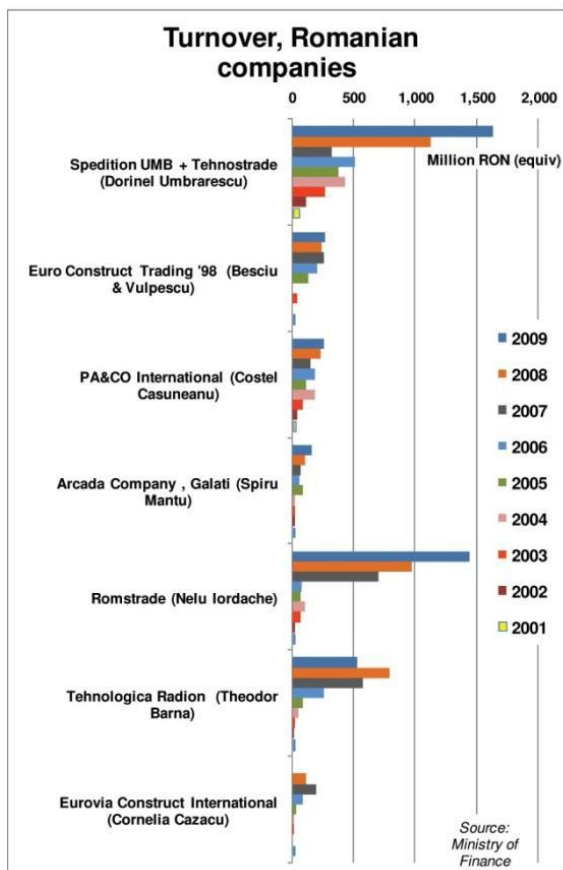
Prečo sa tak nestalo pred rokom 2007, keďže menovanie firemného manažmentu šlo vždy po politickej línii? Dôvodom bola neistota vzťahujúca sa na dátum vstupu Rumunska do EÚ, či to bude v roku 2007 alebo v roku 2008. Rumunská vláda si netrúfla príliš diskriminovať európske spoločnosti pred dátumom vstupu. Od času publikácie týchto dát v roku 2011 došlo k vyšetrovaniu jedného z najúspešnejších rumunských podnikateľov, Nelu lordacheho OLAF-om, ktorý bol aj obžalovaný a obvinený rumunskými prokurátormi. Lordache sa stal zbohatlíkom údajne vďaka verejným zákazkam. Jeho posledná akvizícia pred zatknutím bola kúpa lietadla pre jeho spoločnosť Blueair - spolufinancovaná zo zdrojov, ktoré rumunská vláda určila pre projekt sponzorovaný EÚ na výstavbu úseku diaľnice A1 od Aradu po hranicu s Maďarskom, ktorý roky stagnoval. Ak by lordache otvorene nespreneveril verejné financie, žiaden z prokurátorov by nepovažoval dáta prezentované v Obr. 12 za hodné vyšetrovania, hoci je zjavné, že distribúcia zdrojov nebola náhodná a jasne diskriminovala spoločnosti, ktoré nemali národné politické konexie. Keď sa s tým spojí legendárna rumunská neefektívnosť v oblasti rozvoja infraštruktúry, vynorí sa nám úplný obraz toho, ako korupcia môže sabotovať rozvoj, ktorý má byť sponzorovaný z fondov EÚ.

Po dokázaní toho, ako je vládny protekcionizmus spätý s voľným uvážením pri prerozdeľovaní verejných zdrojov sa môžeme pýtať, aký to má dopad na bežných občanov, alebo či je jeho dopad citelný len v oblasti veľkej korupcie, finančnom deficite a pod. Odpoveď je, že občania sú zasiahnutí a to porporčne – opäť **vidíme koreláciu medzi krajinami s vysokou mierou vládneho protekcionizmu, odklonu verejných financií a sťažnosťami občanov na zlé verejné služby.**

Dáta z Eurobarometru z roku 2012 pre tú istú skupinu krajín (plus Cyprus, Litva, Portugalsko, Bulharsko) ukazujú najvyšší počet občanov sťažujúcich sa, že korupcia má dopad na ich život (viď Obr. 13). Európsky priemer je okolo 30%, čo už samé osebe predstavuje problém – znamená to, že tretina obyvateľov Európy je osobne zasiahnutá korupciou – ale v Rumunsku a Grécku je toto číslo nad 70%, čo znamená, že máme do činenia so zlyhaním, ktoré sa nedá riešiť iba prostredníctvom právnych prostriedkov.

Záverom z tohoto stručného prehľadu je, že **v značnom počte členských štátov EÚ (viac ako v polovici), korupcia ovplyvňuje tak rozhodnutia o vládnych výdavkoch ako i životy bežných ľudí.** Ich proporcia je taká vysoká, že si to vyžaduje systematický prístup: ak je viac ako polovica občanov zasiahnutých korupciou, nejde už o „odchýlku“ ale o normu.

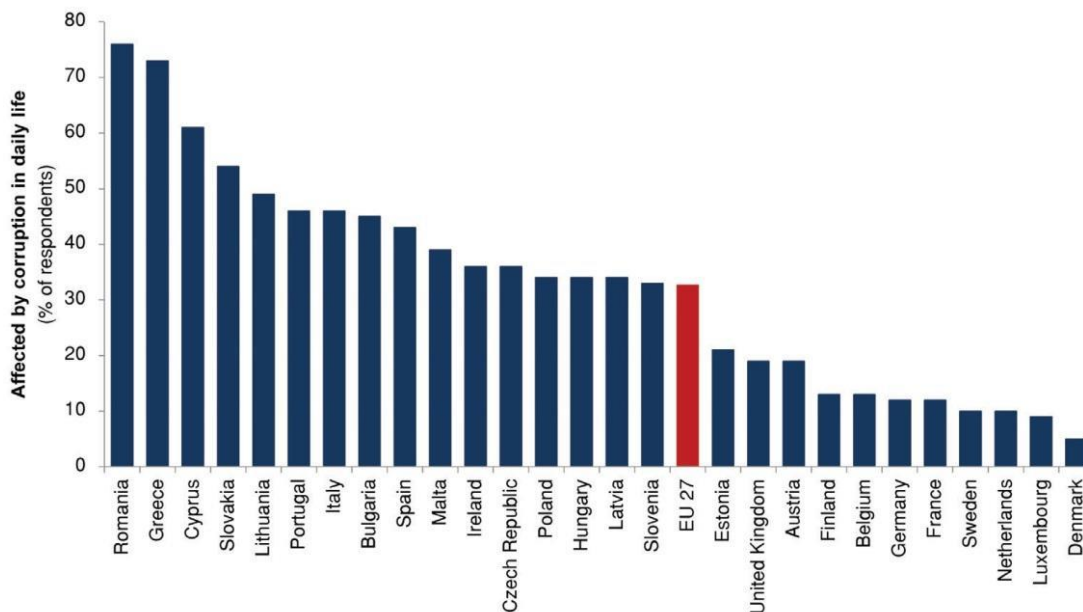
Obrázok 12 Obrat a zisk medzinárodných a domácich firiem v Rumunsku<sup>11</sup>



Zdroj: Rumunská akademická spoločnosť, Annual Policy & Forecast Report, Rumunsko 2011, s. 14

<sup>11</sup> Alina Mungiu-Pippidi et al. 2011. Beyond Perception: Has romania's Governence Improved since 2006? Bucharest: Romanian Academic Society, accessible on <www.sar.org.ro>

Obrázok 13 Vnímanie korupcie v bežnom živote v členských štátoch EÚ<sup>12</sup>



Zdroj: Special Eurobarometer 374, „Corruption“

### III. Príčiny korupcie

Ak necháme moralizujúcu literatúru o korupcii bokom, mnohí ekonómovia uvažujú tak, že vtedy, keď sú náklady nízke a príležitosti početné, je pre jednotlivcov racionálne správať sa korupčne. Robert Klitgaard (1988: 75) zo Svetovej banky definoval korupciu ako ekvilibrium, ak monopol moci a administratívnej svojvôle nie je brzdený zodpovednosťou, výsledkom je korupcia. Literatúra o presadzovaní právneho štátu (Becker a Stigler 1974), rozvinuté v VanRijckeghem a Weder (1997) sa tiež pozerá na rovnováhu a tvrdí, že nízke mzdy v kombinácii s chýbajúcim odhaľovaním korupcie vedú k nízkej miere kontroly korupcie. Väčšina literatúry o príčinách korupcie na národnej úrovni klasifikuje faktory ako ekonomické, politické a kultúrne, alebo zoskupuje príčiny do dvoch širokých kategórií – štruktúrne faktory (obyvateľstvo, dedičstvo minulosti, náboženstvo, predchádzajúce režimy) a súčasné vládne politiky týkajúce sa kontroly korupcie (ekonomické, ale aj špecifické protikorupčné politiky). My navrhujeme explanačný model korupcie na národnej úrovni ako ekvilibrium medzi príležitosťami (zdrojmi) pre korupciu a brzdami (obmedzeniami) zavedenými štátom a spoločnosťou:

Príležitosti a zdroje môžu ďalej byť špecifikované ako:

- Príležitosti na uplatňovanie voľnosti uváženia (diskrécie) nielen vďaka monopolnému postaveniu, ale aj vďaka privilegovanému prístupu v rámci iného mocenského usporiadania než monopolného či oligopolného – napríklad, siete negatívneho sociálneho kapitálu, kartely a iné tajné dohody, zámerná zlá regulácia podporujúca používanie svojvôle, nedostatok transparentnosti, pretváranie informácií na privilegovaný kapitál držiteľov moci a ich známych, atď.
- Materiálne zdroje- vrátane štátneho majetku, úľavy a diskrečné rozpočtové výdavky, zahraničná pomoc, prírodné zdroje v štátnom vlastníctve, zamestnanosť vo verejnom sektore, a ďalšie zdroje ktoré môžu byť používané a zneužívané na tvorbu systému politického obsadzovania úradov či generovanie renty.

Obmedzenia či brzdy môžu byť špecifikované ako:

- Právne: To predpokladá nezávislé, zodpovedné a efektívne súdnictvo, schopné implementovať legislatívu, ako aj vyčerpávajúci súbor efektívnych zákonov postihujúcich konflikty záujmov a presadzujúcich jasné oddelenie verejného od súkromného.

12 <sup>12</sup> Percento občanov ktorí úplne alebo čiastočne súhlasia s tým, že ich každodenný život je zasiahnutý korupciou, dostupné na <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pub](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pub)>

- Normatívne: To naznačuje existujúce spoločenské normy, ktoré podporujú verejnú integritu a vládnu neustrannosť a ktoré permanentne a efektívne monitorujú odchýlky od týchto noriem prostredníctvom prieskumov verejnej mienky, médií, občianskej spoločnosti a kritickou voľičskou bázou.

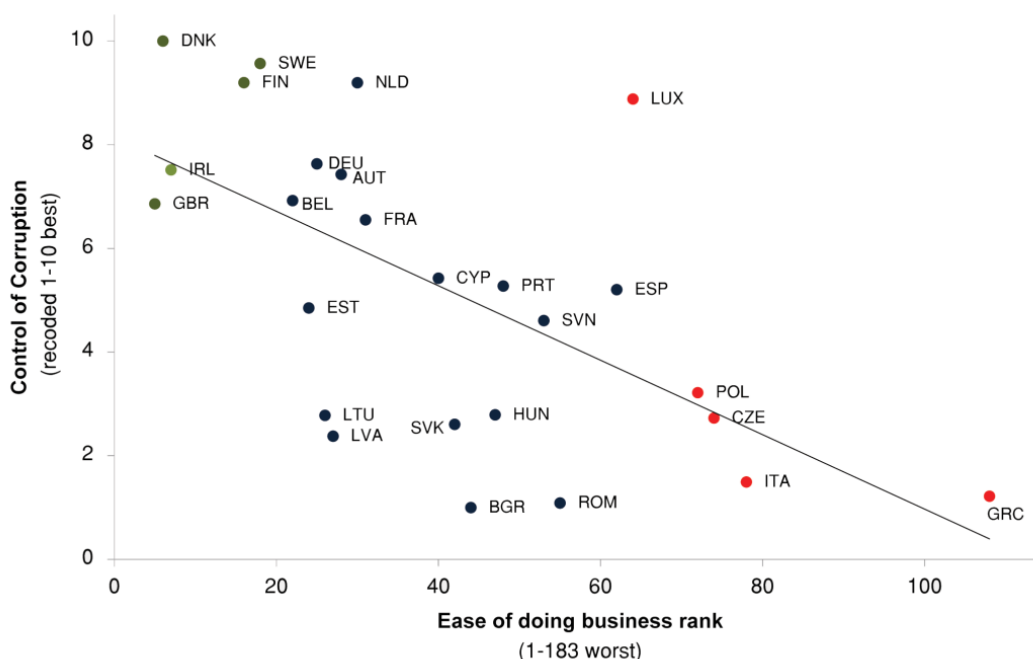
Danú formulu rovnováhy sme veľmi úspešne empiricky testovali na veľkom množstve krajín v inej práci (Mungiu-Pippidi et al. 2011). V tejto časti sa obmedzíme na zhrnutie hlavných determinantov korupcie a pridáme niekoľko pozorovaní týkajúcich sa krajín EÚ-27. Použité štatistické testy (regresie) používajú v zásade komparatívnu metódu, ktorá nám umožňuje sledovať, či krajiny, ktoré vykazujú lepšie výsledky môžu byť priradené k jednému či viacerým determinantom. Keď povieme, že niečo „funguje“ alebo niečo „nefunguje“, máme tým na mysli, že sme našli významný rozdiel v miere obmedzovania korupcie medzi krajinami, ktoré zaviedli konkrétnu prax a tými, ktoré ju nezaviedli.

V snahe „vyrovnať“ krajiny a mať istotu, že nemeriame nepriamy výstup rozdielnosti v stupni rozvoja medzi krajinami EÚ, sme kontrolovali ako premennú úroveň rozvoja danej krajiny. Zástupnou premenou, ktorú sme použili na kontrolu úrovne rozvoja, bol index ľudského rozvoja, súhrnný index zahŕňajúci vzdelanie, priemernú dĺžku života a príjem, ktorý bol vytvorený Rozvojovým programom OSN.

## Nasledujúce faktory majú vysoký dopad a silne ovplyvňujú korupciu na úrovni EÚ-27:

**1. Voľnosť uváženia v administratíve a nadmerná byrokratickosť.** Existuje silná asociácia medzi nadmernou byrokratickosťou a korupciou, pretože nadmerná regulácia je hlavným nástrojom používaným na zvýšenie miery svojvoľného rozhodovania v administratíve a prostredníctvom toho i korupcie. Grécko a Taliansko sú mimoriadnymi prípadmi, ako vidieť na Obr. 14. Tento indikátor je objektívnym a nie subjektívnym hodnotením, jeho skúmanie vedie priamo k jednotlivým problematickým oblastiam. Tento istý vzťah môžeme pozorovať pri asociácii medzi trhovými bariérami a korupciou (viď Obr. 15).

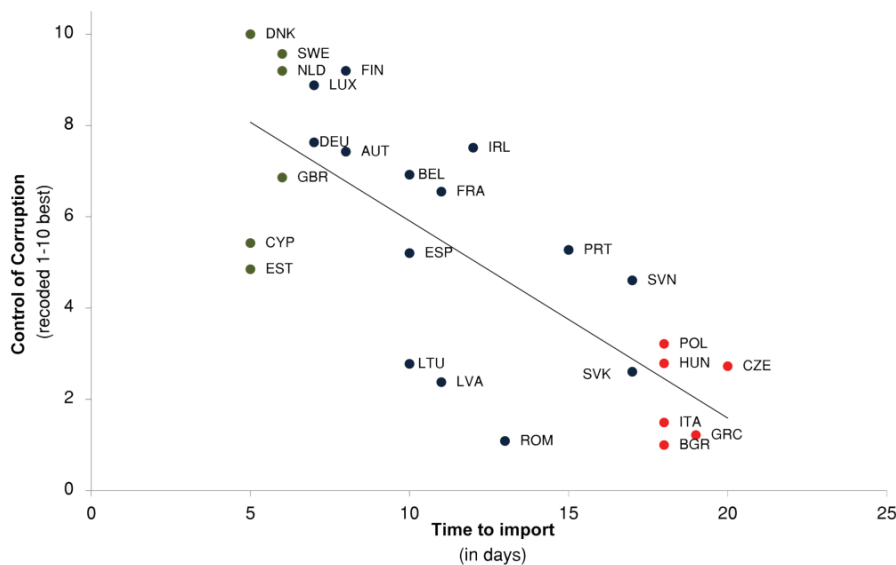
Obrázok 14. Jednoduchosť podnikania a korupcia<sup>13</sup>



Zdroj: Medzinárodná banka pre obnovu a rozvoj/Svetová banka, „Doing Business 2010“

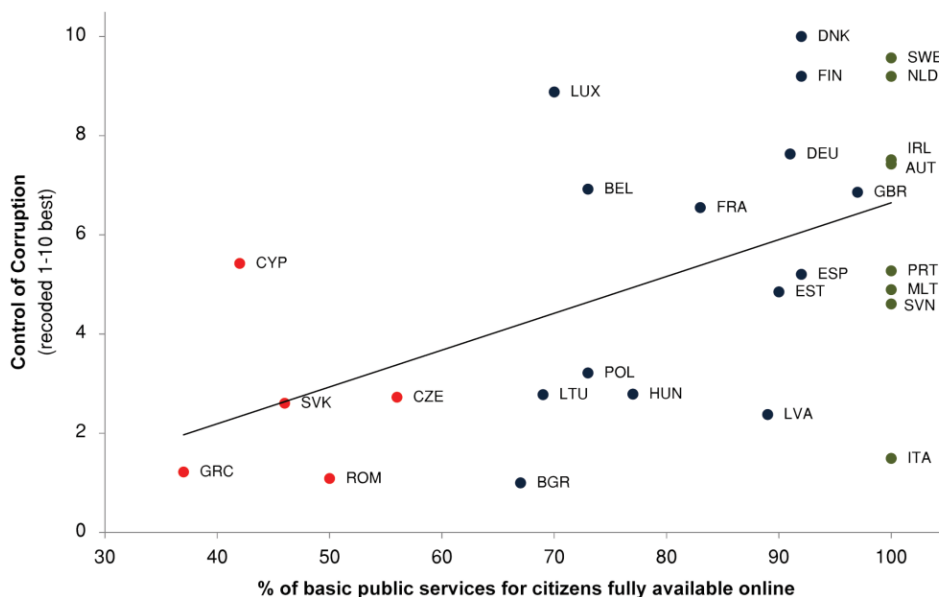
<sup>13</sup> Jednoduchosť podnikania je index predstavujúci kvantitatívne meranie regulácií na začatie podnikania, týkajúcich sa povolenia na výstavbu, zamestnať pracovníkov, registrovanie majetku, získanie úveru, ochranu investorov, platenie daní, cezhraničné obchodovanie, vymožiteľnosť zmlúv a ukončenie podnikania – vo vzťahu k malým a stredným domácim podnikom

Obrázok 15. Vzťah medzi trhovými bariérami a korupciou<sup>14</sup>



Zdroj: Databáza Svetovej banky „Time to import (in days)“

Obrázok 16. Vzťah medzi dostupnosťou e-vlády a korupciou<sup>15</sup>



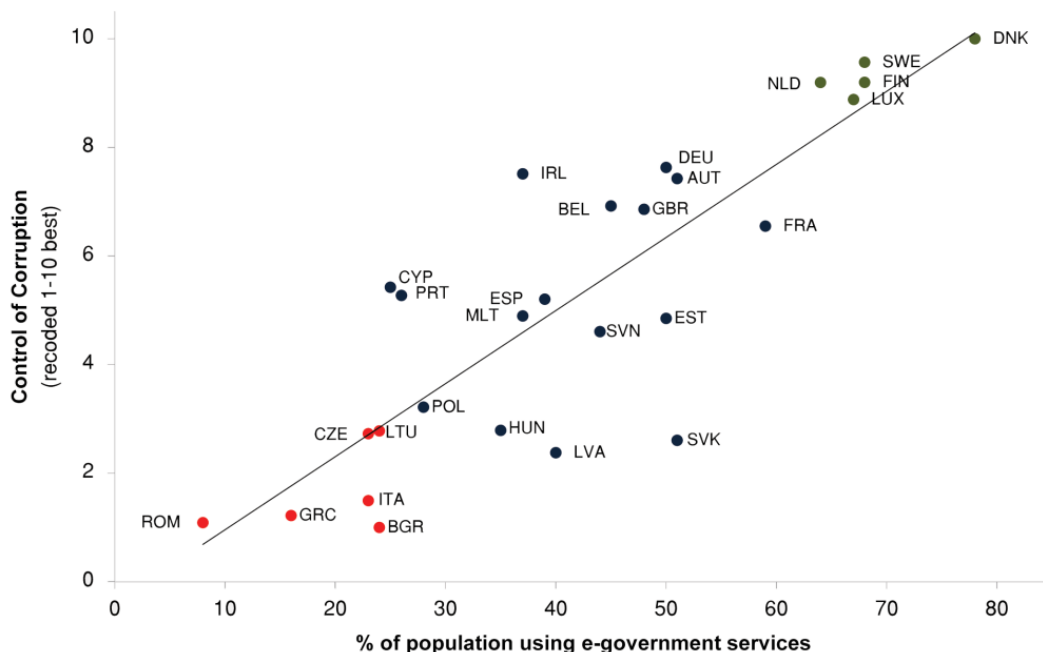
Zdroj: Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTI for the European Commission, Directorate General for Information Society and Media, "Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action", 9th Benchmark Measurement, December 2010

14 Čas trvania dovozu v dňoch sa ráta v kalendárnych dňoch. Časová kalkulácia začína od momentu iniciácie procesu až po jeho ukončenie. Ak proces môže byť za poplatok urýchlený, zarátava sa najrýchlejšia možná právna procedúra. Predpokladá sa, že žiaden exportér ani importér nemárnia čas a snažia sa uskutočniť každú procedúru bez prieťahov. Čakacia doba – napríklad počas vykladania nákladu-je zahrnutá do výpočtov. Dostupné na <<http://data.worldbank.org/indicator/IC.IMP.DURS>>

15 Miera do akej je systém v oblasti 20 kľúčových verejných služieb plne automatizovaný a proaktívny. 20 služieb slúžiacich ako kritériá meradla sú: dane z príjmu, služby pri hľadaní zamestnania, dávky sociálneho zabezpečenia (podpora v nezamestnanosti, príspevky na deti, náklady na zdravotnú starostlivosť, študentské štipendiá), osobné dokumenty (pasy, vodičské preukazy), registrácia vozidla, žiadosť o stavebné povolenie, vyhlásenie na políciu, verejné knižnice (katalógy, vyhľadávanie), rodný (a sobášny) list, prihlásenie sa na vysokú školu, oznámenie o zmene bydliska, zdravotné služby, sociálne príspevky pre zamestnávateľov, daň z príjmu právnickej osoby, DPH, registrácia novej spoločnosti, nahrávanie dát do databáz štatistických úradov, colné vyhlásenia, povolenia týkajúce sa ochrany životného prostredia a verejného obstarávania. Dostupné na <<http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/2010-government-benchmark>>

**2. Transparentnosť a e-vláda.** Transparentnosť v rôznych oblastiach (finančná transparentnosť, transparentnosť aktív dostupných pre verejných činiteľov, transparentnosť v rozhodovacom procese) je kľúčovým nástrojom na redukovanie využívania voľnosti uváženia v administratíve. **Čím viac služieb poskytuje štát elektronicky, tým viac klesá miera korupcie** (viď Obr. 16 a Obr. 17). Výsledok je však modifikovaný schopnosťou obyvateľstva využívať tieto služby, inými slovami, pripojenosťou na internet a ich využívaním. Napríklad Taliansko je rozvinutá krajina s vysokou mierou pripojenosti na Internet, no s obmedzeným využívaním e-služieb. Nové členské krajiny ako Estónsko dramaticky obmedzili korupciu odstránením prehnanej byrokracie a rozvojom e-vlády, prakticky odstraňujúc väčšinu príležitostí pre korupciu. Aj pri absencii masového využívania služieb transparentnosť funguje vďaka médiám, mimovládny organizáciám či priamo zainteresovaným aktérom (napríklad v obstarávaní).

Obrázok 17. Vzťah medzi používateľmi e-vlády a korupciou<sup>16</sup>



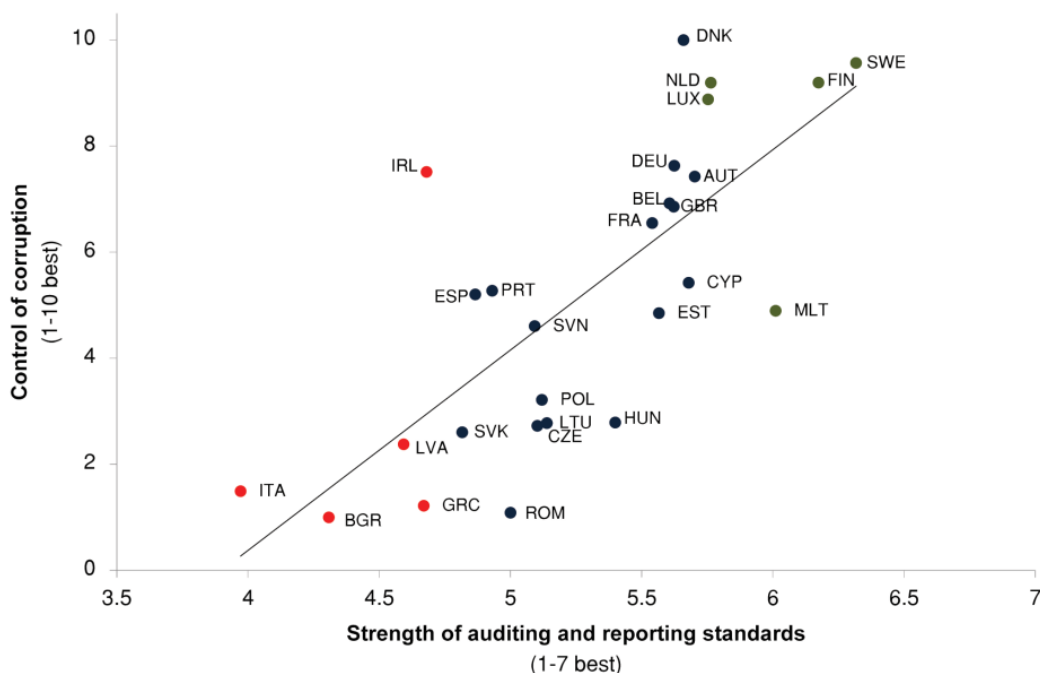
Zdroj: Capgemini for European Commission Directorate General for Information Society and Media, "The User Challenge Benchmarking: The Supply of Online Public Services– Seventh Measurement", 2007

**3. Kvalita auditu verejného sektora.** Aj keď nám chýba objektívne hodnotenie auditu verejného sektora, máme meradlo jeho efektívnosti zo Správy o globálnej konkurencieschopnosti Svetového ekonomického fóra. Toto meradlo úzko koreluje s mierou kontroly korupcie (viď Obr. 18).

**4. Dimenzia miezd vo verejnom sektore.** Na rozvoji záleží. Chudoba a tieňová ekonomika sú hlavnými zdrojmi korupcie, až kým sa samé nestanú prekážkami rozvoja. Každá krajina, v ktorej sú žalobcovia chudobní, sudcovia nespokojní s platmi a rozdiely v príjmoch sú obrovské, bude mať problém vybudovať súdnicstvo schopné nestranne vymáhať právo a kontrolovať korupciu. **Nachádzame priamu koreláciu medzi príjmami vo verejnom sektore a kontrolou korupcie** (viď Obr. 19), ale i fakt, že zaväzi celková miera rozvoja, nielen mzdy v jednotlivých kategóriách. V EÚ, ako aj v iných oblastiach sveta, je jednoduchšie udržať korupciu pod kontrolou ak sú všetci ktorých sa to týka dostatočne zabezpečení: policajti, sudcovia, súdni úradníci, politici i občania. V súčasnosti je to tak, že **krajiny, ktoré platia sudcom a súdnym úradníkom viac, nemajú nižšiu mieru korupcie, ale práve naopak** (viď Obr. 20). To je pravdepodobne kvôli častým reformám v krajinách s vysokou mierou korupcie. **Je potrebné zvyšovať mzdy postupne a uniformne, nie disproporčne ich zdvihnúť v niektorej časti verejného sektora.**

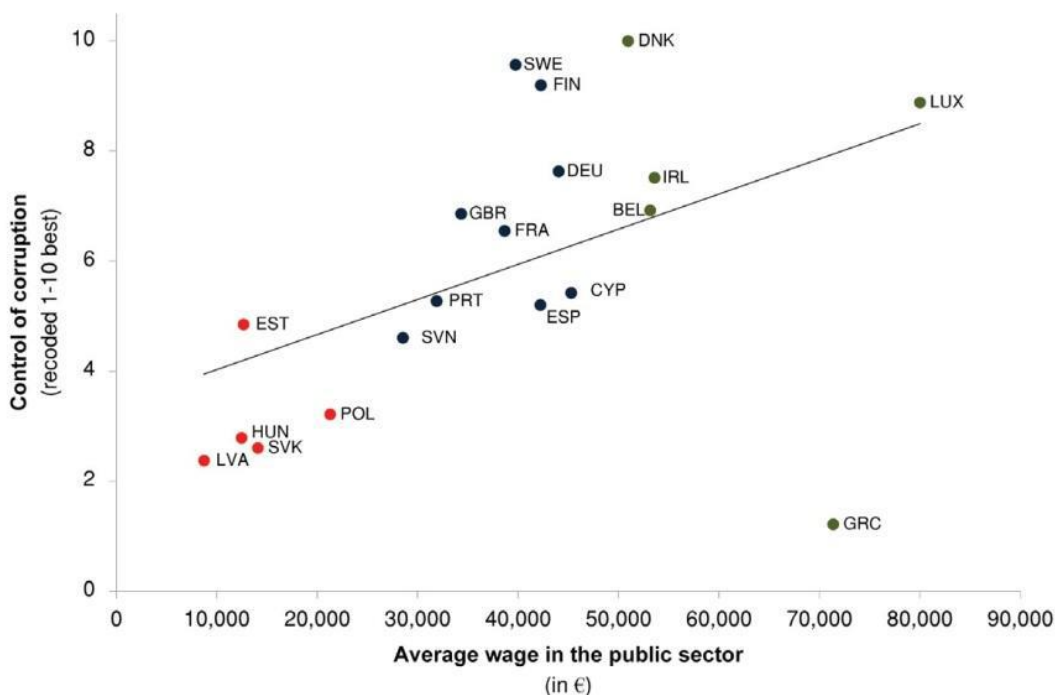
16 Capgemini 2007: "The User Challenge Benchmarking: The Supply of Online Public Services– Seventh Measurement", pripravené pre Generálne riaditeľstvo pre informačnú spoločnosť a médiá, dostupné na: <[http://www.de.capgemini.com/m/de/tl/EU\\_eGovernment\\_Report\\_2007.pdf](http://www.de.capgemini.com/m/de/tl/EU_eGovernment_Report_2007.pdf)>

Obrázok 18. Sila štandardov auditu a korupcia<sup>17</sup>



Zdroj: Svetové ekonomické fórum, "Správa o globálnej konkurencieschopnosti 2010-2011"

Obrázok 19. Mzdy vo verejnom sektore a korupcia<sup>18</sup>



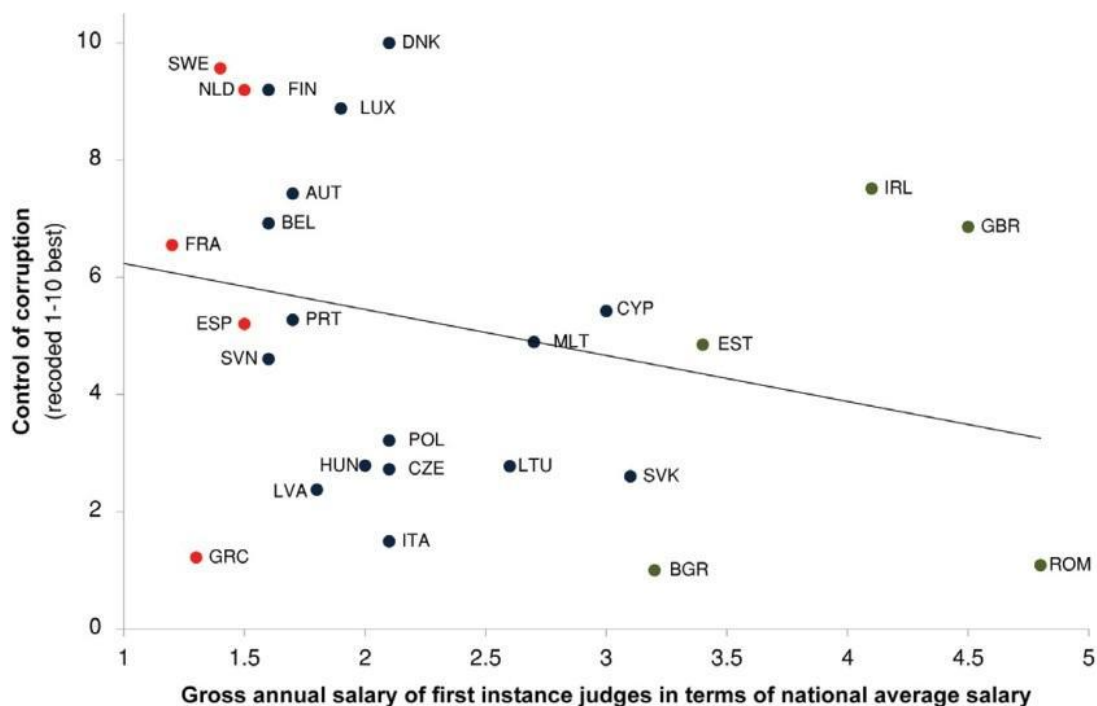
Zdroj: Európska komisia, Výročná makroekonomická databáza (AMECO) a Medzinárodná organizácia práce, databáza Laborsta.

17 <sup>17</sup> Vážený priemer odpovedí na otázku: „Ako by ste ohodnotili štandardy finančného auditu a reportovania finančného hospodárenia spoločnosti? Odpovede sú zaznačené na škále od 1 (veľmi slabé) až po 7 (veľmi silné). Dostupné na <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>

18 <sup>18</sup> Vlastný odhad priemerných miezd vo verejnom sektore (v eurách), založený na vládnych výdavkoch na kompenzáciu zamestancov, dostupné na <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco)> a všeobecnej zamestnanosti vo vládnom sektore, dostupné na <<http://laborsta.ilo.org/default.html>>, s výnimkou Maďarska (2009), Grécka, Portugalska a Švédska (2007) a Francúzska (2006).

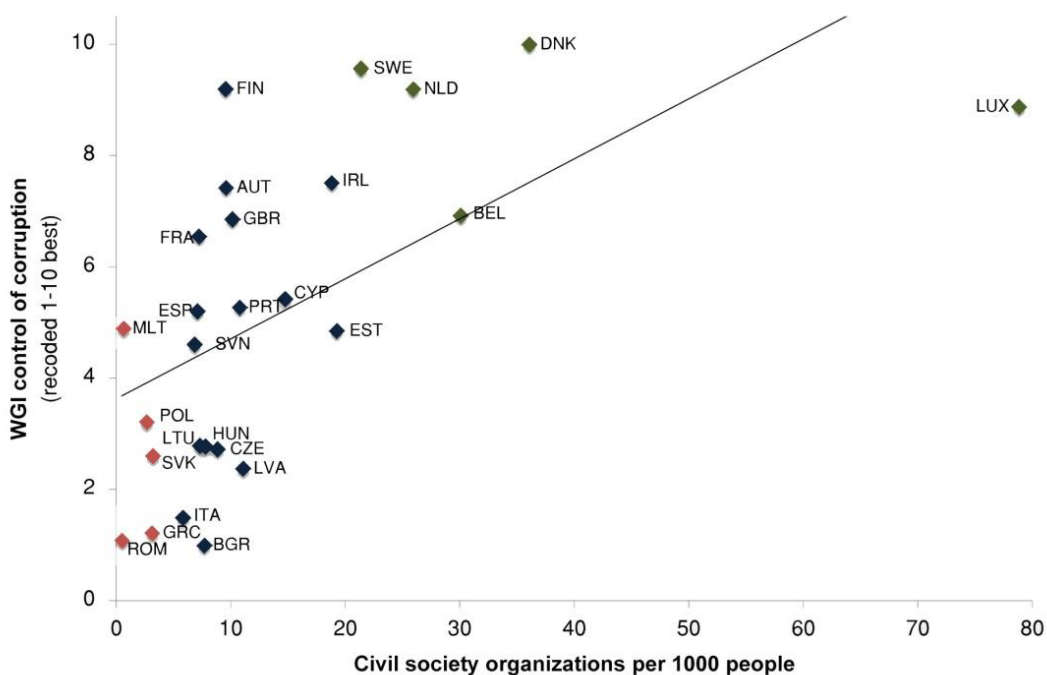


Obrázok 20. Mzdy prvostupňových sudcov a korupcia<sup>19</sup>



Zdroj: Európska komisia pre efektívnosť súdництва, „Európske systémy súdництва“

Obrázok 21. Organizácie občianskej spoločnosti a korupcia<sup>20</sup>

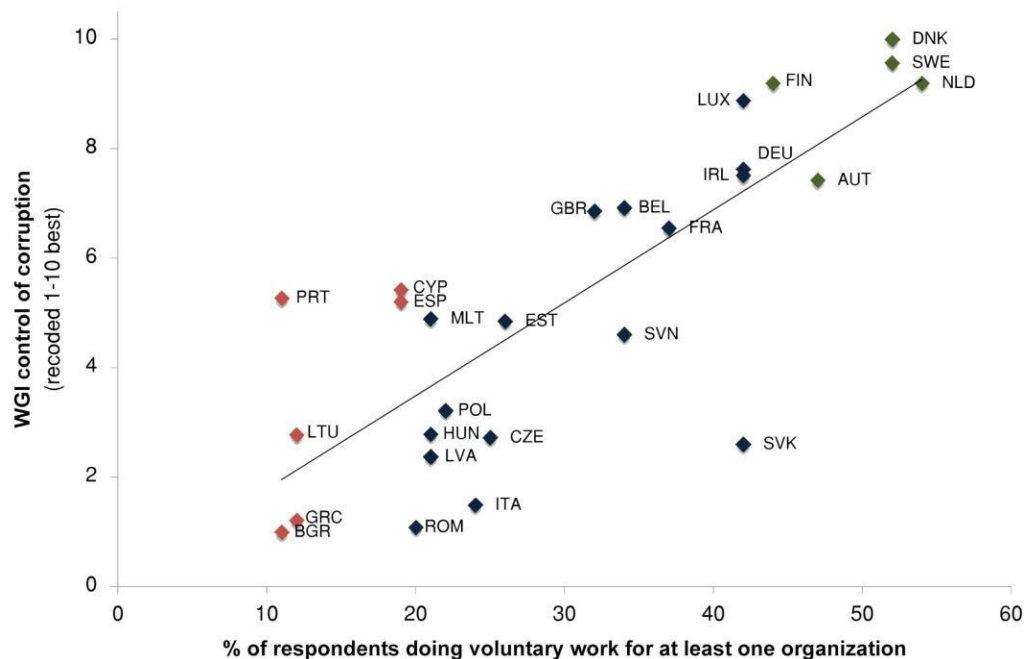


Zdroj: štandardný dataset Kvalita vlády

19 <sup>1</sup> Hrubá ročná mzda prvostupňových sudcov s ohľadom na priemernú hrubú ročnú mzdu. Dáta zo Spojeného kráľovstva sú založené len na priemerných mzdách v Anglicku, Walese a Škótsku. Dostupné na <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)>

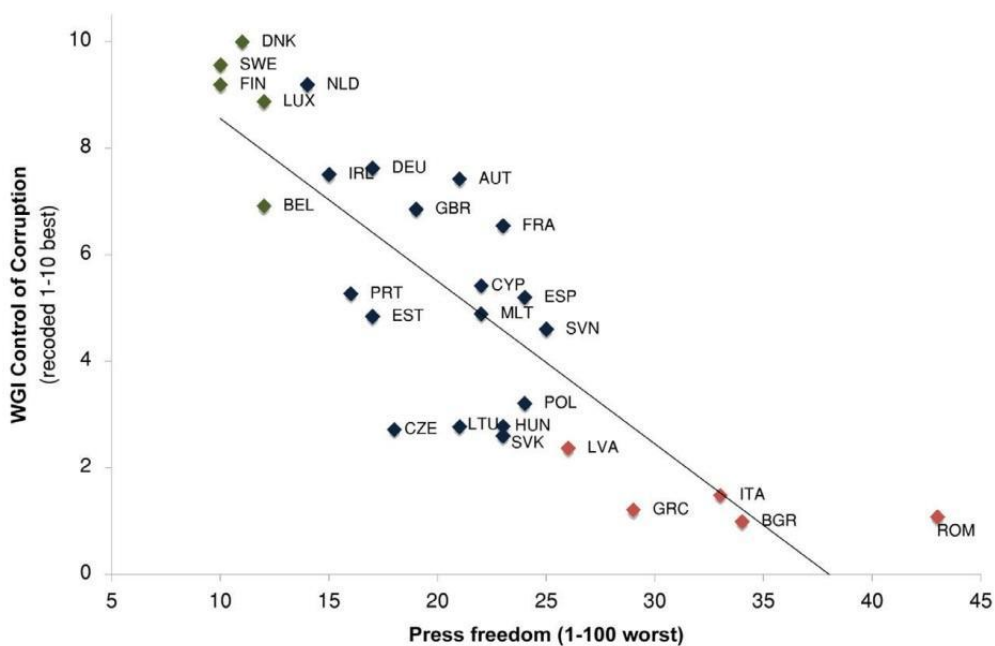
20 <sup>1</sup> Počet mimovládnych organizácií na milión obyvateľov, dostupné na <<http://www.qog.pol.gu.se/data/datadownloads/>>

Obrázok 22. Dobrovoľníctvo a korupcia<sup>21</sup>



Zdroj: Standard Eurobarometer 72

Obrázok 23. Sloboda tlače a korupcia<sup>22</sup>



Zdroj: Freedom House.

21 <sup>1</sup> % of respondentov ktorí odpovedali Áno na otázku : QE 11. Ste momentálne zapojení do dobrovoľníckej aktivity v jednej či viacerých z nasledujúcich organizácií? Organizácie na zozname zahrňovali športové kluby a združenia, kultúrne, vzdelávacie, umelecké spolky, charitatívne organizácie či organizácie sociálnej pomoci, náboženských organizácií, obchodných združení, organizácií pre ochranu životného prostredia, voľnočasové združenia pre seniorov, profesijné združenia, politické strany a organizácie, záujmové skupiny pre špecifické účely, medzinárodné organizácie ochraňujúce záujmy pacientov a zdravotne hendikepovaných, organizácie spotrebiteľov a organizácie na ochranu práv seniorov .

22 <sup>1</sup> Index slobody tlače je vypočítaný sčítaním troch ratingov: Zákony a regulácie, politický nátlak a kontrola ekohomických vplyvov. Škála sa pohybuje od 0 (najslobodnejšie) až po 100 (najmenej slobodné), dostupné na <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>>

## 5. Občianska spoločnosť a kapacita pre kolektívne jednanie.

Kontrola korupcie je významne lepšia v krajinách s veľkým počtom mimovládnych organizácií (viď Obr. 21) a s vyšším počtom občanov zapojených do dobrovoľníckych aktivít (viď Obr. 22).

## 6. Slobodné médiá a informovanosť občanov

Sloboda médií a vysoký počet dobre informovaných občanov prostredníctvom novín a vysoká miera používania Internetu do značnej miery vysvetľujú dobrú úroveň potláčania korupcie (viď Obr. 23, 24 a 25). Miera čítanosti novín a používania Internetu nám umožňujú predpovedať skóre korupcie v troch štvrtinách európskych krajín, čo poukazuje na dôležitosť verejnej kontroly a schopnosť obyvateľstva kontrolovať svoju vlastnú vládu.

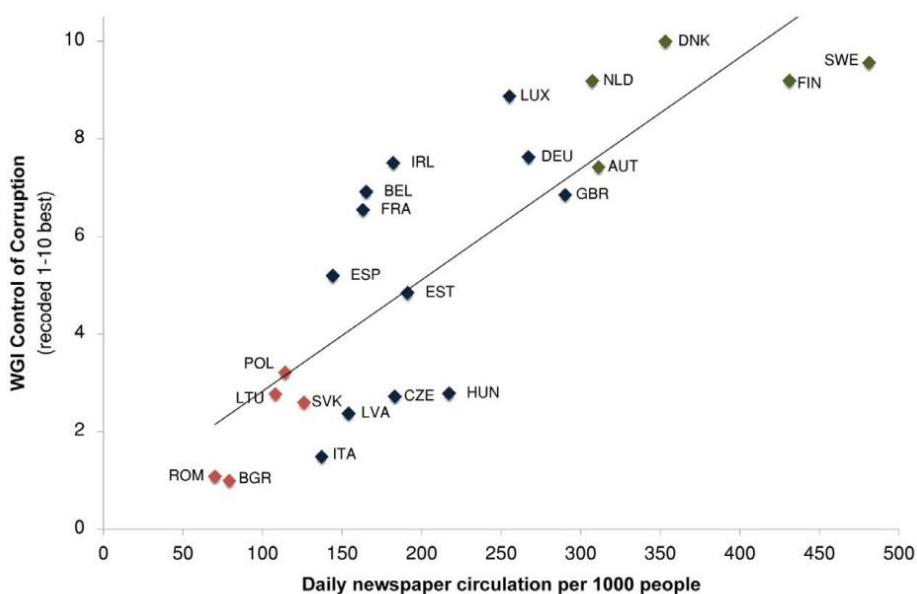
### Faktory, ktoré nemajú významný dopad na mieru kontroly korupcie:

**1. Obmedzenia týkajúce sa financovania strán.** Okrem krajín, v ktorých sú strany financované výlučne zo štátneho rozpočtu, v štátoch EÚ platí, že čím je zavedených viac reštrikcií financovania politických strán, tým je miera korupcie vyššia. To naznačuje, že krajinám, ktoré dostali korupciu pod kontrolu, sa to podarilo prostredníctvom iných nástrojov a tie, čo s korupciou zápasia, schvaľujú viac a viac zákonov, no nenapredujú. V skutočnosti zisťujeme, že okrem radikálneho zákazu súkromného financovania politických strán, nemajú opatrenia obmedzujúce financovanie politických strán žiadne dopad na úroveň korupcie. Na čom záleží viac je transparentnosť financovania politických strán.

**2. Prítomnosť špecializovanej protikorupčnej agentúry.** Krajínám, ktoré majú špeciálnu protikorupčnú agentúru, sa nedarí lepšie potláčať korupciu než krajinám, ktoré to riešia v rámci normálneho právneho systému. Nachádzame však silnú koreláciu medzi nezávislosťou súdnictva (expertné skóre prieskumu exekutív Svetového ekonomického fóra) a korupciou. Inými slovami, **ak je súdnictvo od vlády nezávislé, korupcia sa dá potláčať bežným súdnictvom.** Ak súdnictvo nezávislé nie je, tak je pravdepodobné, že sa protikorupčná agentúra stane objektom politickej kontroly, ako tomu bolo v Lotyšsku a Rumunsku. V Slovinsku bol zápas o túto agentúru taký vypätý, že jej predseda, známa osobnosť v boji proti korupcii v rámci Európy, bol pri odchode z úradu obžalovaný na základe malicherných administratívnych priestupkov.

**3. Prítomnosť sudcovej rady.** Prítomnosť sudcovej rady, ktorá má na starosti samoreguláciu súdov, nie je asociovaná s významne vyššou mierou kontroly korupcie. Úspešné krajiny dosiahli vysokú mieru potláčania korupcie inými inštitucionálnymi nastaveniami systémov súdnych procesov a usporiadania súdnictva. Jedna vec, ktorú majú spoločnú, sú doživotné menovania sudcov. Tie boli rozšírené v rámci krajín EÚ aj predtým. Žiadne iné makro-organizačné faktory súvisiace s existujúcimi dátami sa nenašli.

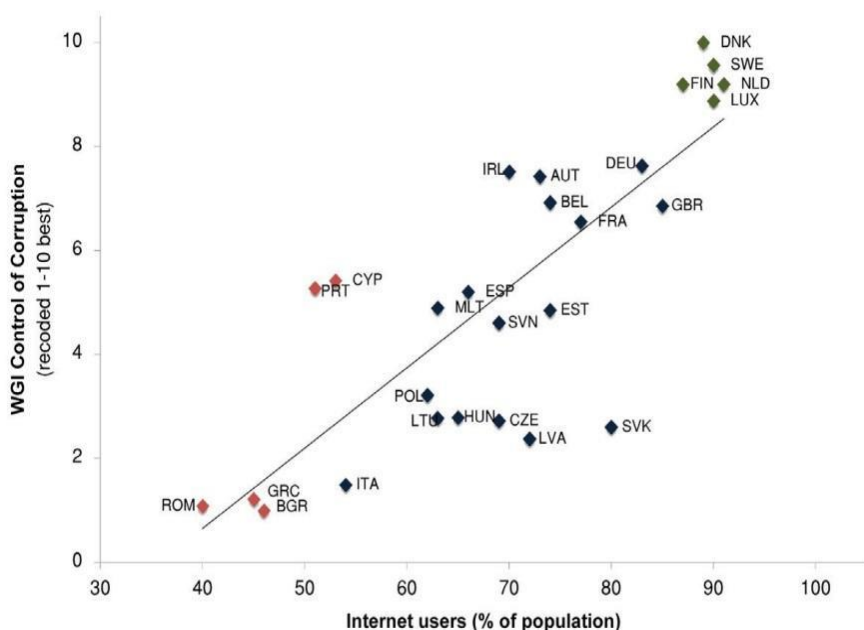
Obrázok 24. Čítanosť tlače a korupcia<sup>23</sup>



Zdroj: Databáza Svetovej banky

<sup>23</sup> Dennou tlačou sa rozumie noviny, ktoré vychádzajú aspoň trikrát do týždňa a majú priemernú distribúciu (výťažok) na 1000 ľudí, dostupné na <<http://data.worldbank.org/indicator/IT.PRT.NEWS.P3>>

Obrázok 25. Používatelia internetu a korupcia<sup>24</sup>



Zdroj: databáza Svetovej banky

#### IV. Hodnotenie rizík korupcie

Hodnotenie výkonu jednotlivých krajín na základe vyššie skúmaných indikátorov nám umožňuje lepšie pochopiť odlišnosti v rámci Európy – odhliadnuc od zjavnej dichotómie medzi Škandináviou a východným Balkánom, ktorá je odzrkadlená vo veľkých rozdieloch v stupni rozvoja týchto dvoch regiónov. Krajiny sme zoradili podľa ich výkonu v oblasti jednotlivých indikátorov, ktoré sa ukázali byť významné pri ovplyvňovaní korupcie a vypočítali sme priemery krajín EÚ 27 a určili, ktoré krajiny sú nad a pod priemerom a ktoré v spodnej päťke. Potom sme určili skóre pozície každej krajiny, zráтали jednotlivé skóre na všetkých indikátoroch<sup>25</sup> pre každú krajinu a zoskupili výsledky do Tabuľky č. 1.

Výsledky nám umožňujú klasifikovať všetky krajiny EÚ do štyroch kategórií korupčných rizík podľa kauzálneho modelu prezentovaného v predchádzajúcej časti.

**Skupina A (veľké obmedzenia, malé príležitosti)** je skupinou s najnižším rizikom korupcie, kde je korupcia pod kontrolou a príležitostné korupčné prípady sú úspešne postihované. Táto skupina zahŕňa krajiny ako Rakúsko, Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Írsko, Luxembursko, Maltu, Holandsko, Švédsko a Veľkú Britániu. Tieto krajiny obmedzujú korupciu prostredníctvom transparentnej verejnej správy a ekonomiky, nízkej miery byrokratickosti a obmedzených možností voľných útrat. K súčasnému ekvilibriu sa dostali cez rôzne historické trajektórie a organizačné nastavenia. Ich diverzita je prospešná a EÚ by sa nemala snažiť o inštitucionálnu monokultúru, o právne a organizačné úpravy, ktoré by boli v rámci členských štátov podobné.

Pre krajiny, ktoré sa snažia obmedziť alebo eliminovať korupciu platia ponaučenia zo skupiny A do tej miery, pokiaľ sú chápané ako ponaučenia o rozvoji. Inými slovami, môže byť lákavé pokúsiť sa importovať inštitucionálny dizajn z krajín A do krajín, ktoré sa potýkajú s problémami, no nie je pravdepodobné, že by to prinieslo dobré výsledky. Je dôležité porozumieť, ako rozvinuté krajiny získali kontrolu nad korupciou v období, keď sa pre nich stala problematická, inými

24 <sup>1</sup> Počet užívateľov internetu s prístupom na sieť, dostupné na <<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>>

25 <sup>1</sup> Každá krajina dostala skóre podľa jej rankingu. V položke ‚zdroje a príležitosti‘ bolo krajinám s najlepším výkonom pripísané skóre 0 (nad alebo pod priemerom EÚ v závislosti od indikátora), krajiny so stredným výkonom dostali 1 bod a spodných 5 získalo 2 body, keďže vysoké príležitosti sú asociované s vyššou mierou korupcie. V položke ‚obmedzenia‘ sme pripísali horným piatim krajinám 2 body (nad alebo pod priemerom EÚ v závislosti od indikátora), 1 bod pre krajiny v strede a 0 bodov pre 5 spodných krajín, keďže vyššia miera obmedzení je asociovaná s nižšou mierou korupcie. Potom sme zráтали počet bodov získaných každou krajinou a zaradili sme krajiny, ktoré získali viac ako polovicu možných bodov v položke zdroje a príležitosti alebo obmedzenia do kategórie ‚vysoké‘ a tie čo získali menej ako polovicu bodov do kategórie ‚nízke‘.

Table 1. Európske krajiny podľa skupiny korupčného rizika

O b m e d z e n l i a	Zdroje/príležitosti			
		malé	veľké	
	veľké	Rakúsko	Írsko	Cyprus
		Belgicko	Luxembursko	Estónsko
		Dánsko	Malta	Maďarsko
		Fínsko	Holandsko	Litva
		Francúzsko	Švédsko	
		Nemecko	Veľká Británia	
	malé	Taliano		Bulharsko
		Portugalsko		Česko
		<b>Slovensko</b>		Grécko
		Slovinsko		Lotyšsko
		Španielsko		Poľsko
				Rumunsko

slovami, aké boli ich historické stratégie riešenia problému. Inštitúcie v krajinách skupiny A sú zamerané predovšetkým na udržiavanie kontroly korupcie, nie na to, aby ju pod kontrolu dostali, čo práve potrebujú dosiahnuť problémové krajiny. Žiadnej z nových členských krajín okrem Malty sa nepodarilo dostať do skupiny A, čo nasvedčuje tomu, že v oblasti kontroly korupcie sú stále veľké výzvy.

Je potrebné spomenúť, že kontrola korupcie sa dotýka len územia vo vnútri štátnych hraníc; je to vnútorná záležitosť a nič negarantuje, že spoločnosť z krajiny zo skupiny A nebude v priestore inej krajiny, v ktorej je korupcia rozšírená, hrať podľa pravidiel hry tej krajiny a cudzinci môžu byť nútení dávať úplatky pri vstupe na niektoré trhy. Jediné riešenie je striktné uplatňovanie pravidiel súťaže a monitorovanie protekcionárstva v rámci EÚ.

**Skupina B zahŕňa krajiny, ktoré majú zavedené obmedzenia, ale stále zápasia s výzvami týkajúcimi sa mnohých príležitostí na korupčné správanie.** Medzi tieto krajiny patria Estónsko, Litva, Maďarsko a Cyprus. Môže byť prekvapením, že v tejto skupine je krajina ako Estónsko, ktoré má najlepší výkon z krajín východnej Európy a aktívne sa snaží redukovať zdroje korupcie prostredníctvom neoliberálnej politiky a zavádzaním e-vlády. Dve premenné poukazujú na oblasti problematické z hľadiska obmedzovania korupcie, a to je významná prítomnosť EÚ fondov, ktorá zvyšuje riziko korupcie; a tieňová ekonomika. Najväčším výzvam v tejto skupine čelí Litva: má veľkú tieňovú ekonomiku, nízku mieru e-vlády, kombinované so značnými fondami z domácich i európskych zdrojov, ktoré zvyšujú riziko korupcie. Maďarsko má nízku mieru e-vlády a značné voľne disponibilné fondy predovšetkým zo zdrojov EÚ. Pre Cyprus predstavuje najväčšiu prekážku nízka miera e-vlády.

**Skupina C zahŕňa krajiny s relatívne malými korupčnými príležitosťami, no zároveň malými obmedzeniami korupcie.** Táto skupina sa skladá z troch stredoeurópskych krajín – Talianska, Španielska a Portugalska; a dvoch východoeurópskych krajín – Slovinska a Slovenska. V týchto krajinách poslúžila ako silný protikorupčný prostriedok kríza, ktorá obmedzila dostupné zdroje ako aj príležitosti pre korupčné správanie, no riziká korupcie sú vyššie ako v predchádzajúcej skupine, predovšetkým kvôli nedostatočným protikorupčným obmedzeniam. Právne a normatívne spoločenské obmedzenia sú navyše, zdá sa, úzko prepojené. V týchto krajinách je **nedostatočná schopnosť vykonávať audit a kontrolu, nezávislosť súdnictva je problematická** aspoň v Taliansku a na Slovensku, a **nástroje na kontrolu vlády sú slabé, s nízkou mierou pripojenosti na Internet** (Španielsko a Slovinsko sú na tom trochu lepšie), **slabou občianskou spoločnosťou a nízkou kapacitou médií konfrontovať korupčné správanie.**

**Skupina D predstavuje najvyššiu rizikóvu skupinu a spája početné príležitosti s nedostatočnými obmedzeniami korupčného správania.** Táto skupina obsahuje zo starších členských štátov Grécko a z novších do nej patria Poľsko, Česko, Lotyšsko, Bulharsko, Rumunsko, usporiadané zostupne podľa klesajúcej miery schopnosti obmedzovania korupcie. Aby sa krajina zaradila do tejto skupiny, musí patriť do spodnej päťky v rámci krajín EÚ. Napríklad Bulharsko má najslabší výkon zo všetkých krajín v oblasti nezávislosti súdnictva, schopnosťou vykonávať audit, ako aj slobody tlače. V príležitostiach je tiež v spodnej päťke v oblasti tieňovej ekonomiky a voľne disponibilných fondov. Rumunsko je rovnako problematické, najhoršie sa mu darí v kapitole tieňovej ekonomiky, voľne disponibilných výdavkov, slabej občianskej spoločnosti a súdnictva, vazalských médií, nízkej miery prístupu na Internet a e-vlády. Grécko kombinuje významnú mieru byrokratickosti a nízkej transparentnosti s nízkou mierou obmedzení, tak právnych ako i spoločenských. Miera prístupu na

Internet a e-vlády dosahuje úroveň rozvojovej krajiny a schopnosť vykonávať audit a súdnictvo sa rátajú k najhorším v Európe. Občianska spoločnosť a médiá, inými slovami dopyt po dobre spravovanej spoločnosti, tiež patria do spodnej päťky. Lotyšsko má slabý audit a vazalské médiá a v tieňovej ekonomike v rámci Európe vedie. Disponuje však značnými fondami EÚ, čo predstavuje vysoké riziko. V Česku riziko reprezentuje vysoká miera byrokratizácie v kombinácii s vysokou mierou voľne disponibilných zdrojov, čo predstavuje výzvu pre súdnictvo. Je tam aj podpriemerná kontrola financií. Poľsko má vysokú mieru projektových výdavkov, kombinovanú s byrokratizáciou a slabo rozvinutou občianskou spoločnosťou. Posledné dve krajiny majú lepšie výsledky než ostatné v tejto skupine a približujú sa Slovensku a Maďarsku, no nie sú zatiaľ na rovnakej úrovni.

Táto komparatívna správa poukazuje na značnú rozdielnosť v miere kontroly korupcie medzi členskými štátmi EÚ a otvára cestu pre kontextuálne dráhy reforiem pre každú jednotlivú krajinu. V každej kategórii faktorov, ktoré tu boli opísané, je možné určiť stratégiu na základe existujúcich problémov, ale aj silných stránok každej jednotlivkej krajiny. Keďže tu prezentovaný štatistický model vysvetľuje 80% rozdielov, nápravné opatrenia postavené na základe vyššie prezentovaných faktorov by boli významným príspevkom ku kontrole korupcie v Európskej únii.

**Alina Mungiu-Pippidi a Roberto Martínez B. Kukutschka, Antikorupčná správa, Vol. 1, 2013**

### **Použité zdroje**

- Bayley, D.H. 1966: "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *The Western Political Science Quarterly* 19(4): 719-32
- Becker, G. & Stigler, G. 1974: "Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers", *Journal of Legal Studies* 3, 1-19
- Dreher, A. & Schneider, F. 2010: "Corruption and the shadow economy: an empirical analysis", *Public Choice*, 144(1), 215-238
- Dwivedi, O. P. 1967: "Bureaucratic Corruption in Developing Countries", *Asian Survey*, 17/4: 245-253
- Huntington, S. 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press
- Kaufmann, Daniel 2010: "Can Corruption Adversely Affect Public Finances in Industrialized Countries?", available at <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/04/19-corruption-kaufmann>>, last accessed Feb. 15, 2013
- Klitgaard, Robert 1988: *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California Press
- Leys, C. 1965: "What is the Problem About Corruption?" *Journal of Modern African Studies* 3(2): 215-24
- Merton, Robert K. 1957: *Social Theory and Social Structure*, Free Press, Glencoe, Ill.
- Mungiu-Pippidi, Alina et al. 2011: Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned, NORAD, Report 4/2011, available at: <<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=383808>>
- Nye, J. S. 1967: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2: 417- 427
- Rothstein, Bo & Uslaner, Eric M. 2005: "All for All: Equality and Social Trust," *World Politics*, 58 (October), 41-72
- Strömberg, Håkan 2000: *Allmän Förvaltningsrätt*, Malmö: Liber
- Sung, Hung-En 2003: "Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited" *Social Forces* 82(2): 703-723
- Van Rijckeghem, Caroline & Weder, Beatrice 1997: "Corruption and the Rate of Temptation: Do low Wages in the Civil Service cause Corruption?" *IMF Working Paper*
- Warner, Carolyn 2007: *The Best System Money Can Buy: Corruption in the European Union*, Ithaca and London: Cornell University Press