

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut ekonomických studií**

Bakalářská práce

**Korupce a rent seeking v tranzitivních
ekonomikách na příkladu české
transformace**

Autorka: Tereza Bůžková

Konzultant: Prof. Ing. Karel Kouba, DrSc.

Akademický rok: 2006/2007

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a použila pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze dne 21.5.2007

Tereza Bůžková

Mé poděkování patří Prof. Ing. Karlu Koubovi, DrSc. za odborné vedení práce a všechno čas, který mi věnoval.

Abstrakt

Tato práce zkoumá působení různorodých faktorů na velikost korupce a rent seekingu v tranzitivních ekonomikách. Koncentruje se zejména na vliv nízké kvality institucionálního rámce na úroveň korupce v těchto zemích, neopomíjí ale ani další důležité determinanty ekonomického charakteru (transformační cesta, privatizace nebo přímé zahraniční investice) i vlivy neekonomické povahy (občanská společnost, kulturně-historické rozdíly mezi státy aj.). Všechny uvedené faktory sleduje nejprve ve všeobecném kontextu transformačního procesu, následně se zabývá jejich vlivem na vývoj míry korupce v České republice a v závěru uvádí několik doporučení, jež by měla napomoci omezení korupčních aktivit.

Abstract

This paper analyzes the effect of various factors on the extent of corruption and rent seeking in transition countries. It concentrates mainly on the influence of low quality of the institutional framework on the level of corruption in these countries, but it does not exclude even other important determinants of economic character (transition path, privatization or foreign direct investment) or non-economic aspects (civil society, cultural and historical differences among countries). We study all mentioned factors primarily in common context of the transition process. Then we follow their influence on the evolution of the level of corruption in the Czech Republic and finally we introduce some recommendations, which should help to restrict corruption activities.

Obsah

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | ÚVOD | 8 |
| 2 | KORUPCE A RENT SEEKING: VYMEZENÍ POJMŮ | 10 |
| 2.1 | KORUPCE..... | 11 |
| 2.1.1 | KORUPCE JAKO DEVIANTNÍ CHOVÁNÍ | 11 |
| 2.1.2 | KORUPCE JAKO PATOLOGICKÉ CHOVÁNÍ..... | 12 |
| 2.1.3 | TRŽNÍ DEFINICE KORUPCE..... | 13 |
| 2.1.4 | DEFINICE KORUPCE POUŽÍVANÁ SVĚTOVOU BANKOU..... | 14 |
| 2.1.5 | DEFINICE KORUPCE POUŽÍVANÉ MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI | 15 |
| 2.2 | RENT SEEKING..... | 16 |
| 2.2.1 | HISTORIE POJMU RENT SEEKING..... | 16 |
| 2.2.2 | PODMÍNKY VZNIKU RENT SEEKINGU | 17 |
| 2.2.3 | RENTA A NÁKLADY NA JEJÍ ZÍSKÁVÁNÍ..... | 17 |
| 2.2.4 | RENT SEEKING – VYMEZENÍ POJMU | 18 |
| 2.3 | KORUPCE A RENT SEEKING - VYMEZENÍ POJMŮ PRO TUTO PRÁCI | 19 |
| 3 | FAKTORY DETERMINUJÍCÍ VÝSKYT KORUPCE | 20 |
| 3.1 | VLIV POČÁTEČNÍCH PODMÍNEK..... | 21 |
| 3.1.1 | HISTORICKÉ SOUVISLOSTI..... | 22 |
| 3.1.2 | STÁTNÍ INTERVENCE BĚHEM KOMUNISMU A JEJICH SOUČASNÉ DŮSLEDKY | 23 |
| 3.1.3 | RŮZNORODOST HOSPODÁŘSKÝCH ODVĚTVÍ A MÍRA KONKURENCE UVNITŘ SOUKROMÉHO SEKTORU NA POČÁTKU TRANSFORMACE..... | 25 |
| 3.2 | TRANSITION PATH | 26 |
| 3.2.1 | TRANSITION PATH ZVOLENÁ V POLSKU | 27 |
| 3.2.2 | RUSKÁ TRANSFORMAČNÍ CESTA | 28 |
| 3.3 | ROLE INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE TRANZITIVNÍCH ZEMÍ..... | 28 |
| 3.3.1 | KONFLIKT MEZI EKONOMICKOU A INSTITUCIONÁLNÍ TRANSFORMACÍ | 29 |
| 3.3.2 | KONFLIKT MEZI FORMÁLNÍMI A NEFORMÁLNÍMI INSTITUCEMI | 30 |
| 3.3.3 | PROBLÉM SOCIÁLNÍ DEZORGANIZACE..... | 31 |
| 3.4 | POLITICKÁ ZODPOVĚDNOST | 33 |
| 3.5 | ROLE OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI..... | 34 |
| 3.5.1 | OBČANSKÁ SPOLEČNOST - VYMEZENÍ POJMU..... | 34 |
| 3.5.2 | SVOBODA SPOLEČNOSTI A KONTROLA KORUPCE..... | 35 |
| 3.6 | VÝZNAM REDISTRIBUCE AKTIV | 37 |
| 3.7 | ROLE FDI | 38 |
| 3.8 | VLIV SPECIFICKÝCH CHARAKTERISTIK FIREM NA JEJICH ANGAŽOVANOST V KORUPČNÍM JEDNÁNÍ..... | 38 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.9 | KULTURNĚ-HISTORICKÉ ROZDÍLY MEZI STÁTY..... | 41 |
| 3.10 | SHRNUTÍ | 42 |
| 4 | FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ MÍRU KORUPCE V ČESKÉ REPUBLICE..... | 43 |
| 4.1 | VÝCHOZÍ PODMÍNKY ČESKÉHO TRANSFORMAČNÍHO PROCESU | 43 |
| 4.2 | TRANSFORMAČNÍ CESTA ČESKÉ REPUBLIKY | 45 |
| 4.3 | KVALITA ČESKÉHO INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE..... | 46 |
| 4.3.1 | SITUACE NA POČÁTKU TRANSFORMAČNÍHO PROCESU..... | 46 |
| 4.3.2 | SOUČASNÝ VÝVOJ | 49 |
| 4.4 | ROLE OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI A MÍRA POLITICKÉ ZODPOVĚDNOSTI V ČR.... | 51 |
| 4.5 | REDISTRIBUCE AKTIV - PRIVATIZACE ČESKOU CESTOU | 53 |
| 4.5.1 | KUPÓNOVÁ PRIVATIZACE | 55 |
| 4.5.2 | PRIVATIZACE METODOU „PŘÍPAD OD PŘÍPADU“ - PRIVATIZACE BEZ KAPITÁLU . | 58 |
| 4.5.3 | POLITICKÁ KORUPCE BĚHEM PRIVATIZACE | 62 |
| 4.6 | SHRNUTÍ | 63 |
| 5 | BOJ PROTI KORUPCI – DOPORUČENÍ | 64 |
| 5.1 | POSÍLENÍ INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE..... | 64 |
| 5.2 | ZVÝŠENÍ POLITICKÉ ZODPOVĚDNOSTI | 67 |
| 5.3 | REFORMA SPRÁVY VEŘEJNÉHO SEKTORU | 70 |
| 5.4 | ZVÝŠENÍ KONKURENCE V SOUKROMÉM SEKTORU | 74 |
| 5.5 | PODPORA WHISTLEBLOWINGU | 76 |
| 5.6 | SHRNUTÍ | 78 |
| 6 | ZÁVĚR..... | 79 |
| 7 | SEZNAM LITERATURY | 82 |
| 8 | WEBOVÉ ZDROJE..... | 86 |

Seznam použitých zkratek

| | |
|------|---|
| ACT | Anticorruption in Transition, vyd. WB 2000 |
| CKP | Centrum kupónové privatizace |
| FDI | přímé zahraniční investice |
| FNM | Fond národního majetku |
| IPEK | Institut pro politickou a ekonomickou kulturu |
| IPF | investiční privatizační fondy |
| ISE | Institut pro středoevropskou kulturu a politiku |
| NKÚ | Nejvyšší kontrolní úřad |
| ODA | Občanská demokratická aliance |
| SCP | Středisko cenných papírů |
| TI | Transparency International |
| WB | Světová banka |

1 Úvod

Korupce a rent seeking patří podle našeho názoru k faktorům, které vykazují nezanedbatelný vliv na vývoj hospodářské situace v tranzitivních ekonomikách. Výše nákladů vznikajících v důsledku používání korupčních praktik je nemalá.¹ Přitom se odborná ekonomická literatura oběma těmito jevy celkově zabývá spíše v menší míře a přímo v tranzitivních zemích je zkoumá jen v dosti omezeném množství publikací. K dispozici je také relativně malý počet studií, které by souhrnně pojednávaly o všech aspektech této problematiky. Většina autorů až na výjimky uchopuje korupci a rent seeking pouze z určitého hlediska, např. v souvislosti s kvalitou institucionálního rámce, v souvislosti se stupněm rozvoje občanské společnosti nebo v závislosti na historickém vývoji té které (nejen tranzitivní) země. Komplexnější přehled příčin a důsledků vývoje míry korupce v zemích, které nedávno prošly transformačním procesem, však až na výjimky prakticky nenalzáme.

Naše práce si proto klade za cíl zkoumat právě determinanty určující velikost korupce a rent seekingu v tranzitivních ekonomikách. Snaží se ukázat, že oba uvedené jevy lze chápat zejména jako důsledek nedostatečně rozvinutého institucionálního zázemí. Pozornost věnuje i četným dalším faktorům ekonomického charakteru, které ovlivňují velikost korupce— jsou jimi např. transition path, privatizace, FDI aj. Zabývá se rovněž několika aspekty neekonomické povahy, jež není možné při hledání příčin korupce a rent seekingu opomenout. Těmi jsou například role občanské společnosti nebo význam kulturně-historických rozdílů mezi jednotlivými státy. Práce nejprve sleduje determinanty korupce a rent seekingu ve všeobecném kontextu, poté charakterizuje jejich vliv na rozsah korupce v České republice na počátku transformačního procesu a v jeho průběhu až do současnosti a následně se zamýšlí nad některými opatřeními, která by měla napomoci snížení současné dosti vysoké míry korupce v naší zemi.² Stanoviska odborníků k dané problematice autorka práce rovněž doplňuje vlastními názory na jednotlivá témata.

¹ Například česká pobočka mezinárodní organizace Transparency International spočítala, že kvůli neprůhlednému systému zadávání veřejných zakázek přišla Česká republika v roce 2004 o 32 miliard korun. Vysoký podíl na těchto ztrátách má zřejmě právě korupce, jež podle četných odborníků zadávání těchto zakázek doprovází. Zástupci soukromé sféry toto číslo navíc považují za značně podhodnocené (viz např. Krnáčová: Když se soukromý zájem setkává s veřejným..., in Dančák, Hloušek, Šimíček 2006).

² Tvrzení o vysoké míře korupce u nás zakládáme především na hodnotě indexu CPI. CPI je index vnímání korupce sestavovaný od r. 1995 každoročně organizací Transparency International. Přestože neměří korupci

Ve své práci vycházíme z domácích i zahraničních zdrojů. V úvodu je však nutné zdůraznit, že jsme se při hledání příčin ovlivňujících míru korupce v tranzitivních zemích opírali převážně o zahraniční literaturu. Její výhody spatřujeme zejména v možném objektivnějším posouzení a vzájemném porovnání vývoje jednotlivých států. Na druhou stranu je třeba přiznat, že ne vždy jsou zahraniční odborníci schopni vyvarovat se určitého zkreslení, jež může vyplynout například z neúplné znalosti specifických podmínek hodnocených zemí. Jsme si vědomi faktu, že velká část zahraničních komentářů publikovaných ex ante na počátku transformačního procesu vycházela z velmi nereálných představ o počáteční situaci v tranzitivních zemích. Proto upřednostňujeme publikace objevující se teprve ex post – většina studií, z nichž tato práce čerpá, vznikla během let 1999-2006. Tyto zahraniční studie, které rozebírají příčiny a důsledky korupce a rent seekingu již na základě dlouhodobého sledování skutečného vývoje tranzitivních ekonomik, považujeme za velmi cenné, proto se věnujeme zejména jejich zkoumání. Nejucelenější přehled všech aspektů vývoje korupce přitom nalzáme ve zprávě Světové banky Anticorruption in Transition (2000). Názory zahraničních ekonomů pak příležitostně doplňujeme nebo srovnáváme s míněním jednotlivých reprezentantů české ekonomické obce.³ Z domácích autorů ve své práci relativně často odkazujeme především na Friče a kol. (1999), zejména pak v podkapitolách 2.1 a 4.5. Možná proto, že ani jeden ze spoluautorů této publikace není ekonomem, nalzáme v této knize množství různých hledisek, na jejichž základě je možné ke korupci přistupovat a hodnotit ji. Právě Fričův sborník nám poskytl zřejmě nejkomplexnější přehled příčin a důsledků korupce v České republice. Hlubší rozbor postřehů českých autorů zabývajících se některými determinantami korupce v tranzitivních zemích (např. Mlčocha, Gregora, Kreuzbergové aj.) však pro nás pro tuto chvíli zůstává jedním z pravděpodobných cílů pozdější diplomové práce.

Naše práce je členěna následujícím způsobem: ve druhé kapitole se zabýváme vymezením pojmů korupce a rent seeking. Uvádíme zde několik definic pocházejících z prostudované literatury a následně na jejich základě oba pojmy definujeme pro další použití v naší práci. Třetí kapitola obsahuje výčet hlavních faktorů, které determinují úroveň korupce v tranzitivních ekonomikách. Ve čtvrté kapitole se věnujeme detailnímu

přímo, ale zaměřuje se pouze na její vnímání odbornou i laickou veřejností, lze jej považovat za jeden z nejlepších ukazatelů časového vývoje korupce v jednotlivých zemích. Nabízí rovněž komparaci v mezinárodním měřítku. Jeho hodnoty viz www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

³ Výjimkou jsou sekce týkající se institucionálního rámce, které vycházejí ve větší míře ze studií českých ekonomů (např. Kouby, Mlčocha, Havla, Gregora, Geršla aj.).

rozboru specifických faktorů určujících míru korupce v České republice. V páté kapitole představujeme některá dílčí doporučení, jak míru korupce v tranzitivních zemích úspěšně snížit. K těmto doporučením připojujeme vlastní kritický komentář týkající se možnosti jejich využití v ČR. V šesté kapitole pak shrnujeme závěry, k nimž naše práce dospěla.

Struktura naší práce se poněkud odchyluje od předpokládané struktury, která je obsažena v bakalářských tezích. Téma korupce a rent seekingu v tranzitivních ekonomikách jsme pojali širě, než bylo původně plánováno. Nezkoumáme korupci pouze jako důsledek nízké kvality institucionálního rámce, ale sledujeme ji i v závislosti na množství dalších faktorů. Pro toto rozšíření jsme se rozhodli především v návaznosti na prostudovanou literaturu. Oproti původním předpokladům jsme do své práce naopak nezahrnuli způsoby měření korupce (toto téma považujeme spíše za okrajové) ani zamýšlenou empirickou studii. Důvody její absence podrobněji rozebereme v závěrečném oddílu této práce.

2 Korupce a rent seeking: vymezení pojmů

Abychom se mohli korupcí a rent seekingem seriózně zabývat, je v první řadě nutné položit si otázku, jak vlastně oba tyto fenomény definovat. Co se týče korupce, narazili jsme při studiu odborné literatury vztahující se k tomuto tématu na relativně velký počet poměrně různorodých definic. Ne všechny však považujeme za vhodné pro použití v naší práci. Některé vymezují korupci příliš široce a nezřetelně, jiné naopak natolik úzce, že nejsou schopny postihnout všechny její formy. U mnoha definic postrádáme pregnanost, neboť užívají značný počet dalších speciálních termínů (např. veřejný zájem apod.), které v nich nejsou blíže specifikovány.

Snažíme-li se o vymezení pojmu rent seeking, objevuje se jiný problém: jak později uvidíme v pododdílu věnovaném tomuto jevu, jedná se o relativně „mladý“ termín. Ve srovnání s korupcí proto nacházíme podstatně menší množství definic, které rent seeking popisují. V důsledku jejich omezeného počtu je pak opět dosti náročné zvolit vymezení, jež by se nejlépe hodilo pro další účely naší práce.

Nyní se tedy podíváme na nejdůležitější a pro nás nejvhodnější nalezené charakteristiky obou jevů, podrobně rozebereme jejich jednotlivé výhody a nevýhody a v závěru této sekce vymežíme oba pojmy, aby bylo možné s nimi dále pracovat.

2.1 Korupce

Nejprve se budeme věnovat problematice vymezení pojmu korupce. Uvidíme, že existuje mnoho různých charakteristik korupčního jednání, na jejichž základě můžeme rozhodnout, zda se v konkrétním případě o korupci jedná, nebo ne. Podíváme-li se na navrhované definice, zjistíme, že nemalá část autorů stále ještě nahlíží na korupci jako na jev primárně sociologické, nikoli ekonomické povahy. V důsledku toho je pak korupce často popisována převážně (někdy dokonce výhradně) za pomoci pojmů pocházejících z oblasti sociologie, případně psychologie, protože právě tyto dva vědní obory se jí velmi často zabývají.

Autorka práce je však přesvědčena o tom, že kvalitní vymezení tohoto jevu se dnes již neobejde bez použití ekonomické terminologie. Vezmeme-li v úvahu výši všech nákladů, které s sebou rozšíření korupčních praktik přináší, můžeme říci, že dopady korupce na hospodářství jednotlivých zemí a následně i na globální ekonomiku jistě nejsou zanedbatelné. Proto považujeme za nezbytné vymezit korupci jako jednání, jež má v první řadě ekonomický charakter, tj. jeho příčiny i důsledky spadají především do oblasti ekonomických vztahů. Soudíme totiž, že teprve bude-li korupce takto definována, nalezne své stálé místo v odborných ekonomických diskusích, do nichž v současné době nepochybně patří.

Pro srovnání zde nyní uvedeme několik nejzajímavějších definic, vymezujících korupci jednak ze sociologického a psychologického hlediska, jednak z ekonomického úhlu pohledu, a pokusíme se nalézt a porovnat klady a zápory těchto definic, abychom poté mohli rozhodnout, která nebo které z předložených charakteristik se jeví pro naše potřeby jako nejvhodnější.

2.1.1 Korupce jako deviantní chování

Pavol Frič a Jiří Kabele uvádějí hned několik hledisek, z nichž lze k fenoménu jménem korupce přistupovat (Frič a kol. 1999). Jednou z možností je nahlížet na ni jako na způsob deviantního chování, tedy chování odchylovajícího se od platných a uznávaných společenských norem. Podle klasické definice amerického autora Nye ji lze charakterizovat jako „...*chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statutových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu.*“ (Nye 1967, citováno dle Frič a kol. 1999, str.13,14). V tomto případě

je tedy korupce chápána jako způsob zneužívání pravomocí veřejného činitele, který překračuje své formální povinnosti nebo platné normy za účelem soukromého zisku. Přitom záleží na tom, která pravidla veřejný činitel porušil.

Pokud jeho jednání a chování odporuje přímo právnímu řádu, hovoříme o legalistické definici korupce. Takové vymezení je ovšem velmi úzké a není schopno postihnout všechny formy jednání, které lze považovat za korupční. Jestliže veřejný činitel obejde formální pravidla vztahující se k výkonu konkrétní funkce, která nejsou sice legislativně zakotvená, jsou ale uznávána jako normy daného pracoviště, jedná se o tzv. public office definici korupce. Tato definice je už o něco širší- charakterizuje v podstatě porušení pracovní disciplíny. O možných sankcích v tomto případě rozhoduje úředníkům nadřízený. Může se rovněž stát, že veřejný činitel své pravomoci překročil pouze z hlediska všeobecně platných zvykových norem korektního chování. Pokud i takové jednání vnímáme jako korupční, upřednostňujeme tzv. public opinion definici (Frič a kol. 1999). Zde se jedná o naprosto laické vymezení korupce, které je určeno názorem převažujícího veřejného mínění. Tuto definici lze považovat sice za nejširší, ale zároveň za nejproblematictější ze všech výše uvedených, neboť veřejné mínění obvykle bývá značně nejednotné.

2.1.2 Korupce jako patologické chování

Korupci také můžeme považovat za patologické chování, tj. takové, které škodí celé společnosti, nezúčastněné nevyjímaje (Frič a kol. 1999). To nezávisí ani tak na psaných nebo nepsaných normách, jako spíše na hodnotovém žebříčku společnosti. Podle Friedrichovy public interest definice korupce je základním kritériem rozlišení korupčního a nekorupčního chování sledování nebo poškozování veřejných zájmů.⁴ Podle Friedricha o korupci „...můžeme mluvit vždy, když držitel pravomocí, který je pověřený dělat určité věci, resp. je odpovědný za fungování nějakého úřadu, je nelegálně stimulovaný peněžními nebo jinými odměnami k činnosti, která zvýhodňuje poskytovatele odměny a poškozuje veřejnost a její zájmy“ (Friedrich 1972, citováno dle Frič a kol. 1999, str.15). Touto definicí se Friedrich vyhýbá jak příliš úzkému legalistickému, tak širokému laickému public opinion i velmi relativnímu public office vymezení. Objevuje se ovšem jiný, možná dokonce závažnější problém: Friedrichova definice stojí a padá s vymezením veřejného

⁴ K témuž se přiklání např. Aleš Rozehnal ve své kapitole Korupce a český právní řád (Frič a kol. 1999), který považuje za silně problematický případ odsouzení Jaroslava Líznera (ve své práci jej podrobněji zmíníme dále), neboť podle něj nelze zcela jednoznačně říci, že Lízner svým jednáním nějaký veřejný zájem porušil.

zájmu. Kdo a pomocí čeho dokáže tento zájem určit a posoudit, zda došlo k jeho porušení? Odpověď na tuto otázku u Friedricha nenalzáme.

Podobný problém se objevuje u Philipovy definice, podle níž jsou korupční aktivity charakterizovány tak, že škodí normálnímu přirozenému stavu věcí (Philip 1996, převzato z Frič a kol. 1999). I zde bohužel chybí bližší specifikace takového stavu. Philipovu definici dále využívá např. Reed, který s její pomocí popisuje politickou korupci. Podle něj dochází k narušení přirozeného stavu, pokud snahy ovlivnit politiku narušují „*normy a standardy zajišťující společné dobro*“ (Reed, in Frič a kol. 1999, str.17). Toto vymezení se zdá autorce této práce rovněž poněkud nejasné.

Za podstatně lepší variantu popisu politické korupce považuje autorka dřívější definici Philipovu, podle níž je politická korupce charakterizována jako „*činnost, která nahrazuje veřejně prospěšné chování chováním soukromě prospěšným takovým způsobem, že podvrací normy, které regulují výkon pravomocí, a tudíž ohrožuje docílení veřejného blaha*“ (Philip 1987, citováno dle Frič a kol., str. 124).

2.1.3 Tržní definice korupce

Existuje také tržní definice korupce, pocházející od Van Klaverena, kdy „...*veřejný činitel považuje svůj úřad za obchod (byznys), jehož zisk se snaží maximalizovat. Tak se tento úřad stává jednotkou maximalizující zisk. Míra jeho příjmu pak už nezávisí na etickém ohodnocení jeho užitečnosti pro společné dobro, ale na situaci na trhu a jeho talentu nacházet bod maximálního zisku na křivce veřejné poptávky*“ (Van Klaveren 1957, citováno dle Frič a kol. 1999, str.17). Kritici této definice poukazují především na fakt, že ne každé jednání veřejného činitele maximalizujícího zisk vlastního úřadu musí být nutně korupční. Zásadním problémem se dále stává jasné vymezení hranice vedoucí mezi jednáním veřejného činitele zaměřeným na službu veřejnosti a chováním orientovaným na vlastní užitek - o existenci takové hranice lze přinejmenším polemizovat.

Kromě toho nemusí být podle některých autorů chování za účelem vlastního zisku ve všech případech stejně společensky škodlivé. Jako příklad může posloužit tzv. „počestný úplatek“- pojem, který užívá Wilson v případě, že ke korupčnímu jednání skutečně dojde, ale společnosti jako celku tím nevzniknou žádné dodatečné náklady. Uvádí příklad uložení financí patřících městu do vybrané banky: vyvolenou se stává banka, od níž získají úředníci úplatek, protože se však podmínky spoření nabízené jednotlivými bankami nemohou navzájem příliš lišit, hrají podle něj celkové společenské náklady naprosto zanedbatelnou roli (Wilson, převzato z Johnson 2004). Zde si ovšem musíme položit

otázku, zda stačí brát v úvahu pouze náklady ryze finančního charakteru, které v tomto případě zřejmě skutečně nejsou nijak závratné, nebo zda se zabývat i škodami vzniklými ztrátou morálního kreditu úředníků, v jejímž důsledku dojde ke ztrátě důvěry občanů ve veřejné činitele nebo vznikají příznivé podmínky pro další korupci apod.

2.1.4 Definice korupce používaná Světovou bankou

Zcela jiné vymezení pojmu korupce používá ve svých publikacích Světová banka (WB). V první řadě rozlišuje dva typy korupce, tzv. administrativní korupci (administrative corruption) a ovládání státu (state capture) (World Bank 2000a). K administrativní korupci podle ní dochází při implementaci existujících zákonů a nařízení – považuje za ni např. úplatky při zadávání veřejných zakázek nebo při získávání licencí, tunelování veřejných financí ve vlastní prospěch nebo ve prospěch rodiny a známých. Tento druh korupce je možné nalézt na všech úrovních státní správy. Princip je jasný: aktéři obdrží za úplatu individuální výjimku z existujících pravidel.

Naproti tomu za ovládání státu považují studie WB snahy jednotlivců, zájmových skupin nebo firem (ať už z veřejného, nebo soukromého sektoru) ovlivnit návrhy a přijímání zákonů a norem. Ovládání tak mohou být především zákonodárci, vládní úředníci nebo představitelé regulačních orgánů, ale třeba i soudci. K typickým aktivitám při ovládání státu patří např. obchodování s parlamentními hlasy (zde se dostáváme poněkud do problémů, neboť jiní autoři už tuto aktivitu řadí k rent seekingu, např. Tullock 2005), ilegální příspěvky politickým stranám nebo snahy o ovlivnění soudních rozhodnutí. Řadit sem ovšem můžeme i snahu o prosazení konkrétní politiky- např. tlak na to, aby měla určitá osoba nebo skupina kontrolu nad klíčovými zdroji. Podle definice Světové banky dochází ke state capture tehdy, je-li obchod regulován ve prospěch soukromých zájmů na úkor zájmu veřejného. Tím, kdo se pokouší o zajištění státu, nemusí být přítom vždy jen zájmové skupiny. V některých případech mohou ovlivňovat přijímání pravidel i sami státní úředníci. Zpráva ACT poukazuje na fakt, že tento způsob ovládání státu je většinou jen obtížně odhalitelný a prakticky jej nelze měřit.⁵ V oblastech, v nichž nedostává prostor transparentní forma hájení skupinových zájmů, může mít tento styl prosazování zákonných norem a legislativních opatření tendenci nahradit legitimní způsob prosazování politického

⁵ Velikost state capture je i za normálních okolností měřitelná jen velmi obtížně. Zatímco výši administrativní korupce lze odhadnout poměrně snadno na základě znalosti počtu firem, které přiznávají, že příležitostně používají neoficiální platby, u ovládání státu nelze říci, že menší počet angažovaných subjektů automaticky znamená nižší úroveň state capture v té které zemi. I malý počet dostatečně silných firem totiž často dokáže vyvinout vysoce efektivní tlak na prosazení konkrétních opatření a vládních politik.

vlivu. State capture nalézáme převážně na nejvyšší úrovni státní správy, která zajišťuje tvorbu zákonů. Individuální výhodu aktéři tentokrát nezískávají v podobě výjímky z platných zákonů, ale jejich zvýhodnění je přímo zakotveno v platné legislativě.

Toto vymezení dále doplňuje studie Hellmana, Jonese a Kaufmanna *Seize the State, Seize the Day* (2000). Její autoři rovněž používají již vysvětlené pojmy administrativní korupce a state capture, přidávají k nim však ještě tzv. state influence, tedy ovlivňování státu. Rozdíl mezi state capture a state influence spočívá v tom, že zatímco aktéři state capture využívají k ovládnutí státu finance, state influence probíhá bez účasti peněz, pouze prostřednictvím mocenských tlaků. Všechny tři podoby korupce se navzájem liší, především co se týče zdrojů a rozdělení ekonomické renty. U administrativní korupce vyplývá renta z moci státu regulovat aktivity soukromých firem a rentu získávají jen státní úředníci s rozhodujícími pravomocemi. Znamená to, že tento druh korupce není spojen s přímými benefity pro korumpující firmu. Naproti tomu v případě ovládnutí státu plyne renta ze schopnosti firem vynutit si zakotvení individuální výjímky do pravidel hry. Příjemci renty se přitom stávají veřejní činitelé i firmy samotné. Konečně při ovlivňování státu je zdroj renty totožný jako v předchozím případě, příjemcem ekonomické renty se však stává pouze firma, nikoli úředníci (Hellman, Jones, Kaufmann 2000).

Uvedená studie dále odhaluje zajímavý fakt, totiž že vzájemná provázanost firem ovlivňujících nebo ovládajících stát je naprosto minimální. Jedná se tedy o zcela odlišné strategie, které jsou využívány různými hráči. Podrobnějšímu popisu firem, které se těchto aktivit účastní, se budeme věnovat v sekci zabývající se vlivem specifických charakteristik firem na jejich angažovanost v korupčním jednání.

2.1.5 Definice korupce používané mezinárodními organizacemi

Poslední definici korupce, kterou v této práci uvedeme, nelze opomenout z následujícího důvodu: je nasnadě, že jedním z důsledků celkové globalizace společnosti se stává přirozeně i globalizace korupčních aktivit. Proto vznikla potřeba vymezení korupce v nadnárodním rámci, který bude oproštěn od lokálního historického a společenského kontextu. Jako nejlepší řešení problému jasného vymezení pojmu korupce se proto jeví pragmatické definice užívané v konvencích mezinárodních institucí. Podle OSN je korupčním jednáním *„nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon povinností a vyjednávání, požadavek, přijetí jakékoli takovéto výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání povinností“* (Vládní program boje proti korupci v České republice a Zpráva o korupci v ČR a o

možnostech účinného postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu 1999). Podle Corpus Iuris Evropské unie „...se za korupci považuje takové jednání, při kterém dochází k transferu výhody, její nabídky resp. pobídky k ní, a to za účelem porušení úřední povinnosti nebo za účelem opomenutí úředních povinností“ (tamtéž). A nakonec podobně podle Knihy podkladových materiálů organizace Transparency International „...korupce znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru, ať už jde o politiky, či státní úředníky..., jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny“ (McKee 1996, citováno dle Frič a kol. 1999, str.19).

2.2 Rent seeking

S korupcí poměrně úzce souvisí rovněž jev nazývaný rent seeking (do češtiny se překládá nejčastěji jako dobývání renty, bývá ale obvyklé nechávat tento pojem i v českém textu v jeho původní anglické podobě). Protože tento pojem autorka práce nepovažuje za příliš rozšířený a běžně používaný, podíváme se nejprve na historii jeho vzniku. Následně se budeme věnovat teoretickému zázemí – podmínkám determinujícím výskyt a rozšíření rent seekingu a základním charakteristikám tohoto fenoménu. Nakonec se pokusíme o praktické vymezení aktivit, jež lze do rent seekingu zahrnout.

2.2.1 Historie pojmu rent seeking

Termín rent seeking se v ekonomické literatuře poprvé objevil v roce 1974, kdy jej ve své práci *The Political Economy of the Rent-Seeking Society* představila Anne O. Krueger (Tullock, in Eatwell, Milgate, Newman 1998). Ta v rent seekingu vidí především důsledek různých omezení volného obchodu, zejména zavádění tarifů a ostatních dovozních regulací (Krueger 1974). Už před ní se tímto jevem ovšem zabýval a podrobně jej popsal Gordon Tullock v článku *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft* uveřejněném v roce 1967 časopisem *Western Economic Journal* (Tullock, in Eatwell, Milgate, Newman 1998). Jak je zřejmé z titulu uvedené studie, i on zkoumá rent seeking primárně v oblasti dovozních tarifů, a dále se věnuje ztrátě spotřebitelského blahobytu plynoucí obecně z jakéhokoli druhu monopolu (Tullock 1967).⁶ Mezi další autory, kteří toto téma zpracovávají, patří např. Buchanan nebo Tollison, z českých ekonomů pak Kouba nebo Gregor.

⁶ Ve své pozdější práci pak sleduje rent seeking např. během přijímání legislativních opatření (v soudobé ekonomické literatuře bývá tento jev obvykle označován jako log rolling) (Tullock 2005)

2.2.2 Podmínky vzniku rent seekingu

Co se týče podmínek vzniku rent seekingu, názory příslušníků ekonomické obce se příliš neliší. Většina autorů chápe jako základní předpoklad pro vznik rent seekingu v dané ekonomice existenci nějakých omezení trhu, ať už se jedná o regulaci exportu a importu, o bariéry zabraňující volnému vstupu do odvětví, nebo o jiný typ limitů. Je-li trh uměle regulován, je přirozeně nutné nalézt způsob, jakým budou vybírání jeho potenciální účastníci, jejichž počet je rovněž omezen. Jako ideální prostředek se v takovém případě jeví zavedení systému licencí, jejichž zakoupení bude opravňovat jednotlivce nebo skupinu ke vstupu na trh. Můžeme proto říci, že renta, kterou aktéři rent seekingu dobývají, vždy plyne z prodeje určitých privilegií. Tato renta bývá v literatuře nezdědka označována přívlastkem „umělá“. Důvod je jasný: kdyby trh nebyl regulován prostřednictvím externích intervencí (vyplývajících někdy z mezinárodních dohod, jindy z vládních rozhodnutí nebo lokálních nařízeních), tato renta by nikdy nevznikla. Hovoříme-li tedy o příčinách výskytu rent seekingu, je podle názoru autorky práce možné vnímat rent seeking i korupci jako jednání stejného původu, neboť hlavním cílem korupčního chování (administrativní korupce, state capture i state influence) i rent seekingu je snaha získat přednostní právo na získání určité nedostatkové komodity, jíž mohou být veřejné zakázky, legislativní výjimky apod.

2.2.3 Renta a náklady na její získávání

Pokusíme-li se o shrnutí základních charakteristik rent seekingu, mezi něž patří především charakter renty a náklady vynaložené na její získání, uvidíme, že i v tomto směru panuje mezi výše uvedenými autory převážná shoda. Podle Buchanana je renta „*příjem, který převyšuje náklady příležitosti*“ (Buchanan 1980, str. 46, přeloženo autorkou práce). Zatímco otevřený kompetitivní trh vytváří takový příjem pouze ve výjimečných případech (např. objev nových zdrojů apod.) a renta se zde rychle rozplyne⁷, na uzavřeném trhu může kvůli existenci bariér renta zůstat dlouhodobě uchována. Náklady rent seekingu pak nezahrnují pouze prostředky využití na jednorázové získání konkrétního privilegia, ale také na jeho udržení po celou dobu, během níž je možné rentu čerpat. Právě velikost celospolečenských nákladů, které s sebou rent seeking přináší, je zřejmě hlavním důvodem pozornosti, kterou tomuto tématu věnují příslušníci ekonomické obce. Při výpočtu těchto

⁷ Víme, že pokud zisky v daném odvětví převyšují zisky v ostatních odvětvích a neexistují bariéry vstupu na trh, přicházejí do výnosného oboru noví účastníci tak dlouho, dokud jejich profit neklesne na úroveň běžnou v ostatních oblastech hospodářství.

nákladů totiž nestačí vzít v úvahu náklady vynaložené úspěšným dobyvatelem renty. Je nutné zahrnout do nich výdaje všech, kteří se o nabízené privilegium ucházejí. Při soupeření o získání zvláštní výhody se přitom investice jednotlivých uchazečů pochopitelně navzájem vytlačují. Navíc přitom dochází ke značné redistribuci prostředků. Tullock (in Eatwell, Milgate, Newman 1998) uvádí pro ilustraci následující příklad: představme si, že ve Washingtonu figuruje deset lobbistů, kteří prosazují protichůdné partikulární zájmy. Pokud každý utratí za své souhrnné lobbistické aktivity rovný milion dolarů a úspěšnému, jímž může být jen jeden z nich, vynese celá operace získání monopolního postavení v hodnotě deseti milionů dolarů, můžeme jasně vidět, že míra přerozdělování finančních prostředků od poražených směrem k vítězi rozhodně není zanedbatelná.

2.2.4 Rent seeking – vymezení pojmu

Hovoříme-li o nákladech rent seekingu, dostáváme se k samotné podstatě celého problému: totiž jak vymezit aktivity, které lze jako rent seeking označit. Část autorů totiž vymezení těchto aktivit odvozuje právě od toho, kam směřují prostředky investované zájmovými skupinami do získání potenciální renty. Podle některých autorů je hlavním rysem rent seekingu plýtvání vzácnými zdroji, které nejsou efektivně alokovány do produkce za účelem zvýšení celkového bohatství. Namísto toho jsou využity k pouhému přesunu stávajícího bohatství směrem k úspěšným dobyvatelům renty (viz např. Tullock 1967).⁸ Právě Tullock proto přirovnává rent seeking ke krádeži. Obojí je podle něj zdánlivě pouhým transferem, který by teoreticky vzato neměl mít vliv na celkové bohatství společnosti. Vezmeme-li ovšem v úvahu velikost sociálních nákladů, které vznikají v důsledku využívání vzácných zdrojů pouze za účelem podpory, nebo zamezení příslušného transferu (u krádeže za ně lze považovat např. investice do soukromé a policejní ochrany apod., u rent seekingu např. investice vynaložené kupujícími, kteří chtějí zabránit vzniku monopolu), zjistíme, že nemalé prostředky jsou promrhány, aniž by přitom vznikal kladný produkt.

Otázkou ovšem zůstává, jakým způsobem odlišit prosté korupční jednání od rent seekingu. Tollison a Congleton (1995) navrhují následující řešení: podle nich nelze kvalifikovat jako rent seeking např. poskytnutí přímého úplatku zákonodárci, který má na

⁸ Z tohoto důvodu rozlišuje anglická literatura pojmy rent seeking a profit seeking – profit seeking je chápán jako činnost produktivní, zatímco při rent seekingu žádný kladný produkt nevzniká (Tollison, Congleton 1995).

oplátku ovlivnit podobu konkrétního zákona. Naproti tomu pokud si za stejným účelem najme zájmová skupina právníka nebo lobbistu, jehož úkolem bude prosadit určitou legislativní změnu, můžeme o rent seekingu hovořit. Autorka práce nepovažuje tuto definici za příliš šťastnou, neboť se podle jejího názoru v obou případech jedná o čisté transfery, mezi nimiž žádný rozdíl týkající se produktivity není. V závěrečné sekci prvního oddílu se proto pokusí na základě všech doposud uvedených poznatků vytvořit vlastní vymezení, které bude nadále používáno v ostatních oddílech této práce.

2.3 Korupce a rent seeking - vymezení pojmů pro tuto práci

Co se týče korupce, mohli jsme vidět, že všechny uvedené definice vymezují korupci pouze ve vztahu veřejného činitele vůči jednotlivci, skupině nebo firmě. Prakticky žádná z nich nezahrnuje oblast vzájemných vztahů jednotlivců, skupin a firem. V žádném případě nepochybujeme o tom, že korupce je významně přítomna i v těchto vztazích, takto široké pojetí ovšem dalece přesahuje rámec naší práce, proto se budeme v této práci zabývat korupcí pouze v rozsahu, v jakém ji vymezují definice uvedené jako poslední, a budeme ji tedy chápat jako porušení pravomoci veřejného činitele výměnou za zisk finanční i jiné povahy (hmotný zisk, protislužba apod.). Příležitostně - především při analýze výsledků výzkumů prováděných Světovou bankou v tranzitivních zemích - se budeme odvolávat rovněž na jí užívané výše zmíněné vymezení a rozdělení korupce.

Rozhodování, jak vymežit rent seeking pro tuto práci, nebylo jednoduché. Autorka práce však vychází z následujících předpokladů: jak jsme již uvedli, dospěli jsme při zevrubném zkoumání podmínek vzniku rent seekingu k závěru, že příčiny rozšíření tohoto jevu prakticky splývají s příčinami rozšíření korupce. Co se týče renty a nákladů na její získávání, můžeme říci, že i v tomto ohledu lze nalézt jistou podobu mezi rent seekingem a korupčními aktivitami. Renta vzniká stejně jako korupční příležitosti v důsledku omezení volného trhu a prostředky vynaložené na její získávání, stejně jako zdroje investované do uplácení nevytvářejí žádný kladný produkt, neboť jsou jednoduše vyplývány na redistribuci stávajícího bohatství společnosti. Navíc, jak jsme zmínili v oddílu věnovaném definicím užívaným ve studiích Světové banky, dochází nezdědky k prolínání a vzájemnému překrývání definic korupce i rent seekingu.⁹ S ohledem na všechny výše uvedené okolnosti jsme se rozhodli následovně: v naší práci budeme s

⁹ Mimo jiné viz např. Gregor (2005), podle něhož lze za dobývání renty považovat jakoukoli snahu zvláštní zájmové skupiny získat pomoc vedoucí ke zlepšení pozice této skupiny na trhu. I v tomto případě chybí autorce práce jakákoli hranice oddělující od sebe korupční aktivity a jednání přiřazované k rent seekingu.

korupcí a rent seekingem pracovat jako s identickým jevem, jehož vymezení ponecháme v podobě, kterou jsme představili v předcházejícím odstavci. Jsme si velmi dobře vědomi jistých omezení, která s sebou toto řešení přináší, i přesto jej ale považujeme za nejlepší z nabízejících se možností. Jasná, srozumitelná a především jednoznačná definice základních pojmů, které budou používány v následujících sekcích, by měla být podle našeho názoru základem každé seriózní odborné práce.

3 Faktory determinující výskyt korupce

Poté, co jsme vymezili pojem korupce tak, jak jej bude naše práce dále užívat, se budeme zabývat otázkou, jaké faktory determinují její výskyt v jednotlivých zemích. Uvidíme, že se jedná o relativně různorodé podněty, které přispívají k jejímu šíření nebo útlumu. Některé z nich přitom byly celkem nasnadě, existence jiných byla pro autorku této práce překvapením a o míře a způsobu vlivu několika málo dalších se stále prou i odborníci. Přitom je nutné poznamenat, že celkový výčet i bližší popis faktorů uvedených v naší práci se přímo odvíjí od literatury, na jejímž základě tato práce vznikala. Autorka si je přirozeně vědoma skutečnosti, že se v důsledku toho jedná o výčet omezený, doufá však, že se jí díky zpracování četných domácích i zahraničních pramenů podařilo postihnout převážnou většinu rozhodujících faktorů, které určují velikost korupce v tranzitivních ekonomikách.

Mezi základní determinanty, které ovlivňují míru budoucího výskytu korupce v konkrétní zemi, patří především vliv počátečních podmínek, panujících v transformující se ekonomice, dále zvolený způsob transformace (transition path) a pak také zodpovědnost nastupujících politických elit (accountability- tento anglický termín lze doslova přeložit jako skládání účtů, v tomto případě tedy můžeme tento pojem chápat jako skládání účtů voličům). Dalšími rozhodujícími faktory jsou kvalita institucionálního rámce dané země a s ní související úroveň vymahatelnosti práva a míra svobody společnosti. Svou roli hraje rovněž redistribuce aktiv spolu s velikostí přímých zahraničních investic, o jejichž dopadu se ovšem na odborné úrovni vedou poměrně bouřlivé diskuse.

Co se týče angažovanosti jednotlivých firem v korupčním jednání, došli autoři zpráv Anticorruption in Transition na základě výzkumu Světové banky k závěru, že nezanedbatelný vliv na účast firem na ilegálních praktikách vykazují podrobné charakteristiky těchto firem, např. jejich velikost, sídlo ve velkoměstě nebo na maloměstě, přítomnost zahraničního kapitálu apod.

Důležitým faktorem jsou přirozeně také celkové náklady, které je nutné na korupční snahu vynaložit, ať už ze strany korumpujícího, nebo ze strany korumpovaného. Mezi tyto náklady patří jednak riziko odhalení a dále transakční náklady v podobě času, energie a prostředků vynaložených na korupční aktivity. Jejich výše ovšem bezprostředně závisí na některých dříve jmenovaných determinantách, např. na kvalitě institucionálního prostředí a na úrovni vymahatelnosti práva.

V neposlední řadě je pak nutné zmínit roli kulturně-historických rozdílů mezi státy, neboť jak uvidíme, ne v každém zemi je za korupci považováno totéž. To může vést dokonce k určitému stupni zkreslení výsledků některých výzkumů, jsou-li tyto založeny na příliš vágně definovaných pojmech a nejasně položených otázkách.

Nyní se budeme faktorům podporujícím růst korupce, nebo snižujícím její míru věnovat zevrubněji. Přitom se pokusíme objasnit, proč jsme se rozhodli pro sledování velikosti korupce právě v tranzitivních ekonomikách, tj., jakým specifickým podmínkám námi zmiňované faktory během procesu transformace podléhají. Zjistíme, že přestože některé z našich faktorů nejsou přímo závislé na stádiu, v němž se daná ekonomika a spolu s ní i celá společnost nacházejí, většina z nich je významně ovlivněna změnami, které s sebou přináší právě transformační proces.

3.1 Vliv počátečních podmínek

Počátečními podmínkami rozumíme výchozí stav země, v níž se transformace odehrává. Základními charakteristikami tohoto stavu se stávají celková míra vyspělosti státu a úroveň jeho politického a ekonomického systému na počátku transformace. S ohledem na to, že se soustředíme zejména na transformaci postkomunistických zemí, jsou tyto charakteristiky určeny především historickým vývojem v období před uchopením moci komunisty, rozsahem státních intervencí v době komunistické nadvlády a jejich dosavadními důsledky a také rozmanitostí signifikantních hospodářských odvětví spolu s rozvojem konkurence v soukromém sektoru. Mnozí autoři považují právě „závislost na minulosti“ za směrodatný aspekt budoucího vývoje dané společnosti. Upozorňují, že není možné vzít kapitalistický model rozvinuté tržní ekonomiky některého ze západních států a beze změn jej implementovat do nového prostředí. Právě dědictví minulosti tak jmenují jako jednu z hlavních překážek úspěšné transformace.

3.1.1 Historické souvislosti

První ze zpráv Světové banky Anticorruption in Transition považuje za klíčovou délku předchozí suverenity státu a rozmanitost nejdůležitějších hospodářských odvětví. Čím delší bylo období suverenity konkrétního státu před jeho přechodem ke komunistickému způsobu vlády, tím větší byla jeho následná šance přizpůsobit své podmínky zpět tržnímu hospodářství a vytvořit demokratickou společnost se všemi jejími rysy typickými pro západní typy společností (svobodou slova, tisku, regulérně volenou politickou reprezentací apod.). Navíc je nutné si uvědomit, že některé z těchto států přijaly i během komunistické nadvlády určitou formu tržního socialismu, díky níž nebylo zcela zamezeno vývoji tržních institucí a role státu byla podstatně omezenější než v ostatních ryze socialistických zemích. Pozdější adaptace těchto států na evropské standardy nejen v oblasti ekonomické (např. v obchodu a službách), ale i v oblasti společenské (např. nezávislost justice) tak měla mnohem snazší průběh, než tomu bylo u států, které plně a bez výhrad přijaly podmínky diktované tehdejší komunistickou nomenklaturou.

Výzkumy Světové banky například ukázaly, že ve státech bývalé habsburské monarchie je ve srovnání s ostatními sledovanými tranzitivními zeměmi podstatně nižší úroveň administrativní korupce. Autoři zprávy ACT tento rozdíl přičítají právě relativně delšímu období předchozí suverenity v kombinaci s působením ekonomiky tržního socialismu. Podle nich byly v těchto státech vybudovány podstatně silnější základy občanské společnosti¹⁰ spolu s hustou sociální sítí, v důsledku čehož zde docházelo k častějším kolektivním protikomunistickým protestům, které si dokázaly vymoci alespoň drobné ústupky tehdejšího režimu v podobě některých liberálních politických a ekonomických reforem. Tyto reformy, ač byly třeba později znovu zrušeny, měly významný dopad na celkové společenské klima. Pokud navíc byla zachována kontinuita občanské společnosti až do současnosti, požadují její zástupci (ať už v podobě nevládních organizací, různých spolků, nebo sdružení) politickou zodpovědnost mnohem razantněji než v ostatních zemích, což vede k přijímání reforem omezujících a potlačujících korupční příležitosti.

Naproti tomu v zemích s příliš krátkou suverenitou předcházející komunistickému způsobu vlády byla občanská společnost povětšinou zatlačena do pozadí a následky můžeme pozorovat dodnes: tlak na přijímání reforem je v těchto zemích velmi slabý,

¹⁰ Tento pojem bude přesně specifikován v sekci věnované roli občanské společnosti a jejímu vlivu na rozšíření korupce v tranzitivních ekonomikách.

veřejnost nežádá skládání účtů a prostor pro korupční aktivity i rent seeking zůstává otevřený.

3.1.2 Státní intervence během komunismu a jejich současné důsledky

Jak jsme již zmínili výše, socialistické hospodářství se nerozvíjelo ve všech komunistických zemích stejným způsobem. Některé země přijaly diktaturu striktního centrálního plánování, jiné se snažily o mírnou liberalizaci hospodářství prostřednictvím přijetí varianty tržního socialismu. V ryze socialistických ekonomikách byl systém státních intervencí prakticky všemocný. Stát zastupoval na „trhu“ stranu nabídky i poptávky, kontroloval distribuci vstupů i výstupů a sám určoval výši mezd a cen. Význam státních intervencí popisuje např. Šimečka takto: *„Jako jediný monopolní dodavatel výsad, blahobytu, peněz, výjezdních doložek do kapitalistických států, možnosti vysokoškolského studia, nejrozličnějších druhů povolení apod. si stát mohl koupit nejen jednotlivce, ale i celé sociální vrstvy. ...Jako protihodnotu nepožadoval nic jiného než politickou loajalitu, poslušnost a nahlas projevený souhlas.“* (Šimečka 1990, citováno dle Frič a kol. 1999, str. 137) Podle Musila byl pak důsledkem tohoto uspořádání *„nejasný a netransparentní systém společenských vztahů kombinujících pseudofeudální závislost hierarchické povahy s horizontálními lokálními mocenskými sítěmi nebo s lokálními sítěmi založenými na výměně produktů a služeb, nedostatkového zboží atd. Navíc centrální plánování ... bylo doplněno místními přerozdělovacími systémy.“* (Musil 1992, tamtéž, str. 139). O těchto náhradních redistribučních systémech hovoří i další autoři., neboť *„[elita se snažila] vynahradiť nepřítomnost tržních podmínek svým vlastním systémem výměn“* (Bruzst, Reti 1989, tamtéž, str. 136).

V nedostatkové ekonomice bujela korupce, neboť limitovaný objem téměř jakéhokoli druhu zboží vytvářel dostatek prostoru pro požadování úplatku výměnou za nabízené protislužby. Byrokratická kultura prakticky neexistovala. S ohledem na nesmyslnost centrálního plánování a na nejistotu, která vznikala v důsledku náhlých změn přijatého plánu a silných výkyvů v přísunu zásob, byli státní úředníci často nuceni falšovat své zprávy o prosperitě jednotlivých státních podniků (Johnson 2004). Podle některých autorů bylo absolutně nemožné splnit tehdejší pětiletky za kratší dobu, než bylo plánováno (např. Kramer, převzato z Johnson 2004). Proto podle něj docházelo k pouhému „čarování s čísly na papíře“, aby komunističtí pohlaváři mohli halasně oslavovat úspěchy a výkonnost socialistického hospodářství.

Následky minulých opatření jsou v mnoha tranzitivních zemích patrné dodnes. Pokud po převratu nedošlo k důsledné (tj. ne nutně rychlé, spíše kvalitně a odborně provedené) deregulaci a liberalizaci trhu, mohou v některých oblastech ekonomiky přetrvávat různá omezení z dřívějších dob. Navíc ani v případě „papírově“ nařízené liberalizace není zaručeno její skutečné provedení. Zpráva ACT varuje před ponecháním původních úředníků na jejich místech i před jejich případným přesunem na nově vytvořené pozice. Podle ní by mělo pokud možno dojít k výměně veřejných činitelů na všech pozicích, aby byla jednou provždy přerušena návaznost na starý systém. Připomeňme, že když po prvních postkomunistických volbách usedli do svých křesel v tehdejší Československu noví svobodně zvolení starostové, patřilo 44% z nich v Čechách a 65% na Slovensku k bývalým komunistickým úředníkům (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001). Zpráva vyjadřuje obavy, že úředníci se budou řídit svými návyky a v případě náhlé krize nebo krátkodobého selhání trhu budou sahat k osvědčeným nástrojům v podobě vlastních zásahů do chodu tržní ekonomiky. Svévolné obnovení regulace pak může být prováděno nejen v případě skutečné potřeby, ale i v okamžiku, kdy je úředníkovi přislíben tučný podíl na zisku, plynoucím z restriktivních opatření do kapsy konkrétní firmy. Tak se opět vytváří prostor především pro rent seeking, tj. dobývání umělé renty, která vzniká v důsledku nadměrné regulace a následné monopolizace původně konkurenčního trhu. Chybějící etické kodexy pro výkon funkce veřejného činitele tomuto vývoji silně napomáhají. Projevem zaostalé byrokratické kultury v tranzitivních ekonomikách je rovněž korupce v podobě tzv. speed money, tedy úplatku poskytnutého příslušnému úředníkovi výměnou za urychlení jinak příliš zdouhavé a náročné administrativní procedury.

Autorka práce s nezbytností výměny veřejných činitelů souhlasí, spatřuje ovšem obtížně překonatelnou překážku v absenci dostatečného počtu dobře vzdělaných nových úředníků, kteří by nastoupili na uvolněná místa a byli schopni své funkce profesionálně zastávat. Navíc se objevuje otázka, jak tyto pracovníky motivovat k akceptování nových pravidel. Finanční motivace by měla být pouze jedním z možných podnětů, za důležitější považuje autorka této práce motivaci založenou na morálním apelu na nově příchozí. Otázkou je, zda by tito měli zájem stát se pro širokou veřejnost vzorem, reprezentujícím etický způsob jednání, jestliže mají oprávněné důvody pochybovat o morálních kvalitách společnosti, z níž sami vzešli. Nedostatek zkušeností spojený s okamžitou výměnou všech veřejných činitelů je pak dalším problémem, jehož řešení by před radikálním střídáním elit bylo nutné nalézt.

3.1.3 Různorodost hospodářských odvětví a míra konkurence uvnitř soukromého sektoru na počátku transformace

Rozmanitost klíčových hospodářských odvětví (popřípadě komodit) přímo souvisí s budoucí náchylností dané země ke korupci, především pak s náchylností k její formě označované jako state capture. Čím méně odvětví totiž určuje celkovou ekonomickou výkonnost státu, tím větší je pravděpodobnost, že se jejich zástupci budou snažit o posílení své pozice mimo jiné i prostřednictvím ne zcela legálních praktik. Tyto snahy o soustředění moci v rukou jednotlivců nebo malých zájmových skupin lze podle ACT očekávat především v oblastech, jejichž primárním zdrojem financí je těžba nerostných surovin (z tranzitivních zemí se jedná především o Rusko nebo asijské republiky- např. Kazachstán nebo Ázerbájdžán). Podobné nebezpečí ohrožuje rovněž státy fungující jako tranzitní země - např. pobaltské republiky.

Jako významný problém uvedených zemí vnímá zpráva ACT především relativně nízké mzdy státních úředníků. Ty podle ní mají svůj původ již v počátcích transformačního procesu, kdy ve většině států klesal výstup a výrazně rostla inflace. Tak docházelo k prudkému poklesu reálných mezd, a protože rozpočtové deficity byly neúnosně vysoké, bylo nezbytné přijmout některá úsporná opatření, jejichž součástí bylo kromě jiného i pozastavení růstu platů státních úředníků. V důsledku toho výše současných úřednických platů neodpovídá podle autorů ACT výši platů na obdobných pozicích v privátním sektoru, proto jsou veřejní činitelé často v pokušení hledat jakési „doplňkové“ zdroje příjmů. Jejich vyšší náchylnost ke korupčnímu jednání je tak nasnadě.

Obdobné důsledky vyplývají také z omezování, nebo podpory konkurence v soukromém sektoru. Čím vyšší je míra konkurence mezi privátními firmami, tím menší je pravděpodobnost, že bude docházet k snahám o ovládnutí státu, tj. o ovlivnění tvorby zákonů jedinou mocnou firmou nebo malým počtem společností. Rozvoj konkurence přitom závisí mimo jiné na velikosti bariér vstupu do odvětví a na transakčních nákladech, vznikajících v souvislosti s uzavíráním a následným vymáháním kontraktů. Požadujeme-li tedy, aby bylo určité prostředí silně konkurenční, je nutné zajistit jeho liberalizaci a transparentnost. Zpráva ACT se v tomto bodě velmi pochvalně vyjadřuje o Polsku, Maďarsku a České republice, u nichž byla pomocí eliminace licencí a jiných restrikcí provedena rychlá deregulace obchodu. Zpráva rovněž doporučuje vytvoření obchodních unií, asociací nebo mezinárodních konvencí s cílem odhalit a potrestat možné případy korupce a rent seekingu. Co se týče vzniku výše uvedených domácích organizací, je však

autorka této práce poněkud skeptická a obává se, že právě sloučením společností do různých asociací a unií může docházet k omezení jejich vzájemné konkurence. Takové spojení navíc automaticky zvyšuje vyjednávací potenciál sjednocených firem a spolu s ním roste i váha jejich hlasu a tlak na přijetí, či nepřijetí té či oné navrhované zákonné normy, která se bezprostředně dotýká jejich činnosti a může mít přímý vliv na jejich budoucí zisky.

3.2 Transition path

Výše uvedený termín lze přeložit do češtiny jako „transformační cesta“. Pod tímto pojmem si můžeme představit způsob přeměny socialistického hospodářství v tržní ekonomiku a transformaci komunistické společnosti v demokratickou společnost západního typu. Lze říci, že právě samotný výběr (a následná kvalita a preciznost) transformačního postupu v tranzitivních ekonomikách má zřejmě nejvýznamnější vliv na budoucí úroveň korupce ve sledovaných zemích. Je třeba připomenout, že podle tvrzení většiny odborníků není pro konečný úspěch transformace důležité, zda byla zvolena cesta postupného, nebo okamžitého uvolňování ekonomiky. Oba postupy mají své klady a zápory, není však možné jednoznačně určit, který z nich by měl být preferován.¹¹ Úspěšnost budoucího protikorupčního tažení tak závisí zejména na důslednosti provedení změn připravovaných na samém počátku transformačního procesu.

V návaznosti na počáteční podmínky bylo především nutné učinit rozhodnutí týkající se tvorby nové struktury politických institucí. Jako rozhodující vidí zpráva ACT způsob výběru budoucích politických elit. Poukazuje přitom na rozdíly mezi státy střední a východní Evropy a státy bývalého Sovětského svazu na území Asie. Podle autorů zprávy byli noví političtí představitelé prvně jmenovaných zemí vybíráni především na základě širší celospolečenské shody, nezřídka během jednání u kulatého stolu. V tomto případě se tedy jednalo o tzv. transformaci „zdola nahoru“- společnost sama mohla ovlivnit volbu svých budoucích reprezentantů. Naproti tomu v asijských republikách (včetně samotného Ruska) docházelo převážně k transformaci směrem „shora dolů“- počátky tranzitivního procesu byly často řízeny bývalými komunistickými pohlaváry, což vedlo k dalšímu oslabení občanské společnosti i politické zodpovědnosti, a to mělo významný vliv na

¹¹ Zde je třeba poznamenat, že hovoříme-li o celkové liberalizaci ekonomiky, máme na mysli soustavu všech opatření, která byla přijata, aby odstranila předchozí omezení trhu. V tom případě není rychlost jejich přijetí rozhodující determinantou úspěchu transformačního procesu. Pouze pokud bychom se zabývali dílčími reformami, např. liberalizací cen, zahraničního obchodu apod., bylo by možné jejich úspěšnost v závislosti na rychlosti jejich provedení hodnotit.

následnou kvalitu institucionální uspořádání. Důsledkem toho je pak signifikantní nárůst korupčních praktik ve všech oblastech, v nichž dochází k prolínání veřejného a soukromého sektoru. Diametrálně odlišný způsob transformace ukazuje zpráva ACT na příkladu socialistického Polska a Ruska.

3.2.1 Transition path zvolená v Polsku

Z předchozího textu již víme, že Polsko disponovalo nezanedbatelnou počáteční výhodou v podobě dostatečně dlouhého období suverenity, jež předcházelo periodě komunistické nadvlády. Snahy o zavedení systému tržního socialismu sice skončily nezdarem¹², přesto zde nebylo nikdy zcela zrušeno soukromé vlastnictví v zemědělské výrobě. Do jisté míry zůstala zachována rovněž samospráva jednotlivých podniků. Navíc v Polsku docházelo v důsledku poměrně silné základny občanské společnosti k pravidelným stávkám a protikomunistickým protestům, které vyvrcholily v roce 1980 založením odborového hnutí Solidarita. Ta se stala spolu s katolickou církví hlavním oponentem komunistického režimu. Zpráva ACT uvádí, že na počátku transformačního procesu Solidarita sdružovala zhruba deset milionů lidí, což by znamenalo, že se v ní tou dobou angažoval každý druhý dospělý Polák. Po převratu vznikly tři pracovní skupiny tvořené zástupci komunistické strany, Solidarity a katolické církve, které se podílely na výstavbě nového systému vlády. Tak v Polsku vznikl parlamentní systém založený na proporcionalitě a země nastoupila cestu liberálních ekonomických reforem vybudovaných na základě širokého společenského konsenzu.

Zpráva ACT rovněž chválí polský (a dále český a estonský) systém lustrací, který měl zaručit, že informátoři a úředníci tehdejšího bezpečnostního aparátu opustí své pozice ve veřejném sektoru. Autorka této práce si je ovšem vědoma ošidnosti tohoto způsobu selekce veřejných činitelů, neboť je známo, že v devadesátých letech u nás docházelo k vydávání neoprávněných lustračních osvědčení, která umožnila některým bývalým spolupracovníkům režimu setrvat na jejich postech. Nedávná aféra ředitele české pobočky Interpolu Pavola Mihála, který předložil negativní osvědčení, vydané na jméno Pavel Mihál, potvrzuje oprávněnost kritiky tohoto způsobu očištění jména.

¹² Kouba (2004/05) nazývá Polsko „kolébkou a zároveň pohřebištěm reformních idejí“.

3.2.2 Ruská transformační cesta

Počáteční vývoj tranzitivního procesu v Rusku byl poznamenán velmi odlišnými výchozími podmínkami ve srovnání s Polskem. Země byla spravována v rámci centrálně řízeného plánování a občanské svobody zde byly silně potlačovány. Veřejné protesty proti režimu nebyly příliš časté, neboť jejich případní účastníci byli vystaveni tvrdým represím. Snahy o umlčení odporu se setkávaly s úspěchem. Občanská společnost nebyla zvyklá vyjadřovat se nahlas k věcem veřejným. V důsledku toho patřilo Rusko k zemím, v nichž byl transformační proces pevně v rukou komunistické nomenklatury. Celková liberalizace tak probíhala za přímé účasti původních elit, které využily této příležitosti k udržení své moci a vlivu. Ruské reformy nebyly založeny na širší celospolečenské shodě. Na jejich vzniku se podílela pouze velmi úzká privilegovaná skupina bývalých pohlavárů, kteří se stávali staronovými vůdci. Podle zprávy ACT právě tyto okolnosti zapříčinily v Rusku přijetí prezidentského systému vlády, který se vyznačuje zejména silnou koncentrací exekutivní moci a současným oslabením kontrolních institucí. Následky chybějící výměny politických elit nese Rusko dodnes: konkurence v politickém prostředí je velmi slabá, participace občanské společnosti na rozhodovacích procesech je téměř nulová a o politické zodpovědnosti čelních představitelů této země nelze prakticky vůbec hovořit. Bývalí veřejní činitelé zůstali z velké části na svých postech a klanové struktury stále drží ve svých rukou nezanedbatelný podíl moci. Přítomnost korupce a rent seekingu při udělování veřejných zakázek a nejrůznějších licencí vyplývá právě z pravomocí, které si příslušníci starých struktur dokázali udržet.

3.3 Role institucionálního rámce tranzitivních zemí

Prakticky všichni autoři, z jejichž publikací autorka této práce čerpala, se shodují v názoru, že pro tranzitivní ekonomiky představuje korupce zcela specifický problém právě s ohledem na významné změny institucionálního prostředí. Ve většině zemí dochází v tomto období k výměně velké části původního institucionálního rámce. Je nutné vytvořit zcela nová pravidla a určit způsob jejich následné implementace. Jedná se přitom o jednu z nejnáročnějších součástí transformačního procesu vůbec, která má klíčový dopad na budoucí úspěch všech dalších prováděných reforem. Navíc i v případě přijetí dobře definovaných pravidel může dojít k jejich selhání, nejsou-li podpořena dostatečně rozvinutým systémem kontroly a sankcí, popřípadě jsou-li existující sankce jen stěží

vymahatelné.¹³ Przeworski k tomu poznamenává, že je nutné, aby „...*normativní systém [byl] veden univerzálními kritérii, [aby] vláda zákona [byla] účinně vynucována, aby veřejná moc [chtěla a byla schopna] chránit práva*“ (Przeworski a kol. 1995, citováno dle Frič a kol. 1999, str. 125). Rozhodujícím aspektem je také to, aby „...*pravidla, podle kterých jsou politické konflikty a konflikty týkající se rozdělování zdrojů řízeny, [byla] relativně odolná a sama o sobě [se nestala] objektem takového konfliktu*“ (Elster, Offe, Preuss 1998, tamtéž).

Kvalita institucionálního rámce navíc determinuje i úroveň hospodářského systému. Např. Rose rozlišuje tzv. občanskou a neobčanskou ekonomiku. Podle něj je občanskou ekonomikou „*ekonomika, která operuje podle principů trhu a ve shodě se zákony o majetku, smlouvami a daňovými povinnostmi*“ (Rose 1991, citováno dle Frič a kol. 1999, str. 127). Naproti tomu považuje za neobčanskou takovou ekonomiku, která se řídí pouze trhem a zákonů nedbá. Podle jeho mínění nedosahuje tato ekonomika efektivity, a to především s ohledem na nejistotu panující v takovém prostředí.

Během transformačních procesů dochází ke dvěma zásadním konfliktům, které se týkají tvorby nových pravidel. První z nich probíhá mezi transformací ekonomickou a institucionální, druhý pak mezi transformací formálních a neformálních institucí.

3.3.1 Konflikt mezi ekonomickou a institucionální transformací

Ačkoli už dlouho víme, že instituce jsou pro dlouhodobou ekonomickou výkonnost jakékoli země rozhodující determinantou (institutions matter), mnoho tranzitivních zemí upřednostňovalo na počátku procesu přeměny rychlou ekonomickou transformaci před včasnou změnou institucionálního rámce. Přitom je známo, že špatně definovaná pravidla prudce zvyšují transakční náklady, které nutí ekonomické subjekty k neefektivní alokaci zdrojů. Firmy totiž nemohou vynaložit dodatečné prostředky do zvýšení produkce, neboť jsou nuceny investovat nemalé sumy do ochrany vlastnických práv. Podle Feigeho je sice pro každou transformující se ekonomiku důležitá liberalizace, stabilizace a privatizace, tyto samy ovšem pro vytvoření dobře fungující tržní ekonomiky nestačí. Chybí-li instituce, které transformační procesy řídí, dočkáme se s vysokou pravděpodobností mnoha negativních následků (Feige 1999). Podle některých autorů proběhla ve střední a východní Evropě v postsovětských státech spíše „*změna pryč z komunismu než změna směrem k fungující tržní ekonomice a plně konsolidované*

¹³ Právě vymahatelnost práva byla a doposud je jednou z největších slabín českého institucionálního systému - viz např. Havel (2004), Geršl (2006) aj.

kompletní demokracii“ (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001, str.39, překlad autorka práce). Autorka práce vnímá tento výrok jako zcela oprávněnou kritiku provedení změn, které byly v mnoha zemích primárně soustředěny na rychlou přeměnu původního centrálně plánovaného hospodářství, ale mnohdy hrubě zanedbaly zřetelnou formulaci tržních a demokratických principů.

Jak uvidíme později, konflikt mezi transformací ekonomiky a vytvářením nových institucí byl charakteristický i pro vývoj České republiky v průběhu devadesátých let. Za největší problém české ekonomiky v období transformace můžeme považovat nedostatečný institucionální rámec, v němž docházelo pouze k dílčím změnám místo jeho systematické a smysluplné rekonstrukce. Někteří čelní představitelé země zastávali názor, že prvořadá je rychlá deregulace hospodářství, a to i v případě, že chybí předem vymezená pravidla, která by celý proces řídila. Politické i ekonomické špičky se zaměřily především na rychlý přechod z centrálně plánované socialistické ekonomiky na tržní kapitalismus. Tvorba institucí, které by toto nové uspořádání zaštitily, přitom byla značně či zcela opomíjena. Nyní již víme, že nedostatek dobře definovaných pravidel ex ante byl jedním z největších prohřešků transformačního procesu u nás. Jedním z jeho důsledků je mimo jiné právně vysoká míra korupce, s níž se v současné době potýkáme. Nabízel se zde totiž prostor pro praktiky, které jsou v civilizovaných zemích považovány přinejmenším za nepřístojné, spíše však za ilegální. Přitom je podle Quentina Reeda (in Frič a kol. 1999, str.129) *„omezení korupce nezbytnou podmínkou pro úspěšnou realizaci obou reform, politické i ekonomické. Vize, které dávají přednost ekonomickým reformám, odrážejí sklon k přivírání očí nejen před rolí státu v žádoucím systému, ale také před otázkou nutných podmínek k úspěšné politické reformě. Neoliberální reformní doporučení často selžou v otázce zdůrazňování důležitosti efektivních státních institucí ve fungující ekonomice, anebo neberou v úvahu všechny účinky tržních reform na politickou sféru a vztah mezi státem a ekonomikou“*.

3.3.2 Konflikt mezi formálními a neformálními institucemi

Douglas North vidí hlavní problém ve výchozím napětí mezi hluboce zakořeněnými neformálními pravidly a nově se vytvářejícími formálními institucemi (North 1990, převzato z Feige 1999). Formální instituce chápe jako zákony a pravidla vytvořená během legislativního procesu, zatímco neformální instituce jsou synonymem pro zažitě všeobecně akceptované vzory chování a jednání v konkrétních situacích. Můžeme mezi ně řadit např. kulturu, morálku nebo etiku (viz Havel 2004). Pokud jsou oba typy

institucí konzistentní, pokud mají jasnou hierarchii a účinně se doplňují, bude ve společnosti převládat chování v souladu s pravidly, která jsou v tomto případě zřetelně definovaná a většinou také dobře vymahatelná. Pokud si však formální a neformální instituce protiřečí, je systém narušen a normou se stává chování, které je v rozporu se spornými pravidly. Tak dochází k rozšíření mnoha typů aktivit, jež sice s ohledem na rozporuplnost pravidel nemohou být označeny za nezákonné, můžeme je ale považovat za silně nemorální. Mezi těmito aktivitami většinou nechybějí ani korupce a rent seeking (Feige 1999).

Přestože je tedy pro úspěch procesu přeměny nezbytné, aby se obě složky určující chování a jednání prakticky ve všech oblastech života navzájem podporovaly a překrývaly, realita se ve většině tranzitivních ekonomik podstatně liší od ideálního stavu. V postkomunistických státech vychází napětí mezi oběma typy institucí už z jejich počátečního nesouladu panujícího během socialismu. V té době byly totiž často porušovány formální zákony, přičemž neformální pravidla byla uznávána a dodržována v podstatně větší míře (tamtéž). S ohledem na diametrálně odlišnou rychlost adaptace formálních a neformálních institucí na nové podmínky se pak rozpor mezi nimi nadále prohlubuje, což přispívá ke vzniku nových norem chování, které se obracejí proti nekonzistentním pravidlům.¹⁴ Tyto normy nezřídka zahrnují různé varianty neetického chování; korupci a rent seeking nevyjímaje.

3.3.3 Problém sociální dezorganizace

Podobné příčiny korupce všeobecně (tj. nejen v tranzitivních ekonomikách) uvádí také Frič, který za živnou půdu pro výskyt korupce považuje moment sociální dezorganizace, k níž dochází v souvislosti se změnami institucionálního rámce. Rozlišuje přitom stejně jako Weinberg a Rubington tři možnosti. K sociální dezorganizaci může docházet prostřednictvím kulturního konfliktu (cultural conflict), pokud existuje v daném okamžiku několik pravidel, která si navzájem odporují, nebo se dokonce vylučují. Lidé jsou zmateni, protože netuší, která z pravidel jsou pro ně závazná a kterými se řídit nemusejí. Také pokud dodržování závazných norem nevede k očekávaným pozitivním výsledkům a nemá-li jedinec z jejich dodržování žádný prospěch, vede tato situace k sociální dezorganizaci, tentokrát konkrétně k tzv. breakdownu. Třetím případem

¹⁴ Problematice odlišné rychlosti přeměny formálních a neformálních institucí se věnuje např. Rychetník. Ten rozlišuje tzv. nominální a reálnou změnu, přičemž nominální změnou myslí změnu zákonů a organizačních struktur, zatímco pod pojmem reálná změna si představuje změnu v myšlení a chování lidí (Rychetník 1990).

dezorganizace je stav, v němž nejsou aktuálně žádná pravidla k dispozici, tzv. normlessness (Frič a kol. 1999)¹⁵.

Všechny tři případy lze podle autorky této práce aplikovat na situaci v tranzitivních ekonomikách právě s ohledem na velký objem změn, jimiž celý systém institucí v transformačním období prochází. Prvním stádiem je normlessness, kdy zákonodárny sbor ruší pravidla stará, aniž by je dokázal bezprostředně nahradit novými. Druhým stádiem je cultural conflict, kdy už nová pravidla existují, odporují však zažitým zvyklostem a normám. Vzniká tak nesoulad mezi formálními a neformálními institucemi. Za hlavní příčinu tohoto konfliktu lze přitom považovat právě rychlost, jakou dílčí institucionální změny probíhají, neboť zatímco formální pravidla- zákony- bývají přijata a vstupují v platnost během relativně krátkého období, neformální pravidla se mění podstatně pomaleji, protože se společnost jako celek nedokáže tak rychle vzdát původních způsobů jednání a chování. Třetím stádiem je pak breakdown, během něhož je společnost, která se snaží dodržovat nově vzniklé normy (a očekává za to rychlé zlepšení podmínek v oblasti politického a ekonomického života), zklamána příliš pomalým zlepšováním statu quo (někdy dokonce zhoršováním - např. zatímco se v první transformační dekádě pohyboval reálný HDP v České a Slovenské republice kolem své úrovně z roku 1989, v Bulharsku klesl o jednu třetinu oproti výchozímu stavu, a na Ukrajině dokonce o dvě třetiny vzhledem k roku 1989 (EBRD, převzato z Miller, Grodeland, Koshechkina 2001)). Svou nespokojenost pak mnoho lidí kompenzuje hledáním neoficiálních cest vedoucích ke zvýšení jejich materiálního životního standardu. Před přílišnými očekáváním varuje i zpráva Světové banky ACT, která připomíná, že transformace je náročným procesem a její úspěch je podmíněn mimo jiné i dostatečně dlouhým časovým horizontem, který bude k dispozici pro postupnou adaptaci na velké množství nutných změn.

Dokladem všeobecného rozčarování může být například průzkum autorů knihy *A Culture of Corruption?*, který podnikli ve 2. polovině devadesátých let v České republice, v Bulharsku, na Slovensku a na Ukrajině. Průměrně 50% respondentů ze všech čtyř států si myslelo, že během posledních 5 let se ekonomika všeobecně vzato velice zhoršila (v ČR 30%, na Ukrajině 78%). Životní standard rodiny se za posledních 5 let výrazně zhoršil podle názoru 36% respondentů (v ČR 14%, na Ukrajině 70%) a rodinný příjem stačil podle 43% respondentů právě na přežití, zatímco pro 31% dotazovaných byl dokonce nižší než nutný pro přežití. Stav v České republice se zdá být v tomto ohledu nejpříznivější ze všech

¹⁵ Poněkud odlišně vymezují tuto „dezorganizaci“ Wallace a Haerpfer (2000). Blíže viz sekce Posílení institucionálního rámce.

čtyř sledovaných států: příjem nestačil na přežití 11% dotázaných Čechů, právě dostával 43% respondentů a 46% dotazovaných zajišťoval dobrý životní standard. Pro srovnání: v roce 1995 hodnotilo svůj rodinný příjem jako postačující pro dobrý životní standard 70% Britů (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001).

Na těchto výsledcích můžeme pozorovat, že velké procento lidí je hospodářským vývojem v posttransformačním období hluboce zklamáno. Zdá se tedy, že v okamžiku, kdy se snad všechny tranzitivní země dokázaly s větším či menším úspěchem vyrovnat s přechodným obdobím chybějících reforem i s poněkud déle trvajícím stádiem rozporu mezi formálními a neformálními institucemi, stává se největším problémem současnosti výše jmenovaný breakdown. Při pohledu na dnešní stav mnoha zemí, které v devadesátých letech procházely transformací (Českou republiku bohužel nevyjímaje), nezbývá než konstatovat, že v mnoha oblastech života se stále vyplatí normy a pravidla porušovat. To považuje autorka práce za nejpalcivější problém, jehož řešení by se mělo stát prioritou celé společnosti.

3.4 Politická zodpovědnost

Dalším z faktorů, které významně ovlivňují míru výskytu korupce v tranzitivních ekonomikách, je zodpovědnost veřejných činitelů, tedy politiků, soudců a vyšších i lokálních úředníků. Její současná podoba je z velké části určena minulým vývojem. Komunistická strana disponovala rozvinutým systémem kontrol zaměstnanců státní správy. Důležité pozice byly obsazovány pouze předem důkladně prověřenými osobami, o jejichž oddanosti straně nemohlo být pochyb. Držitelé moci používali metodu cukru a biče - jejich oblíbenci měli přístup ke komoditám, jejichž získání se rovnalo v nedostatkové ekonomice téměř zázraku, zatímco ti, kteří se straně protivili, byli vystaveni tvrdým represím. Díky monobankovnímu systému měla strana téměř dokonalý přehled o finančních tocích. Příkladnějším peněžní korupce tak byla značně omezená, podstatně větší důraz byl kladen na osobní známosti a konexe, na jejichž základě bylo možné budovat kariéru (právě tento rozdíl ve srovnání s dneškem je důvodem, proč se mnozí odborníci brání přímému srovnávání míry korupce během socialismu a v současnosti - poukazují totiž na to, že tak odlišné způsoby získávání soukromých výhod nelze jednoduše porovnat). Účty bylo v tehdejšímu systému nutné skládat pouze straně, nikdo jiný neměl právo ani moc požadovat od veřejných činitelů zodpovědnost.

Pokud si ovšem původní nomenklaturní síť dokázala udržet některé z klíčových pozic i po dokončení transformačního procesu, stojíme před závažným problémem. Její zástupci mohou i nyní usilovat o neomezené pravomoci, které by uplatňovali ve svém úřadu. Vidíme, že v mnoha tranzitivních ekonomikách stále přetrvává neochota veřejných představitelů zodpovídat se ze svých činů. Přičteme-li k tomu navíc nedostatečně rozvinutou občanskou společnost některých zemí, která se téměř neodvážá od svých zástupců tuto zodpovědnost požadovat, objevuje se nebezpečí, že dojde k jakémusi „zakonzervování“ původního stavu. Volení i nevolení činitelé budou jednat tak, aby dosáhli vlastního prospěchu, místo aby plnili předepsané povinnosti. Bujení korupce a rent seekingu pak bude pouze logickým vyústěním této situace.

3.5 Role občanské společnosti

3.5.1 Občanská společnost - vymezení pojmu

Chceme-li se zabývat úlohou občanské společnosti v tranzitivních ekonomikách a jejím vlivem na míru korupce, je nezbytné určit, co všechno pojem občanská společnost obsahuje a zahrnuje. Autorka práce našla množství různých definic a vymezení, z nichž zde předkládá pouze ty, jež považuje za relevantní pro svou práci.

Podle Müllera se občanská společnost „*vyznačuje aktivismem, vzájemnou důvěrou, tolerancí a racionálním myšlením*“ (ISE, IPEK 2004, str.12). Za hlavní rysy takové společnosti přitom tento autor považuje respekt, zájmovou a názorovou pluralitu a ochotu k diskusi a k dobrovolnému sebeomezení, jehož by měli být její jednotliví členové schopni (Müller 2004, tamtéž, str. 47). Podle definice Evropské unie, kterou nalézáme u Pleinese (2006), občanská společnost zahrnuje např. obchodní unie, zaměstnavatelské organizace, organizace reprezentující společenské a ekonomické hráče, nevládní organizace apod. Jakýsi ideál občanské společnosti, k němuž je možné dospět na základě dlouhodobého procesu rozvíjení výše uvedených schopností, popisuje Rychetník ve své charakteristice britské společnosti. Ta je podle něj „*konečným a nejvyšším mocenským zdrojem*“, je „*tradiční, hierarchicky rozvrstvená, konzervativní a plně si vědomá své vrcholné zodpovědnosti za (svůj!) stát*“ a dokázala si vypěstovat „*jasné vědomí významu morálky veřejného života*“. „*Je to liberální kompetitivní společnost a metody boje mohou být rozmanité. Daří se je však udržet v mezích zákona a zažitých pravidel hry, podle nichž morální nároky na člověka rostou s jeho postavením.*“ (ISE, IPEK 2004, str. 14)

Autorka práce rozumí pod pojmem občanská společnost takovou společnost, která se vyznačuje zejména zmiňovaným aktivismem, názorovou pluralitou (spolu s ochotou jednotlivců nebo skupin své zájmy veřejně zastupovat a nahlas je hájit) a zodpovědností za vlastní stát. Tyto vlastnosti podle ní hrají klíčovou roli při veškerých pokusech o kontrolu korupce ze strany společnosti. Přitom právě ony jsou v tranzitivních ekonomikách rozvinuty jen velmi omezeně. Většina autorů se shoduje v názoru, že v tranzitivních společnostech chybí především již jmenovaný aktivismus, tj. angažovanost ve věcech veřejných. Tento fakt přičítají hlavně vynucovanému a přísně kontrolovanému zapojení jednotlivců do veřejného života v období komunistické nadvlády. Averse ke sdružování ve volném čase v důsledku toho přetrvává v mnoha tranzitivních zemích i v současnosti, byť je tentokrát založeno na dobrovolné bázi.¹⁶ Není-li ovšem společnost dostatečně činná, nedokáže-li jasně a zřetelně formulovat své názory a není-li schopna přijmout zodpovědnost za vývoj své země, lze jen stěží očekávat, že ve svém boji proti korupci dosáhne hmatatelných úspěchů.

3.5.2 Svoboda společnosti a kontrola korupce

Význam občanské společnosti a souvislost mezi stupněm jejího rozvoje a mírou korupce byly částečně popsány již v několika předchozích oddílech této práce. Přesto si tento faktor zaslouží naši pozornost ještě jednou. Budeme-li se držet toho, jak jsme tento pojem vymezili v minulé sekci, zjistíme, že zásadním předpokladem vzniku občanské společnosti je nepochybně dodržování základních lidských svobod, především pak svobody myšlení a projevu. Podívejme se nyní na to, zda a jakým způsobem míra svobody a vyspělost občanské společnosti ovlivňují rozšířenost korupčních praktik .

Výzkumy Světové banky poukazují na fakt, že existuje silná závislost mezi mírou svobody společnosti a mezi formou korupce nazývané *state capture* (Anderson, Gray 2006). V autoritářských režimech (např. v Bělorusku) mají soukromé firmy (pokud zde vůbec nějaké působí) pouze minimální šanci angažovat se v praktikách zaměřených na ovládnutí státu. Vztah je spíše opačný: stát tyto firmy kontroluje a může ve značné míře rozhodovat o jejich bytí a nebytí. Firmy samy nemohou jeho rozhodování prakticky vůbec

¹⁶ Existenci dobrovolných sdružení přitom podporuje např. Hayek (1994), podle něhož je jejich působnost pro veřejné účely velmi důležitá, neboť jsou sama schopna zajistit uspokojení mnoha lidských potřeb, aniž by bylo zapotřebí zásahu vlády. Podle něj si proto „skutečný liberál musí ... přát co možná nejvíce těch „konkrétních společností uvnitř státu“, dobrovolných organizací na spojnici mezi jednotlivcem a vládou“ (tamtéž, str.267).

ovlivnit. Prostor pro state capture ale zůstává otevřený politickým představitelům, kteří se mohou aktivně snažit o udržení své neomezené moci prostřednictvím přijímané legislativy.

Živnou půdou pro state capture se naproti tomu stává počáteční stádium transformačního procesu. Dochází k náhlému uvolnění díky zrušení mnoha původních předpisů, které nejsou vždy nahrazeny novými. Občanská společnost se teprve „probouzí“ - i když končí omezování jejích svobod, není zvyklá aktivně se účastnit politického života. V počáteční euforii proto mnohdy nevěnuje pozornost rozhodování o provedení nutných reforem, což může být klíčové pro další vývoj dané tranzitivní země. Pokud jsou tyto reformy pouze částečné, generují dostatek prostoru pro snahy o ovládnutí státu. To tlačí na vznik dalších neúplných opatření, která opět připravují půdu pro aktivity state capture. Tak to funguje stále dokola. Ze začarovaného kruhu lze později jen velmi obtížně uniknout.

Na nejednoznačný dopad liberalizace společnosti upozorňuje rovněž studie autorů Hellmana, Jonese a Kaufmanna *Seize the State, Seize the Day* (2000). Z ní vyplývá, že na míře občanských svobod závisí poptávka po state capture stejně jako jeho nabídka. Podíváme-li se na stranu nabídky, právě tyto svobody mohou omezit státní úředníky, neboť díky nim je možné efektivně kontrolovat jednání veřejných činitelů a podrobovat jej kritické diskusi. Na druhou stranu stoupá s rostoucími svobodami poptávka po ovládnutí státu, neboť se zvyšuje počet autonomních firem, které na provozování takové aktivity mají zájem. Vidíme tedy, že růst svobody společnosti nemusí automaticky přinést pokles míry korupčních aktivit, mezi něž ovládnutí státu bezesporu patří. Záleží na tom, zda převáží schopnost společnosti účinně omezit své volené zástupce a úředníky, nebo poroste-li tlak ze strany firem, které usilují o získání moci nad veřejnými činiteli.

Pouze provedení úplných ekonomických reforem, které požaduje plně rozvinutá občanská společnost, snižuje výnosnost state capture a zvyšuje náklady související s ovládnutím státu. Deregulace a pokles objemu státních intervencí minimalizují počet zákonů a politik, které dříve byly na prodej. Jedině tímto způsobem lze zabránit přijímání zákonných norem, které budou ovlivněny mocenskými skupinami. V prvním transformačním období by tak měla společnost jako celek dohlížet především na kvalitu a úplnost chystaných změn a opatření, které budou určovat budoucí vývoj země po mnoho dalších let.

3.6 Význam redistribuce aktiv

Hovoříme-li o redistribuci aktiv v tranzitivních ekonomikách, máme na mysli převod původního státního majetku do soukromých rukou.¹⁷ Způsob tohoto převodu se v jednotlivých zemích značně lišil. Přerozdělování hrálo podle zprávy ACT významnou roli zejména s ohledem na velký objem aktiv a relativně krátké období, během něhož bývalé státní podniky získali soukromí vlastníci. V mnoha zemích byly privatizační procesy provázeny nemalými skandály. Podezřením z korupce během privatizace v České republice se budeme zevrubně věnovat později, stačí ovšem připomenout např. aféru Lízner. Příklady nesoutěžního chování během tvorby privatizačních nabídek a během rozhodování o přidělení podniků do soukromých rukou najdeme však i jinde. V Maďarsku muselo v říjnu 1994 rezignovat osm z deseti členů tehdejší privatizační agentury právě kvůli podezření z korupce během redistribuce státních podniků (World Bank 2000a). V Rusku se vytvořila silná provázanost mezi bankami, firmami a státem: vláda dostávala úvěry od největších ruských bank a ručila za ně svými podíly v jednotlivých firmách. Pokud vláda nebyla schopna tyto úvěry splácet, banky si její podíly přivlastnily. Implicitní ceny těchto podílů pak byly silně podhodnoceny (tamtéž). Masová privatizace se ve většině tranzitivních zemí ukázala být silně netransparentní. Manažeři mohli manipulovat s tržními hodnotami svých firem nebo vydávat nové podílové listiny, čímž snižovaly význam stávajících. Korupce během privatizačního procesu tak mohla dosahovat nebývalých rozměrů. Mnozí autoři přitom poukazují na její rostoucí charakter: čím vyšší byla její počáteční úroveň, tím vyšší je podle nich pravděpodobnost jejího dalšího růstu, neboť čím více lidí se korupce účastní, tím vyšší zisk z korupčního jednání očekávají i ostatní (např. Frič a kol. 1999). Míra korupce pak vytrvale roste.

Odpůrci privatizace případ od případu, kteří argumentovali její časovou náročností, nebrali v úvahu její možnou přednost v podobě vyšší transparentnosti. Autorka práce argument časové náročnosti akceptuje, domnívá se však, že v některých případech by se použití této jinak poněkud zdlouhavé metody do budoucna nepochybně vyplatilo. Zpráva ACT poukazuje také na možnou strategii, kterou během privatizačního procesu zvolilo Rumunsko. To ponechalo organizaci přerozdělování v rukou renomovaných mezinárodních investičních firem (World Bank 2000a). I to je jedna z cest, o jejichž použití během redistribuce tak velkého objemu aktiv bylo možné přinejmenším uvažovat.

¹⁷ Zpráva ACT tento pojem vysvětluje jako „*redistribution of assets from social ownership to private ownership*“ (WB 2000a, str. 32).

3.7 Role FDI

Jak jsme již uvedli, o vlivu přímých zahraničních investic na míru korupce v dané zemi odborníci stále polemizují. Na jednu stranu přiznávají subjektům s podílem zahraničního kapitálu snahu o zavedení zahraničních způsobů řízení společnosti, na druhou stranu je však považují za náchylnější ke korupčním praktikám, pokud se tyto subjekty ocitnou v prostředí, v němž už je korupce silně rozšířená. V tom případě využívají zahraniční investoři úplatky k tomu, aby si jejich prostřednictvím zajistili vstup do stávajících mocenských sítí. Výzkum Světové banky z konce devadesátých let ukázal zajímavé souvislosti. Firmy s podílem zahraničního kapitálu, které sídlí na místním trhu, vykazují stejnou náchylnost ke korupci jako domácí firmy. Pokud mají ovšem sídlo v zahraničí, angažují se v podstatně menší míře jak v administrativní korupci, tak i ve state capture. Pokud se firmy se zahraničním kapitálem dostanou do oblastí s vysokou úrovní ovládnutí státu i administrativní korupce, jsou ke korupčním praktikám náchylnější než domácí firmy. To platí nejen pro asijské republiky bývalého SSSR, jako jsou např. Gruzie nebo Ázerbájdžán, ale i pro některé evropské země, např. pro Ukrajinu nebo Moldavsko. Zde je institucionální prostředí příliš slabé na to, aby dokázalo zabránit snahám o ovládnutí státu (World Bank 2000a).

Zpráva ACT jmenuje tři důvody, které v tomto případě mohou vést k vysoké tendenci společností s podílem zahraničního kapitálu účastnit se korupčního jednání. Prvním z nich je to, že zahraniční investoři vyhledávají pro vstup svého kapitálu silná, ekonomicky perspektivní odvětví. Ta jsou, jak již víme, k aktivitám podněcujícím state capture podstatně náchylnější nežli odvětví menšího významu. Jako druhý důvod zpráva uvádí, že tyto firmy mohou ze zahraničí importovat nejen tamější způsoby corporate governance, ale spolu s nimi mohou přinést také schopnost (popř. zvyk) ovlivňovat politické představitele státu. Třetím důvodem může být nedostatečný vliv investora na chování místních manažerů, kteří se řídí zažitými zvyklostmi. Ti podléhají osvědčeným korupčním praktikám, v nichž se sami s větší či menší ochotou angažují.

3.8 Vliv specifických charakteristik firem na jejich angažovanost v korupčním jednání

V letech 1999 a 2002 provedla Světová banka sérii výzkumů korupce v tranzitivních zemích z bývalé sovětské sféry vlivu. Prvního výzkumu se účastnilo přes 4000 firem ze 24 tranzitivních zemí a Turecka, druhý zahrnoval více než 6500 firem z 26

tranzitivních zemí a Turecka. V obou výzkumech se jejich autoři zajímali mimo jiné i o vliv charakteristik firem na jejich účast na korupčních praktikách. Mezi sledované charakteristiky byly zahrnuty následující znaky: velikost firmy, její stáří, oblast jejího působení, charakter vlastnictví (soukromé nebo státní), místo sídla (velkoměsto nebo maloměsto) a přítomnost zahraničního kapitálu (Gray, Hellman, Ryterman 2004). Oba výzkumy došly k podobným výsledkům a objevily, že jednotlivé rysy ovlivňují ve značné míře zapojení firem do korupčních aktivit.

Ukázalo se, že soukromé firmy poskytují větší množství všech druhů úplatků a uplácují častěji než státní firmy. Autorka práce zde vidí možnou souvislost se způsobem zadávání veřejných zakázek - patří-li firma státu, může zakázku snáze dostat, aniž by byla nucena používat postranních plateb, zatímco soukromá firma v rámci konkurenčního boje nezřídká sáhne k úplatku jako vhodnému prostředku k získání velké objednávky. Rovněž menší firmy platí více a častěji než firmy větší. Podle autorky práce tento výsledek podporuje často užívané tvrzení, že korupci lze považovat v jistém smyslu za regresivní daň, která nejsilněji postihuje méně mocné hráče. Podobně vypadá – zřejmě z téhož důvodu - situace u mladších firem, i když z porovnání výzkumů vyplývá, že se jejich nevýhodné postavení oproti starším firmám během čtyř let, která uplynula mezi oběma pozorováními, mírně zlepšilo.

Společnosti se sídlem ve velkoměstě uplácely, co se celkového finančního objemu týče, v roce 1999 více než firmy sídlící na maloměstě. V roce 2002 byl však tento rozdíl prakticky smazán. Znamená to tedy, že korupce se rozšířila i na lokální úroveň. Přesto podle výsledků používají firmy z velkoměsta postranní platby častěji a v roce 2002 rovněž přiznávají, že korupce má v jejich případě větší efekt na obchodování, než uvádějí společnosti z maloměsta. I zde je podle autorky práce možné sledovat významnou souvislost mezi snazším přístupem firem z velkoměsta k důležitým státním zakázkám a jejich tvrzením, že jsou nuceny poskytovat úplatky s vyšší frekvencí. Zahraniční společnosti používají podle výsledků výzkumu úplatky s nižší frekvencí nežli firmy domácí, o to silněji se však zapojují do state capture. Příčiny tohoto jevu byly popsány v předchozím oddílu. Co se týče rozlišení firem podle sektorů, manufakturní společnosti udávají větší finanční objem úplatků (opět především díky vládním zakázkám). Naproti tomu se méně účastní state capture než společnosti z jiných sektorů. Korupci jako překážku v obchodování vnímají firmy zhruba stejně, nehledě na odvětví, v němž působí. Tento výsledek dokumentuje fakt, že v tranzitivních ekonomikách naráží obchod na korupční praktiky téměř na každém kroku.

Studie Hellmana, Jonese a Kaufmanna *Seize the State, Seize the Day* (2000), vycházející právě z výzkumu WB z roku 1999, dále zkoumá, jaký vliv mají charakteristiky firem na jejich angažovanost v konkrétních formách korupčního jednání, tj. v administrativní korupci, state capture a state influence. K specifickým rysům jednotlivých podniků autoři řadí jejich velikost, původ (státní, privatizované nebo nově založené) a význam jejich tržní moci (měřeno v závislosti na tom, zda při zvýšení cen firmy přejdou zákazníci ke konkurenci, nebo jsou nuceni zůstat i za cenu vyšších výdajů, neboť nemají na vybranou, tj. konkurence je silně omezena). Dále sem autoři zahrnují byrokratické zdroje podniků (zda firmy mohou v případě, že narazí na protiprávně jednajícího úředníka, vyřídit svou záležitost u jiného činitele, aniž by při té příležitosti museli použít finančních prostředků) a nakonec všeobecnou úroveň vymahatelnosti vlastnických práv.

Z práce těchto autorů vyplývá, že velké firmy se angažují především ve state capture a state influence, zatímco malé více používají administrativní korupci. To přibližně odpovídá výsledkům, k nimž dospěla výše popsaná studie Světové banky (Gray, Hellman, Rytterman 2004). Státní a privatizované firmy ve významné míře ovlivňují stát, naproti tomu nové firmy získávají výhody prostřednictvím ovládnutí státu a administrativní korupce. To považuje autorka práce za poměrně přirozené, neboť nově vzniklé podniky ještě nestihly navázat dostatečné množství kontaktů nutných k tomu, aby mohly ovlivňovat výkony veřejných činitelů bez použití finančních toků.

Seize the State, Seize the Day dále naznačuje, že podniky s větší tržní mocí jsou často zapojeny do ovládnutí i ovlivňování státu, zatímco firmy s menší tržní mocí spoléhají převážně na administrativní korupci. Autoři studie ovšem poznamenávají, že lze jen stěží určit kauzalitu tohoto jevu - je totiž pravděpodobné, že podniky tuto tržní moc získávají právě na základě obou zmíněných aktivit. Autorka práce by v této souvislosti uvítala dodatečnou informaci o tom, do jaké míry se ve sledovaném vzorku překrývají velikost firmy a její tržní moc. Podle autorčina názoru bývá totiž tržní moc firmy nezřídka přímo úměrná její velikosti.¹⁸

Pokud podnik disponuje byrokratickými zdroji, podílí se podle zmíněné studie s největší pravděpodobností na ovlivňování státu. Naproti tomu firmy s minimem byrokratických zdrojů zůstávají odkázané zejména na administrativní korupci nebo state capture. Autorku práce by v tomto případě zajímala provázanost původu firem a velikosti jejich byrokratických zdrojů. Také mezi těmito dvěma faktory lze očekávat jistou

¹⁸ Navíc při porovnávání vlivu obou zmiňovaných charakteristik na výskyt různých forem korupce a rent seekingu získáváme totožné výsledky.

souvislost, neboť státní a privatizované firmy působí na trhu většinou déle než firmy nové, a proto mohou podle autorčina názoru snáze a hlavně bezplatně dosáhnout při kontaktu s byrokratickým aparátem četných výhod. Tuto skutečnost opět potvrzují shodné výsledky výzkumu, soustředíme-li se pouze na tyto dvě uvedené charakteristiky.

Nakonec studie ukazuje, že v prostředí obtížně vymahatelných vlastnických práv dochází častěji ke state capture, zatímco v oblastech, v nichž je vymáhání těchto práv kvalitně zajištěno, se uplatňuje spíše state influence. Autorka práce si tento fakt vysvětluje následovně: uvážíme-li, že pro zapojení podniku do ovládání státu podle všeho stačí dostatek finančních prostředků, ale pro účast na ovlivňování jsou rozhodující především osobní kontakty, můžeme předpokládat, že firmy snáze proniknou do sítí state capture než do struktur state influence. V okamžiku, kdy jsou práva dobře vymahatelná, je jistě obtížnější angažovat se v obou uvedených aktivitách. Pak je nasnadě, že k individuálním výhodám napomohou spíše osobní styky než příslib finanční odměny.

3.9 Kulturně-historické rozdíly mezi státy

Rozdíly mezi jednotlivými státy lze pozorovat především ve vnímání korupčního jednání. To, co je v jedné zemi považováno za přípustné a žádoucí, může být v jiné vnímáno jako porušení neformálních nebo i kodifikovaných norem. Rozhodující je v tomto ohledu opět zejména historický vývoj. V návaznosti na něj jsou v různých státech zakotvena různá pravidla kontaktu mezi soukromou osobou nebo právnickým subjektem na straně jedné a veřejným činitelem na straně druhé. Velké odlišnosti nacházíme např. v judikatuře evropských zemí ve srovnání s některými asijskými státy. Uveďme alespoň několik příkladů.

V Rakousku může veřejný činitel bez podezření z korupce přijmout pouze „drobnost“ (v originálu Geringfügigkeit). Pod tímto pojmem si rakouská judikatura představuje věc v hodnotě do tisíce šilinků (tj. kolem sedmdesáti eur). V Německu a Španělsku rozhoduje o přiměřenosti daru jeho „sociální adekvátnost“, která podle tamější judikatury závisí na povaze protislužby a je navíc určena postavením obdarovaného (Musil: Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce, in Brabcová 2002).

Jako protiklad můžeme zmínit např. Čínu. Zde naopak není úplatkem dar, který je předán otevřeně (nezávisle na jeho hodnotě), stejně jako pobyt nebo pohoštění, které vede k následnému uzavření smlouvy s hostem. Za úplatek nelze považovat ani dárek, který je „v rozumném poměru k protislužbě“ (tamtéž).

Na těchto příkladech vidíme, že pod pojmem korupce si příslušníci různých států nemusí představovat vždy stejné aktivity. Jak jsme již předeslali, mohou tyto odlišnosti v některých případech vést ke zkreslení výzkumů prováděných v zemích, jejichž kulturní prostředí se navzájem dosti liší. To přiznává např. i zpráva Světové banky ACT 2, která provádí měření korupce ve státech střední Evropy a jeho výsledky porovnává mimo jiné se situací ve středoasijských republikách. Mezi těmito zeměmi přitom existují podle mínění autorky práce natolik významné kulturně-historické rozdíly, že úroveň korupce v těchto státech je možné srovnávat skutečně jen velmi obtížně.

3.10 Shrnutí

V této kapitole jsme se pokusili o výčet nejvýznamnějších faktorů, které determinují výskyt korupce v tranzitivních ekonomikách. Tento výčet přirozeně nepovažujeme za úplný, jistě existuje mnoho jiných podnětů, které mohou korupci podporovat, stejně jako prostředků, které ji dokážou tlumit. Naším cílem ovšem bylo postihnout pouze klíčové determinanty, na nichž závisí podstatná část míry korupce v jednotlivých zemích. Mezi další příčiny nárůstu korupčního jednání, které dále nerozvádíme, přestože jsme si vědomi jejich existence, patří např. nízká míra politické participace, díky níž jsou i prokazatelně zkorumpovaní politici znovu zvoleni, protože se voličům nenabízí jiná varianta. Stejně silnými podněty mohou být i všeobecně rozšířený kult rychlého zbohatnutí nebo množství korupčních vzorů v dané společnosti, tj. celkové korupční klima (viz např. Frič a kol. 1999).

Specifičnost společenských i hospodářských podmínek v transformujících se státech je zřetelná. Souběžně se zde vytvářejí struktury demokratického státu a tržní ekonomiky. Toto propojení můžeme považovat za jinak zcela ojedinělé. Nucené změny zde probíhají v rychlejším sledu, než kdyby k nim docházelo přirozeným vývojem. Navíc se společnost musí vypořádat s dědictvím komunismu, k čemuž patří mimo jiné i absence pevných hranic mezi státem a trhem. Tyto hranice tak musí být nově stanoveny. Tvorba základních institucí státu, přepis velkého množství zákonů, výstavba tržního hospodářství a transfer bohatství z rukou státu do soukromého sektoru ve velkém rozsahu - právě tyto faktory představují živnou půdu pro korupční aktivity. V tranzitivních ekonomikách je všechny najdeme v hojné míře. Galtung nazývá počátek devadesátých let obdobím „*erupce korupce*“ (Galtung 2001, převzato z Johnson 2004). Kromě kolapsu bývalých mocenských struktur a rychlé deregulace a privatizace dochází ke zlepšení přístupu k informačním

technologiím, což vede k obrovskému nárůstu obchodu. Ve spojení s novými komunikačními technologiemi a prakticky neomezeným pohybem financí tak podle Galtunga vznikají možnosti pro vytvoření skutečné „*korupce bez hranic*“ (tamtéž).

Mnozí autoři vidí důvody prudkého nárůstu korupce v tranzitivních ekonomikách takto: posun směrem k tržní ekonomice (nezávisle na posunu směrem k demokratickému zřízení) přináší hlavně prudký nárůst objemu peněžních úplatků, neboť komunistický systém, původně založený na nepeněžních privilegiích, je nahrazen systémem tržním, v němž má vše svou cenu. Využití vlivu a kontaktů přechází z každodenního života běžných občanů do sítí bývalé nomenklatury, která se přeměňuje na „kvazibyznysmeny“, a v životě obyčejných lidí je nahrazeno finančními úplatky. Tržní povaha společnosti zároveň vybízí bohaté k tzv. hlasování pomocí peněz, tj. nákupu individuálních výhod od veřejných činitelů (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001).

Autorka práce se s výše uvedenými argumenty víceméně ztotožňuje. Zejména s ohledem na jejich váhu se rozhodla věnovat se tomuto tématu a napsat práci, která se zabývá původem a důsledky korupce v podmínkách, jež jsou splněny právě v jedinečném kontextu transformačního procesu.

4 Faktory ovlivňující míru korupce v České republice

Poté, co jsme všeobecně popsali působení nejvýznamnějších podnětů, které ovlivňují míru korupce v tranzitivních ekonomikách, budeme se nyní věnovat jejich účinku speciálně v naší zemi. Chceme se soustředit především na určení původu současné dosti vysoké míry korupce v ČR, kterou dokládají mnohé mezinárodní výzkumy. Podle našeho názoru je právě důkladné rozpoznání přesných příčin korupčního jednání klíčovou podmínkou úspěchu protikorupčního boje.

4.1 Výchozí podmínky českého transformačního procesu

Jak již bylo řečeno, počáteční podmínky jsou jednou z rozhodujících determinant budoucího vývoje míry korupce v daném státě. Podívejme se tedy nyní zevrubněji na to, v jakých podmínkách docházelo k nastartování českého transformačního procesu.

Co se týče historických okolností, lze říci, že dvacet let suverenity Československa v období mezi první světovou válkou a zřízením protektorátu můžeme považovat za dosti dlouhou dobu, během níž naše země mohla provádět nezávislá politická i ekonomická rozhodnutí. Tato kontinuita byla přerušena ustavením Protektorátu Čechy a

Morava v březnu 1939. Přerušení, které trvalo do konce druhé světové války, bylo vystřídáno tříletou faktickou samostatností mezi lety 1945 a 1948. Poté, co se v tomto roce chopili moci komunisté, zůstalo Československo pod jejich vlivem až do roku 1989. Srovnáme-li tento vývoj s ostatními tranzitivními zeměmi, zjistíme, že Česká republika byla v tomto ohledu stále v relativní výhodě. Mnohé státy, zejména republiky střední Asie, získaly totiž skutečnou nezávislost až během devadesátých let.

Podíváme-li se na rozsah státních intervencí během období komunistické nadvlády, zjistíme, že se v této oblasti ocitáme spíše na opačné straně startovního pole. Na rozdíl od některých jiných států se v naší zemi nepodařilo prosadit variantu tržního socialismu a částečných reforem. Během šedesátých let sice došlo k mírnému uvolnění celkových poměrů, které vyvrcholilo Pražským jarem v roce 1968, ale vstup vojsk Varšavské smlouvy v srpnu téhož roku všechny naděje na přijetí navrhovaného programu radikálních reforem (mezi něž mimo jiné patřilo např. úplné stažení komunistické strany z hospodářského života) definitivně pohřbil. Mezi lety 1968 a 1989 tak tehdejší Československo plně podléhalo sovětské direktivě centrálního plánování, která zasahovala do všech oblastí života.

Kompletní znárodnění všech průmyslových i zemědělských podniků, k němuž došlo bezprostředně po převzetí moci komunisty, nemělo v ostatních státech patřících do sovětské sféry vlivu prakticky obdoby. Zatímco Polsko i Maďarsko si dokázaly uchovat soukromé vlastnictví alespoň v některých oblastech, např. v zemědělství nebo v maloobchodu, socialistické Československo vykazovalo menší podíl privátního sektoru na výrobě než tehdejší SSSR. (Havel 2004). Podle Havla „*zmizel z mapy země sektor, který permanentně vytvářel a udržoval instituci soukromého podnikání, tedy její zkušenosti, zvyklosti, morálku a etiku*“ (tamtéž, str. 727). Tato neformální instituce tak v důsledku nepříznivého vývoje rychle odumírala. Lépe se nevedlo ani formálním pravidlům ošetřujícím soukromého podnikání. Na počátku transformačního procesu si proto účastníci nově vznikajícího trhu museli tato dávno zapomenutá pravidla znovu pracně osvojovat a naučit se upravovat na jejich základě své vzájemné smluvní vztahy.

Českému hospodářství přirozeně neprospěl ani hluboký zásah do jeho původních struktur, jehož následkem bylo nejen zničení drobných podnikatelů a živnostníků, ale také celková devastace lehkého a spotřebního průmyslu. Ekonomika se orientovala na obory těžkého průmyslu, které u nás neměly vybudovanou tradici a jimž chybělo dostatečné množství přírodních zdrojů. Důsledky tohoto násilného přerodu jsou patrné dodnes. Stačí vzít v úvahu nákladné restrukturalizace podniků neschopných konkurence nebo

rekvalifikace bývalých horníků a jiných zaměstnanců těžkého průmyslu, kteří nedokážou sehnat práci ve svém oboru. Touto jednostrannou hospodářskou orientací byl navíc porušen jeden z dalších důležitých výše uvedených předpokladů budoucí nízké míry korupce (respektive její varianty state capture), totiž rozmanitost významných ekonomických odvětví.

Z makroekonomického hlediska na tom bylo Československo v počátečním období svého transformačního procesu poměrně dobře. Zatímco např. Maďarsko bojovalo s dvoucifernou inflací, pohyboval se tento makroekonomický ukazatel v Československu kolem dvou procent ročně (Kouba 2004/2005). Navíc naše země nebyla mezinárodním dlužníkem, ale naopak věřitelem (svůj tehdejší dluh nám dodnes splácí např. Rusko). Rovněž nízký rozpočtový deficit a dobrý stav běžné platební bilance dovolovaly soustředit se na počátku transformace převážně na mikroekonomické podmínky (tamtéž). Přesto je dnes patrné, že těmto podmínkám u nás bylo věnováno mnohem méně pozornosti, než by si byly zasloužily. Lze říci, že po výkonnostní stránce bylo Československo mezi nejvyspělejšími ze všech tranzitivních ekonomik, kvalita jeho institucí ovšem silně zaostávala.

4.2 Transformační cesta České republiky

Tzv. transition path je jedním z dalších faktorů, které významně ovlivňují budoucí velikost korupce v tranzitivních ekonomikách. V první fázi transformace muselo být učiněno rozhodnutí týkající se rychlosti liberalizace jednotlivých nástrojů trhu. Političtí představitelé státu zamítli systém pozvolného uvolňování cen, a tak bylo na jaře roku 1991 liberalizováno 95 procent cen z celkového objemu HDP (Kouba 2004/2005), což mělo za následek jejich nárůst o více než padesát procent. Současně prudce klesly reálné mzdy. Společnost byla v polistopadové euforii přesto ochotna tato nepopulární opatření přijmout poměrně snadno. Ne nadarmo hovoří Kabele o dvou „mýtech“, na nichž byla česká transformační cesta postavena, totiž o „utahování opasků“ a „návratu do Evropy“ (Kabele, in Frič a kol. 1999). Právě „utahování opasků“ na počátku devadesátých let se mělo stát zárukou budoucího blahobytu. Následné vytvoření dobře fungujícího konkurenčního kapitalistického trhu a demokratické společnosti mělo urychlit náš vstup do důležitých evropských a mezinárodních organizací. Pak už nemělo dalšímu rozkvětu naší země stát nic v cestě. Nedokonalé ošetření mikroekonomických základů trhu však způsobilo, že se

dodnes potýkáme s jeho četnými dysfunkcemi, které ekonomickému rozvoji České republiky brání nebo jej přinejmenším podstatně zpomalují.

Co se týče makroekonomických podmínek, bylo možné navázat na poměrně uspokojivou výchozí situaci. I další vývoj dovoval mírný optimismus. Nezaměstnanost nevzrostla do té míry jako v ostatních tranzitivních ekonomikách. Stabilitu zajistila rovněž devalvace měny, její počáteční omezená konvertibilita a fixní kurz. Po prudkém propadu HDP v důsledku rychlé liberalizace došlo v roce 1993 k jeho opětovnému růstu. Až do roku 1994 jsme měli pozitivní platební bilanci (Kouba 2004/2005). Teprve v polovině devadesátých let začalo docházet k silnému zadlužování země, a ta se tak dostala do první vážnější krize. Navzdory všem obtížím jsme se ale dokázali stát plnoprávními členy významných hospodářských a politických organizací, jako jsou OECD, NATO a především Evropská unie. Splnění těchto cílů považuje autorka práce za jeden z největších úspěchů celého českého transformačního procesu.

Zajímá-li nás způsob výběru politických elit, jednalo se podle názoru autorky práce převážně o výběr směrem zdola nahoru. Prvními reprezentanty svobodného Československa se stali např. tehdejší členové Občanského fóra, bývalí disidenti a další oponenti původního režimu. Nelze tedy říci, že by byl transformační proces v naší zemi z velké části řízen příslušníky komunistických elit. I to lze označit za jednu z výhod, s nimiž tehdejší Československo do transformačního procesu vstupovalo.

4.3 Kvalita českého institucionálního rámce

4.3.1 Situace na počátku transformačního procesu

Většina soudobých ekonomů již plně chápe důležitost teorie vlastnických práv, která jsou primární determinantou výkonnosti ekonomiky. Jak jsme však zmínili výše, československá a později česká politická reprezentace si s chybějícími pravidly fungování tržní ekonomiky a demokratické společnosti zpočátku příliš mnoho starostí nedělala. Jasnou prioritou první poloviny devadesátých let se tak stala rychlá deregulace a privatizace bez ohledu na nedostatek norem, s jejichž pomocí by tyto procesy mohly být řízeny. Havel k tomu poznamenává, že podle původních plánů sice mělo dojít k důkladné přestavbě právního rámce, ale čeští reformátoři se raději zaměřili na témata ryze ekonomická, která jim byla přirozeně bližší, např. na nezbytnost monetární restrikce apod. Podle jeho názoru tento fakt vyplynul převážně ze způsobu, jakým byla ekonomie během druhé poloviny dvacátého století přednášena na československých vysokých školách.

Upozorňuje na absolutní nemožnost srovnání našich ekonomů z konce osmdesátých let s prvorepublikovými transformátory, kteří disponovali vysoce kvalitním právnickým vzděláním. Právě toho se totiž ekonomům připravujícím transformační proces v naší zemi podle Havlova mínění naprosto nedostávalo (Havel 2004).

Ve svém počátečním období byla česká transformace přesto považována za vysoce úspěšnou. Více než 80% státního majetku bylo převedeno do soukromých rukou, ekonomika mírně rostla stabilním tempem a přitom se dařilo udržet nezaměstnanost na velmi nízké úrovni ve srovnání s ostatními tranzitivními státy. Málokdo tehdy kritizoval, že trh a soukromé vlastnictví byly nadřazeny právu. Za trestuhodný lze považovat názor tehdejšího ministra české vlády pro správu národního majetku a předsedy FNM Tomáše Ježka, který mnohokrát prohlásil, že normální zákony mají platit až po privatizaci a není možné je aplikovat v jejím průběhu (Frič a kol. 1999). I dnes přitom Ježek zdůrazňuje, že *„privatizace musela probíhat podle speciálních zákonů“* (Ježek 2006, str. 20). Ve svých *„patnáctero radách ze startovní čáry privatizace ex post“* uvádí: *„Věz, že soukromé vlastnictví, které přivádíš na svět privatizací, nevzniká přirozeně. ... Neobejdeš se proto bez speciálních zákonů a postupů. Věz však, že mohou a musejí platit jen ... krátce. ... Věz však také, že nesmíš dovolit, aby pravidla normálního obchodního styku začala platit předčasně, ještě ve vládní laboratoři.“* (tamtéž, str. 9).

Po vítězství pravé koalice v parlamentních volbách v červnu 1992 se všechno, včetně vybudování tolik potřebných kontrolních mechanismů, podřídilo urychlení převodu státního majetku do soukromých rukou. Reed zde cituje Frydmana a Rapaczynskiho: *„Raději než pozdržet privatizaci pečlivou přípravou podniků a vybudováním institucí pro volný trh, československá strategie nabádala vyrazit střemhlav a změnit strukturu vlastnictví co možná nejrychleji, přitom nechat většinu restrukturalizace na nových soukromých vlastnících a vyvíjet nový právní rámec a instituce pouze a jenom tehdy, až bude jejich potřeba více než urgentní.“* (Frydman, Rapaczynski 1993, citováno dle Frič a kol 1999 str. 160).

V podobném duchu hovoří také Havel, který sice chválí některé ze změn, jež byly provedeny na počátku transformace - např. vytvoření obchodního zákoníku, avšak zastává názor, že bylo možné ve větší míře kopírovat zahraniční vzory, například s ohledem na společnou tradici nám blízký rakouský právní řád (Havel 2004).¹⁹ Zdá se, že k přejímání těchto vzorů nedošlo hlavně proto, že se mnozí političtí představitelé obávali následného

¹⁹ Přitom samozřejmě neopomíjí otázku adaptace cizích právních úprav na naše prostředí.

zpoždění celého procesu. Podle Havla nebyla zásadním problémem tvorba zákonů, ale především způsob vymáhání legislativně zakotvených pravidel.²⁰ Upozorňuje totiž na skutečnost, že na policii stejně jako na celý soudní systém bylo po převratu nezřídka nahlíženo jako na někdejší „slouhy“ režimu. Důvěra občanů v složky reprezentující právo a spravedlnost byla proto mizivá. Pokud se navíc tyto orgány pokoušely alespoň částečně očistit svou pověst prostřednictvím personálních výměn, byla jejich činnost nutně po určitou dobu více či méně ochromena.

Většina autorů se shoduje v názoru, že právě nekvalitní institucionální rámec se stal nejzávažnějším nedostatkem českého transformačního procesu. Chybějící-li dobře definovaná pravidla, jsou možnosti vymáhání vlastnických práv mizivé. To s sebou nese dodatečné náklady pro firmy a může to rovněž odradit zahraniční investory. Případ totální absence jakýchkoli norem uvádí např. Kouba, který popisuje situaci na počátcích českého kapitálového trhu. Poté, co byl v únoru 1991 podepsán zákon o velké privatizaci, došlo k dodatečnému politickému rozhodnutí o vzniku investičních privatizačních fondů, které neupravoval žádný legislativní rámec. První zákon o těchto fondech byl přijat teprve v dubnu 1992, takže zakladatelé dřívějších fondů podepisovali úmluvu, že po přijetí tohoto zákona se přizpůsobí jím vytvořeným podmínkám. Mimo jiné právě to se stalo jedním z důvodů, proč mohli účastníci kapitálových trhů ovládat své obchody pomocí neformálních pravidel. Navíc v důsledku přijímání norem ex post mohlo docházet a zjevně také docházelo k rent seekingu, neboť hráči zainteresovaní na určitém trhu měli dostatečnou moc k tomu, aby si vynutili vznik pravidel, která působila ve prospěch jejich zájmových skupin a dovozovala jim těžít ekonomickou rentu z uměle vytvořené regulace (Kouba 2001b).

O katastrofálním nedostatku pravidel hry na počátku československé a později české transformace bylo řečeno i napsáno mnohé. Za nejvýstižnější z nalezených výpovědí, týkajících se tehdejšího stavu institucí, považuje autorka práce komentář, jehož autorem je bývalý výkonný ředitel české pobočky mezinárodní organizace Transparency International Michal Burian. Podle něj byl *„stát ... po celý první poločas v roli diváka, sledujícího dění na hřišti z tribuny. O přestávce před druhou půlí se sbor jeho koučů v kabinách rozhodl zásadně změnit taktiku a převzít roli rozhodčího, který si taky sem tam kopne. Tato změna však přišla ve chvíli, kdy skóre lze už jenom upravit, nikoliv zvrátit. Netrénovaný stát v roli „hrajícího rozhodčího“ navíc svým nemotorným a bezradným*

²⁰ Totéž potvrzuje např. Ježek 2006 aj.

pohybem na hřišti vzbuzuje u hráčů spíše bujaré veselí než respekt. A jak se změnil obraz hry po přestávce? Kromě střelení gólů mají teď hráči i novou zábavu – nastavovat v nestřežených chvílích rozhodčímu nohu.“ (citováno dle Frič a kol. 1999, str. 257-258). Toto tvrzení je podle autorky práce jedním z nejpřesnějších popisů situace v naší zemi z první poloviny devadesátých let.

4.3.2 Současný vývoj

Co se týče současného vývoje v oblasti institucionálních reforem, lze říci, že v některých oblastech bylo dosaženo mírného zlepšení. Mimo jiné byl např. přijat kvalitnější zákon o konkurzním řízení, který konečně přestal zvýhodňovat dlužníky před věřiteli a snaží se urychlit soudní řízení při vyhlášení úpadku. Přesto je naše institucionální zázemí stále slabší než v ostatních nových členských státech Evropské unie. Tento fakt dokládá např. výzkum Světové banky, který sleduje kvalitu governance v deseti nových státech EU přistoupivších v roce 2004 a srovnává ji s průměrem původních členských států (Kaufmann et.al 2005, převzato z Geršl 2006). Pojmem governance přitom rozumí „*tradice a instituce, jejichž prostřednictvím jsou v dané zemi uplatňovány úřední pravomoci*“ (tamtéž, str. 80, překlad autorka práce). Kvalitu governance měří za pomoci šesti indikátorů, jimiž jsou váha hlasu občanů a skládání účtů veřejných činitelů voličům, politická stabilita, kvalita poskytování veřejných služeb, kvalita regulace, vláda zákona a kontrola korupce. Z hlediska všech šesti indikátorů se Česká republika nachází vždy v horší pětici sledovaných zemí. Výzkum navíc ukazuje, že naše země dosahovala u pěti z šesti indikátorů v roce 2004 horší výsledky ve srovnání s rokem 1996. Žák a Vymětal, kteří ve své stati *Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU* vycházejí z téhož výzkumu, upozorňují na skutečnost, že nejméně úspěšná je naše země především v oblasti kvality právního prostředí a kontroly korupce v procesech distribuce financí z veřejných fondů a přijímání politických rozhodnutí (Žák, Vymětal 2006).

Na zmíněnou studii Světové banky navazuje i Geršlova práce, zabývající se významem tlaku na zlepšení institucionálního prostředí, který byl vyvíjen ze strany EU na nově přistupující státy (Geršl 2006). Autor zde nastiňuje několik možných příčin zkrácení výsledků citovaného výzkumu, k němuž může dojít např. v důsledku srovnání vývoje jednotlivých zemí v čase.²¹ Toto možné zkrácení je tedy nutné vzít v úvahu, přesto

²¹ Zhoršení kvality governance v ČR mezi lety 1996 a 2004 může být podle Geršla pouze zdánlivé. Jeho příčinou může být např. okolnost, že ostatní země dosáhly výraznějšího zlepšení než my. Dalšími zdroji nepřesností mohou být rovněž hospodářské cykly (jejich vliv by však měl být v našem případě eliminován,

můžeme jeho vliv podle názoru autorky práce považovat spíše za omezený, neboť lze předpokládat, že k němu mohlo ve větší či menší míře dojít prakticky ve všech sledovaných zemích. Navzdory případné existenci odchylek výsledků výzkumu od skutečného stavu tak lze konstatovat, že se celková kvalita našeho institucionálního rámce spíše zhoršuje.

Mnoho odborníků se přitom přiklání k názoru, že externí tlak na zvýšení kvality institucionálního prostředí států, které se ucházejí o členství v nadnárodních organizacích, může mít velmi pozitivní dopad.²² Výše uvedené výsledky ale jasně naznačují, že tento dopad bývá často přeceňován. Na jejich základě lze říci, že se mezinárodní vliv na zlepšení systému pravidel nově přistupujících států neseťkává vždy s úspěchem. Geršl vidí tři možné obecné příčiny selhání zahraničního tlaku. Podle něj může být způsobeno snahou o implementaci nevhodných formálních pravidel, malým vlivem mezinárodních intervencí na vymahatelnost práva a v neposlední řadě minimální šancí těchto intervencí ovlivnit pravidla neformální (tamtéž). Toto tvrzení poskytuje podle názoru autorky práce určitý návod na komplexní reformu institucionálního systému. Ukazuje totiž, že je nutné věnovat pozornost nejen zdokonalení formálních institucí, ale také ve stejné (nebo dokonce větší) míře jejich vymáhání a změně institucí neformálních.

Co se týče situace konkrétně v ČR, uvádí Geršl (2006) dva hlavní faktory, které limitují kvalitu našich institucí i na přelomu tisíciletí. Jsou jimi path dependency (doslova lze přeložit jako „závislost na cestě“, jedná se o kombinaci vlivu výchozích podmínek a zvolené transformační cesty) a dále důsledky tzv. privatizace bez kapitálu. Význam počátečních podmínek i transition path jsme již diskutovali v předcházejících oddílech. Geršl v tomto bodě zdůrazňuje především rozsah neformálních pravidel zděděných z období nedostatkové ekonomiky, jehož důsledkem je velmi nízká míra kontroly korupce v dnešní ČR. V důsledku privatizace bez kapitálu, již se budeme podrobněji věnovat v jednom z dalších oddílů této práce, vzniklo velké množství zájmových skupin, které mohly prakticky neomezeně ovlivňovat tvorbu formálních pravidel i jejich vymáhání.²³

neboť v letech 1996 i 2004 procházela naše země obdobím konjunktury) nebo fakt, že společnost silněji než dříve vnímá některé problémy, např. právě korupci.

²² O vhodnosti jakési „vnější kotvy“, k níž je možné prováděnou kultivaci institucionálního rámce vztahovat, hovoří např. Klvačová (2003).

²³ Podle Geršla jejich vlivu nedokázal zabránit ani silný tlak ze strany EU, a to hned z několika důvodů. Variabilita právního rámce zemí uvnitř EU je velká a v mnoha oblastech nemá Unie právo zasahovat do procesu jeho formování. Lokální zájmové skupiny navíc disponovaly dostatečnou mocí na to, aby byly schopny pozastavit tvorbu pro ně nevhodných pravidel, popřípadě vynutit si speciální výjimky. V neposlední řadě mohly tyto skupiny rovněž ovlivnit interpretaci zákona přímo u soudů nebo neúměrně protahovat soudní pře (Geršl zmiňuje výzkum WB, podle něhož byla v roce 2004 průměrná délka soudního

Oba Geršlem zmíněné faktory tak společně negativně působily na všechny tři výše jmenované základní složky systému norem, tj. na formální a neformální instituce i na jejich vymahatelnost, a s důsledky jejich vlivu se dodnes pracně vyrovnáváme.

Na otázku, zda se u nás v dohledné době dočkáme významnějších zlepšení celkové kvality governance, neexistuje podle autorky práce jednoznačná odpověď. Postupné zlepšování alespoň v některých jejích oblastech však podle autorčina názoru jistě není zcela vyloučeno. V podobném duchu hovoří i Geršl, který předpokládá, že dílčí úspěchy mohou mít několik odlišných příčin. V důsledku návaznosti českého soudního systému na evropskou justiční soustavu lze očekávat změnu k lepšímu, především co se týče vymahatelnosti práva. To by mohlo přinést posun od používání neformálních pravidel směrem k častější aplikaci pravidel formálních a současně postupný zánik neetických vzorců chování, jež jsou doposud přítomny v neformálních institucích. Stejně tak je možné doufat v pozitivní vliv FDI a pokles úrovně state capture v souvislosti s dokončením privatizace velkých českých bank a klíčových podniků, které by mělo vést k definitivnímu zpretrhání původních struktur propojujících firmy a stát (Geršl 2006).

4.4 Role občanské společnosti a míra politické zodpovědnosti v ČR

Podíváme-li se na československou společnost během období komunistické nadvlády, zjistíme, že její vliv na politické dění byl velmi omezený. Občanská sdružení a spolky byly pod přísnou kontrolou tehdejšího režimu a neměly prakticky příležitost projevit veřejně svůj názor na dění v zemi, pokud jejich členové nechtěli být vystaveni pronásledování a represím. Existovala sice hnutí vystupující proti komunismu, jejich činnost ale byla považována za ilegální a jejich příslušníci museli být připraveni nést následky svého působení v těchto organizacích. Docházelo k četným jednorázovým protirežimním akcím, neobjevovaly se však souvislé protesty, jichž by se účastnil větší počet lidí. V tomto ohledu neměla občanská společnost v ČR tak silnou základnu jako např. v již zmiňovaném Polsku. Můžeme tedy říci, že co se týče stupně rozvoje společnosti, vstupovali jsme do transformačního procesu s určitým handicapem.

Jak již bylo řečeno, na počátku transformace byl kladen důraz především na přeměnu hospodářství. Cílené posilování občanské společnosti zůstalo během prvních let

řízení kvůli nesolventnosti v ČR 9 let, zatímco např. v Estonsku 3 roky, v Maďarsku 2 a v Německu dokonce pouhý jeden rok).

transformace poněkud stranou.²⁴ Občanská sdružení, která by monitorovala politickou a ekonomickou kulturu země a snažila se aktivně podporovat její zlepšení, tak vznikala až v pozdějších letech. Jmenujme alespoň dvě nejvýznamnější: česká pobočka mezinárodní organizace Transparency International byla založena v roce 1998 (www.transparency.cz) a Institut pro politickou a ekonomickou kulturu byl vytvořen v roce 2004 (www.ipek.cz). Obě sdružení v současné době pořádají různé semináře pro odborníky i pro širší veřejnost a připravují projekty, jejichž hlavním cílem je potlačení korupčních aktivit v naší zemi. Jejich snahy jsou však spíše ojedinělé. Přitom pouze zapojení široké společnosti do protikorupčního boje může nést ovoce v podobě trvalého snižování míry korupce. Angažovanost v boji proti korupci by proto neměla zůstat výsadou několika málo nevládních organizací.

Právě značnou lhostejnost české společnosti k projevům korupce považuje autorka práce za jeden z nejsilnějších faktorů, který stojí v cestě snahám o vymýcení korupčního jednání v České republice. Podle názoru velké většiny obyvatel střední a východní Evropy, Českou republiku nevyjímaje, má proti korupci bojovat převážně stát sám. 81 % českých občanů se na stát v tomto ohledu dokonce plně spoléhá (Klika, převzato z Pachmann 2006)! Jedině on podle jejich mínění může a musí zajistit odstranění tohoto problému. Tyto čtyři pětiny lidí tedy nejsou schopny přijmout ani nejmenší podíl na zodpovědnosti při řešení tohoto problému a neumějí si přiznat, že stát v roli osamělého bojovníka proti korupci nemá příliš mnoho šancí na úspěch.

Na druhou stranu je nutné položit si otázku, proč společnost odmítá účastnit se aktivně především odhalování a následného trestání případů, v nichž ke korupci docházelo. Odpověď se pokusíme nalézt v části práce, která bude věnována doporučením, jež se týkají možností boje proti různým podobám korupce. Autorka práce pokládá na základě získaných poznatků o dané problematice za jednu z největších slabín našeho protikorupčního boje zejména nízkou motivaci jednotlivců oznámit případy korupčního chování, s nimiž se osobně setkali. Jak uvidíme později, je tato neochota způsobena nejen nevhodností legislativy, ale zejména hluboce zakořeněnou mentalitou české společnosti.

Se stupněm rozvoje společnosti souvisí podle mínění autorky práce velmi úzce i požadování zodpovědnosti veřejných činitelů. S ohledem na to, že česká společnost jako celek evidentně není připravena žádat od svých představitelů skládání účtů v takovém

²⁴ Ostatně současný prezident České republiky, jeden z předních transformátorů počátku devadesátých let, se i v dnešní době mnohokrát vyjádřil v tom smyslu, že existence různých nevládních organizací není pro rozvoj občanské společnosti v zásadě nutná.

rozsahu, jak je zvykem v západních zemích, je nutné nalézt jakési „náhradní“ subjekty, které by se jako zástupci společnosti o toto skládání účtů aktivně zasazovaly. Klíčovou roli by v tomto případě mohla sehrát média. Autorka práce zastává názor, že čím aktivněji se média přímo podílejí na odhalování jakýchkoli nepravostí, jež jsou páčány veřejnými činiteli, tím snáze lze tyto činitele donutit k tomu, aby za své konání přijali plnou zodpovědnost. Sdělovací prostředky mohou mít totiž za určitých podmínek dostatečně silnou pozici na to, aby se staly „hlídacím psem“ společnosti, a aby nahlas a zavčasu upozorňovaly na nekalé praktiky jejich reprezentantů.

Pachmann srovnává v tomto ohledu ČR s Dánskem a poukazuje na fakt, že tam se na odhalování velkých kauz výrazně podílejí právě média, která jsou podle něj ve srovnání s policií vždy „o krok napřed“. Slabou angažovanost médií v České republice v podobných kauzách považuje především za důsledek poměrně nízké míry nezávislosti našich sdělovacích prostředků na politických stranách (Pachmann 2006). Autorka práce však pozoruje v přístupu médií k veřejným činitelům a jejich aférám během poslední doby některé změny k lepšímu. Kauzy čelních politických představitelů už nejsou zametány pod koberec, a tak to vypadá, že ony „velké ryby“ začínají být přinejmenším objeveny. Otázkou ovšem stále zůstává, zda skuteční viníci budou nejen odhalováni, ale také trestáni. V této oblasti jsme se zatím bohužel nedočkali valných výsledků.

4.5 Redistribuce aktiv - privatizace českou cestou

Ještě v roce 1990 píše Luděk Rychetník ve své Cestě k efektivní struktuře vlastnictví toto: „*V západní Evropě jsou vybudovány všechny nezbytné finanční instituce (burzy, banky), existují zkušené účetní a poradenské firmy, a přesto privatizace velké státní společnosti trvá řadu let. Nedostatečně připravená privatizace by skončila neúspěchem a ztrátou. Pokud vezmeme v úvahu, že v Československu jsou pro většinu lidí akcie novinkou a že potřebné instituce kapitálového trhu se teprve vytváří, nelze očekávat, že privatizační program by mohl úspěšně proběhnout během několika mála let.*“ (str. 5). Podle jeho názoru je sice nutné privatizovat v co možná nejkratším časovém horizontu (především s ohledem na hrozbu případných inflačních tlaků v důsledku nadměrné investiční výstavby), považuje ovšem za nezbytné celou koncepci důkladně připravit.

Bývalé Československo a později Česká republika naproti tomu zvolily cestu okamžité masové privatizace. Základním požadavkem, který byl představiteli země kladen na celý privatizační proces, byla především rychlost redistribuce obrovského objemu

státního majetku do soukromých rukou. Tu obhajuje ještě dnes Ježek ve svých „patnáctero radách ze startovní čáry privatizace ex post“ takto: „*Privatizaci musíš ... provést co nejrychleji. I když rychlost privatizace přináší zvýšené riziko chyb, věz, že se jí minimalizuje nesrovnatelně větší riziko, kterým je zabydlení se korupčních koalic utvořených ze struktur politických stran a státní správy. Rychlost privatizace je také způsobem, jak překonat bezvládu, kdy staré instituce ochrany majetku státu jsou již rozpadlé a nové instituce ochrany soukromého majetku ještě dobře nefungují.*“ (Ježek 2006, str. 9). Dále se zde projevila snaha transformátorů převést nemalou část aktiv bezúplatnou metodou na drobné akcionáře, neboť doufali, že se tímto způsobem podaří přirozeně zvýšit míru participace občanů na hospodářském životě země. Z toho důvodu byla zamítnuta varianta privatizace případ od případu a u většiny transformovaných podniků s výjimkou těch největších a nejvýznamnějších dostala přednost tzv. kupónová privatizace. Kvalita rozsáhlého přerozdělování přitom zůstala poněkud opomenuta. Převodším nedostatek zkušeností s podobně náročným ekonomickým projektem společně s absencí dobře definovaných pravidel zapříčinily, že mnoho podniků bylo převedeno do soukromých rukou způsobem více než podivným.

Mnozí z autorů kritizují především faktické bezvlády²⁵, které panovalo ve státních podnicích předtím, než byly zařazeny na jednotlivé privatizační seznamy. Např. Havel soudí, že správou těchto podniků mohl být přechodně pověřen FNM. Reformátoři tuto myšlenku ovšem zavrhlí - opět s poukazem na možný vznik zbytečných prodlev. Podle Havla si tak v tomto období mnoho manažerů vytvářelo normy vlastní, přičemž nezřídka spolupracovali se státními úředníky, kteří nad nimi měli vykonávat dohled. Možnost rozsáhlého zneužívání státních financí byla navíc podpořena vypuštěním četných „socialistických“ ustanovení ze starého trestního zákoníku, která nebyla promptně nahrazena novými. Pouze minimum prohřešků z tohoto období mohlo být a skutečně také bylo potrestáno (Havel 2004).

Někteří autoři zastávají názor, že korupce během naší privatizace nebyla příliš rozšířená, protože nemáme k dispozici dostatečné množství důkazů o její existenci. Např. Reed se ovšem přiklání k názoru, že množství důkazů korupčního jednání je přímo úměrné efektivitě právního rámce, tj. není-li legislativa dostatečně účinná, nelze předpokládat, že bude odhaleno vysoké procento korupčních případů. Navíc se podle něj u české privatizace

²⁵ Pod tento pojem lze podle názoru autorky práce zahrnout rovněž situaci, kdy je podnik ovládán několika dílčími skupinami manažerů, které působí navzájem proti sobě. Takový způsob řízení svěřených firem nebyl zejména na počátku transformačního procesu vůbec ojedinělý.

nejedná ani tak o velký počet těchto případů, jako spíše o jejich závažnost (Reed, in Frič a kol. 1999). Podle jedné z Reedových studií bylo během jednoho roku privatizace zaznamenáno celkem 33 případů osobního zisku zahrnujících sumu 25 bilionů korun. K trestnímu stíhání přitom došlo v pouhých dvou případech (převzato z Miller, Grodeland, Koshechkina 2001).

Kriticky se k oběma způsobům privatizace aplikovaným v ČR vyjadřuje i zpráva Světové banky z konce devadesátých let. Podle ní „začalo být stále zřejmější, že regulační (tj. právní) rámec pro podniky a finanční instituce obsahoval několik chyb, které omezily potenciální zisky z privatizace a snížily celkovou výkonnost ekonomiky. Interní mechanismy společného řízení nebyly dostatečně posílené, a tak otvíraly prostor pro zneužití ze strany akcionářů a manažerů. Externí mechanismy společného řízení byly také viditelně slabé - hlavní komerční banky zůstaly ve vlastnictví státu, staly se předmětem politických tlaků a rámec pro vyhlášení bankrotů zůstal nefunkční a neúčinný.“ (WB draft report „Czech Republic Capital Market Review“ 1998, citováno dle Frič a kol. 1999, str. 203).

Jsme si velmi dobře vědomi faktu, že kvalitní rozbor všech okolností a důsledků české privatizace by sám o sobě vydal na dosti obsáhlou studii. Naším cílem je však zkoumat pouze takové charakteristiky privatizačního procesu, které vedly k nárůstu korupčních aktivit v naší zemi. Proto se omezíme na stručný popis privatizačních postupů, přičemž se budeme podrobněji věnovat podmínkám, které přispěly ke zvýšené míře korupce především během devadesátých let.

4.5.1 Kupónová privatizace

Tento způsob privatizace, jímž byla do soukromých rukou převedena většina podniků, probíhal následovně: každý z občanů starších 18 let dostal možnost zakoupit si za paušální poplatek tzv. kupónovou knížku. Ta obsahovala 1000 bodů, uměle vytvořených jednotek, s jejichž pomocí mohli kupující vyjádřit svou poptávku po akciích jednotlivých privatizovaných podniků. Kupónová privatizace probíhala ve dvou vlnách. První vlna, československá, měla celkem pět kol a konala se v období od května do prosince 1992. K privatizaci v ní bylo nabídnuto dohromady 1491 podniků s účetní hodnotou 299,4 miliard korun (Frič zde udává 277,7 miliard; ostatní číselné údaje se shodují s Ježkovými). Druhá vlna, česká, probíhala během března až prosince 1994, měla šest kol a bylo v ní nabídnuto 861 podniků (676 nových, 185 neprodaných během první vlny) s celkovou účetní hodnotou 155 miliard korun (Ježek 2006). Obou vln se zúčastnilo asi šest miliónů Čechů a celkem bylo prodáno 1664 podniků (viz např. Kouba 2004/05, Kočenda 2001).

Ve všech kolech se postupovalo podle následujícího schématu: poté, co byly přijaty všechny objednávky, byl vyhodnocen poměr poptávky po akciích a jejich nabídky. V případě, že nabídka převyšovala poptávku, byla stávající poptávka plně uspokojena a zbývající akcie byly převedeny do dalšího kola, ovšem za nižší cenu. Pokud byla poptávka ku nabídce v poměru mezi 1:1 a 1,25:1, došlo k proporcionalnímu snížení objednávek tak, aby byla uspokojena poptávka všech subjektů (i když v menším než požadovaném rozsahu) a všechny akcie byly v daném kole zcela rozebrány.²⁶ Jestliže byl poměr poptávky ku nabídce vyšší než 1,25:1, nebyl žádný prodej cenných papírů realizován a všechny akcie postupovaly do dalšího kola, tentokrát za cenu vyšší než původní (viz např. Ježek 2006, Hanousek, Filer 2000).

Během kupónové privatizace mohlo snadno docházet a s velkou pravděpodobností také docházelo ke korupčnímu jednání. Důvod je prostý: když se v jednotlivých kolech obou vln privatizace upravovaly ceny akcií nabízených podniků, nelze jednoznačně říci, že tyto ceny byly vypočítány skutečně objektivní tržní metodou.²⁷ Navíc existovala poměrně malá skupina odborníků, kteří tvořili ceny akcií nabízených fondům a jednotlivcům, a tiž lidé potom přímo kontrolovali prodej akcií. Někteří z nich přitom měli poměrně úzké vazby na soukromé firmy, jejichž prostřednictvím se s akciemi obchodovalo. Informace o cenách akcií byly navýsost důležité a ti, kteří k nim měli přístup, mohli ze svých pozic mnohé ovlivnit. Tři základní instituce, které se v kupónové privatizaci angažovaly, byly spojeny propletením zaměstnaneckých, přátelských a příbuzenských vztahů. Úzce propojeny byly především Středisko cenných papírů (SCP), které evidovalo prodeje a nákupy akcií a vedlo akcionářské účty, a Centrum kupónové privatizace (CKP), které provádělo prodej akcií státních podniků za investiční body z kupónových knížek. Podle Jany Krejčové, členky NKÚ, která se podílela na auditu obou institucí v roce 1993, byl „Lizner...vlastně ředitelem obou bratrských organizací- Centra i Střediska cenných papírů. Podobně obojetní byli i řadoví zaměstnanci: kdo pracoval v CKP, měl vedlejší úvazek i v SCP, a opačně. Takže většinou znali strukturu kupujících i strategii investičních fondů a měli možnost leccos ovlivnit.“ (Mladá fronta dnes 16.5.1996, citováno dle Frič a kol. 1999, str. 195). Zdá se tedy, že celý systém mohl být poměrně snadno zneužíván.

²⁶ Přitom navíc platilo během první vlny pravidlo, že objednávka jednotlivých investičních privatizačních fondů nesmí být poměrně zkrácena o více než 20%; toto pravidlo pak bylo pro druhou vlnu zrušeno.

²⁷ Hanousek a Filer (2000) poznamenávají, že ceny byly stanovovány za pomoci zhruba 20 konkrétních faktorů, poté však byly některé z nich ještě dodatečně *ad hoc* „manuálně“ upraveny. Ze závěrů jejich výzkumu navíc vyplývá, že v tomto uměle vytvořeném systému nedochází k vyrovnání nabídky a poptávky - rovnovážné „tržní“ ceny nebude prostřednictvím podobné simulace nikdy dosaženo.

Pracovníci SCP, kteří měli přístup do interní databáze, mohli po každém kole zjistit, kdo kolik akcií vlastní. Navíc mohlo docházet během jednotlivých kol k manipulacím s cenami nebo k únikům informací o předběžných výsledcích jednotlivých kol ještě během procesu podávání nabídek. Toto sice nikdy nebylo prokázáno, ale výsledky mnoha privatizací tomu nasvědčují. Např. investiční fond HC&C získal v některých důležitých podnicích podíl nepříliš vzdálený od maximálního zákonem povoleného dvacetiprocentního podílu (např. Plzeňské pivovary- 19,9%, Komerční banka- 17,6%) (Frič a kol. 1999). Dále byly často již v první vlně podány objednávky na akcie nepříliš vzdálené od zákonného poměru 1,25:1, kdy se objednávky všech účastníků proporcionalně snižovaly, aby se rovnou prodaly všechny akcie (např. 1,24:1- SPT Telecom, 1,25:1 Nová Huť a Škoda Plzeň). Podle soudního znalce přitom bylo možné nalézt okamžik, kdy mohly být objednávky dodatečně upraveny, aniž by byl někdo schopen takový cizí zásah jasně a s jistotou identifikovat (tamtéž).

Nesmíme zapomenout ani na skutečnost, že v období mezi ukončením jednotlivých kol kupónové privatizace a distribucí prodaných akcií mezi nové vlastníky mohl FNM manipulovat se základním kapitálem privatizovaných společností. Podle Ježka to bylo zcela přirozené, neboť mezi zapsáním podniků na seznam, z něhož si majitelé investičních kupónů vybírali své favority, a jejich zprivatizováním bylo mnohdy dosti dlouhé období, během něhož se mohl změnit stav aktiv a pasiv dané firmy. V mnoha případech tak FNM podle potřeby i mezi jednotlivými privatizačními koly dodatečně zvyšoval nebo snižoval základní kapitál některých společností, což ovšem měnilo nejen hodnotu již rozprodaných akcií, ale i velikost získaných vlastnických podílů (Ježek 2006, Frič a kol. 1999). Mnozí z autorů tento postup považují za vysloveně nekorektní. Autorka práce se přiklání k témuž názoru. Ježek jej opět hájí tvrzením, že kritici tohoto postupu chybně aplikují pravidla z obchodního zákoníku na situaci, v níž je jejich použití stále ještě předčasné a která musí být ošetřena právě již dříve zmíněnými „speciálními“ normami (Ježek 2006).

Za jednu z největších slabin systému československé privatizace lze označit již diskutované zpočátku nijak neomezené působení tzv. investičních privatizačních fondů (IPF). To přiznává i jeden z nejvýznamnějších tvůrců celého privatizačního procesu Tomáš Ježek. Chybějící právní úprava zapříčinila podle výpočtů, jež jsou k dispozici, drobným akcionářům, kteří svěřili své kupóny investičním fondům, ztráty ve výši zhruba 40 miliard korun. Zodpovědnost za tento neutěšený výsledek podle něj neslo především tehdejší ministerstvo financí, které odmítalo jakoukoli regulaci s tvrzením, že by se mohla stát

překážkou efektivní koncentrace kapitálu. Ochrana minoritních akcionářů tak byla v podstatě opomenuta (Ježek 2006).²⁸ Kupónová privatizace navíc alespoň zpočátku nedokázala vytvořit efektivní vlastnickou kontrolu. Koalice drobných akcionářů, které by byly schopny účinně ovlivňovat hospodaření firem, se utvářely až během pozdějších let. Manažeři tak měli v počátečním postprivatizačním období víceméně stále volné ruce. Podle Havla existovaly četné spekulace, že mnozí z manažerů podřizují svou činnost politickým objednávkám. Zda k tomu docházelo prostřednictvím transparentního lobbingu nebo za přítomnosti korupce, lze dnes už jen stěží doložit (Havel 2004).

Zřejmě největším skandálem celé kupónové privatizace se stala aféra samotného ředitele CKP a SCP Líznera. Ten byl zatčen 31.10.1994 s kufříkem, v němž bylo v hotovosti uloženo přes 8,3 milionu korun. Tyto peníze získal od zástupce Trans World International (TWI) Sotony jako úplatek za to, že zprostředkuje prodej akcií CS Fondu v Klatovských mlékárnách právě TWI (CSF, největší investiční fond České spořitelny, tou dobou po 5 kolech kupónové privatizace vlastnil 40% akcií Klatovských mlékáren). Sotona ohlásil policii, že Lízner požádal o úplatek, a ta zasáhla. Lízner byl nakonec odsouzen k 6 letům vězení a pokutě 1 milion korun (Frič a kol. 1999).

Výše uvedená fakta naznačují, že role tzv. insiderů, kteří prodávali tajné informace, zřejmě nebyla v české kupónové privatizaci zanedbatelná. Velmi výnosný obchod, který provozovali, nemohl být odhalen s ohledem na nedostatečné pravomoci kontrolních orgánů. Kolik lidí se mohlo za velmi benevolentních podmínek, které tehdy panovaly, nezákonně obohatit, o tom můžeme dnes jen spekulovat. Pochybnosti o spravedlnosti celého privatizačního procesu ale už nejspíš nikdy nezmizí.

4.5.2 Privatizace metodou „případ od případu“ - privatizace bez kapitálu

Některé velké podniky (např. Karlovarský porcelán, Poldi Kladno apod.) byly privatizovány přímo do rukou jediného soukromého subjektu na základě předloženého privatizačního projektu. Jak již bylo uvedeno, měla tato metoda „případ od případu“ kompenzovat časovou náročnost schvalovacího procesu právě zvýšenou transparentností a omezením korupčních možností. Ani tento způsob privatizace však u nás neprobíhal zcela

²⁸ Klvačová (2006) připomíná, že ještě v roce 1998 hodnotil Mezinárodní měnový fond ochranu akcionářů jako velmi slabou. Pokud by byla efektivnost této ochrany znázorněna na jakési pomyslné stupnici, na níž USA dosahují 100 bodů (čím vyšší počet bodů, tím vyšší kvalita ochrany práv akcionářů), Česká republika na ní získá pouhých 51 bodů a se svým výsledkem silně zaostává za svými sousedy Polskem (69 bodů) a Maďarskem (71 bodů).

hladce. Na vině byly kromě nekvalitního institucionálního zázemí ještě další faktory: nedostatek domácího kapitálu a neochota vložit klíčové společnosti do zahraničních rukou. Právě tzv. kritérium „zachování rodinného stříbra“ se postaralo o jedno z největších specifíků privatizace „českou cestou“. Podle názoru mnoha občanů země totiž podniky velkého politického nebo ekonomického významu neměly být prodávány zahraničním zájemcům bez ohledu na neschopnost českých subjektů financovat jejich rozsáhlé restrukturalizace.²⁹ Proto si česká privatizace vysloužila ono označení „privatizace bez kapitálu“³⁰ – domácí entity nedokázaly zajistit zprivatizovaným společnostem dostatečný přísun peněz z vlastních zdrojů a byly nuceny brát si vysoké úvěry opět pouze u tuzemských bank. Ty však zůstávaly ve vlastnictví státu. Stát měl přitom zejména u velkých firem, které byly významnými zaměstnavateli, enormní zájem na tom, aby byly uchovány při životě bez ohledu na jejich bonitu a konkurenceschopnost na volném trhu. Stabilita země měla být totiž posílena mimo jiné udržováním nízké nezaměstnanosti. Strategické společnosti tak byly dotovány prostřednictvím obrovských úvěrů, o jejichž poskytování fakticky rozhodoval stát jako majoritní vlastník většiny českých bank. Pozdější vážné obtíže našeho bankovního sektoru pak byly zapříčiněny právě velkým objemem těchto nedobytných pohledávek.

Absence dobře definovaných pravidel ex ante se do průběhu velké privatizace promítla velmi výrazně. Způsob zakládání a fungování privatizačních fondů byl podroben kritické diskusi v jedné z předchozích částí této práce. Během privatizačního procesu však chyběla nejen pravidla, ale i kontrolní orgány, které by činnost úředníků rozhodujících o výběru jednotlivých projektů monitorovaly. Zákon o velké privatizaci navíc nestanovil přesná kritéria, podle kterých měly být vybírány vítězné projekty. Do roku 1993 byl ze zákona zachován alespoň určitý stupeň vnější kontroly počínání státních úředníků během privatizačních procesů. Jejich rozhodnutí byla soudně napadnutelná a schvalovací proces nebyl ze zákona tajný. K četným změnám však došlo poté, co se k moci dostala Klausova vláda.

Ta provedla ihned po svém nástupu několik dílčích změn, které měly podle svých autorů korupci silně omezit. Prvním schváleným pravidlem bylo, že projekty navrhující demonopolizaci měly mít vždy přednost. Pro všechny menší podniky se základním

²⁹ Sám Ježek označuje svůj později často citovaný termín „rodinné stříbro“ za velmi nešťastný. Podle jeho tvrzení se měl tento výrok postarat pouze o uklidnění veřejnosti. Žádný oficiální seznam podniků, které neměly být privatizovány do cizích rukou, prý nikdy neexistoval (Ježek 2006).

³⁰ Privatizace bez kapitálu – tak zní titul knihy autorů Kouby, Vychodila a Roberts (2005), která se zabývá zvýšenými transakčními náklady během českého transformačního procesu

kapitálem do 50 milionů korun se měly upřednostnit tendry před transformací na akciové společnosti. Mělo se využívat spíše veřejných soutěží a dražeb než přímých prodejů. Pokud všechny projekty podané na určitý podnik navrhovaly přímý prodej, měla rozhodnout nejvyšší cena, a v případě, že byl podán jediný projekt přímého prodeje, měl být tento prodej uskutečněn pouze v případě, že navrhovaná cena přesahovala účetní hodnotu firmy. Místo jediné privatizační komise byly na ministerstvu nově zřízeny dvě a vláda sama měla schvalovat projekty, na nichž se nemohla shodnout jednotlivá ministerstva (viz např. Ježek 2006, Frič a kol. 1999).

Hlavním cílem těchto inovací mělo být právě definitivní vymýcení korupce během výběru privatizačních projektů. Výsledek byl však přinejmenším diskutabilní. Vládní usnesení bohužel neměla žádnou právní závaznost, opět tedy mohl být schválen prakticky jakýkoli privatizační návrh. Navíc kontrola shora má smysl jedině tehdy, pokud jsou nejvyšší úředníci nezkorumpovatelní, o čemž lze v našem případě pochybovat. Reed zmiňuje případ privatizace podniku Lehké stavební hmoty Brno, při němž Klausova kancelář intervenovala navzdory doporučení amerických poradců ve prospěch rakousko-německé firmy, jejímž zástupcem v Čechách byl Klausův bývalý spolužák z univerzity (Reed, in Frič a kol. 1999). Navíc byly v podstatě všechny instituce zajišťující privatizaci kontrolovány nebo přímo vedeny stranickými příslušníky ODA, kteří tak mnohdy sami rozhodovali o budoucích vlastnících mnoha strategických firem. Zda jejich výběr probíhal vždy transparentně a podle existujících norem, uvidíme v sekci věnované politické korupci během privatizace. Ani Ježek, kterého lze považovat za jednoho z nejzasvěcenějších účastníků českého privatizačního procesu, nepopírá, že poté, co bylo v červnu 1992 zrušeno nadřízené postavení ministerstva pro privatizaci nad ostatními odvětvovými ministerstvy v oblasti schvalování privatizačních projektů, došlo k rozmělnění zodpovědnosti za jednotlivé úkony a otevřel se široký prostor pro působení nejrůznějších zájmových skupin. Podle něj se mnohé jednou zamítnuté materiály vytrvale vracely na stoly privatizačních komisí často bez dodatečných úprav, dokud nedošlo ke shodě a projekt nebyl přijat (Ježek 2006).

Další novely pak ještě více oslabovaly transparentnost výběru uchazečů. Novela č. 544/1992 uvádí, že se na schvalování privatizačních projektů nevztahuje správní řád. Znamená to, že jednotliví účastníci ztrácí právo k nahlédnutí do své privatizační složky. Ježek přiznává, že k přijetí této novely vedly zákonodárce především obavy z obrovského nárůstu už tak dost rozsáhlé administrativy. Předpokládá totiž, že velká většina neúspěšných účastníků by podávala návrh na přezkoumání vydaného rozhodnutí, čímž by

se proces převodu majetku do rukou vítěze podstatně opozdil. Připomíná, že na každý privatizovaný podnik bylo podáno průměrně pět návrhů - množství odmítnutých uchazečů tedy jistě nebylo nezanedbatelné (Ježek 2006). Tento argument lze podle autorčina názoru považovat do značné míry za oprávněný.

Novela č. 210/1993 dále neumožňovala soudní přezkoumání privatizačních rozhodnutí. Navíc podle ní mohl orgán příslušný k rozhodování o privatizaci změnit podmínky, rozsah a způsob privatizace obsažený v návrhu privatizačního projektu.³¹ Zákon č. 224/1994 potom nahradil proces „schvalování“ privatizačních projektů procesem „rozhodování“, během něhož mohly pověřené orgány do předloženého projektu samy zasahovat a poté jej schválit rovnou s vlastními úpravami, případně mohly rozhodnout o jiném způsobu privatizace, který nebyl představen v žádném z navrhovaných projektů. Do doby, než došlo k převodu podniku na FNM, mohly tyto orgány jednou učiněné rozhodnutí dodatečně měnit. Další novinkou bylo, že se rozhodování o privatizaci stalo neveřejným. Předkladatelé projektů, které nebyly vybrány, tedy museli být informováni pouze o skutečnosti, že neuspěli, a o metodě, která byla schválena. Na žádné jiné informace neměli ze zákona nárok (viz např. Frič a kol. 1999, Ježek 2006).

Nadto došlo k hlubokému zásahu do zákona týkajícího se dluhů privatizovaného podniku, které zdědil nový vlastník. Podle původní legislativy totiž za dluhy vzniklé před převodem na budoucího majitele ručil FNM ve všech případech, kdy je nový vlastník nedokázal uhradit sám. Stát proto logicky prodával podniky těm, u nichž byla vysoká pravděpodobnost, že břemeno zadlužení budou schopni nést sami. Novela č. 544/1992 však omezila platnost této záruky na období jednoho roku od data převodu na nového majitele a pozdější předpisy tuto garanční funkci FNM zcela zrušily. V souvislosti s aférou kolem privatizace Knižního velkoobchodu bylo dále stanoveno, že věřitelé bývalých státních podniků jsou povinni využít všechny dostupné možnosti, jak své peníze získat zpět přímo od původního dlužníka, a teprve pak mají nárok obrátit se na FNM. S ohledem na toto ustanovení tedy bylo téměř nemožné úhradu dluhů jakýmkoli způsobem získat (tamtéž). Ježek přitom trvá na stanovisku, že vize fungování FNM jako ručitele za závazky z minulých období byla od počátku nesmyslná, neboť nebrala ohledy na mimořádnost situace, v níž se Československo a později Česká republika začátkem devadesátých let

³¹ Podle Ježka bylo nutné přijmout toto opatření především s ohledem na velké množství ryze formálních nedostatků, které se vyskytovaly ve většině předložených návrhů. Ježek upozorňuje na skutečnost, že asi jen 10% projektů mohlo být okamžitě schváleno bez dodatečných úprav (Ježek 2006). To přirozeně mělo za následek další zpomalení činnosti ministerstva privatizace.

nacházely, a ani nebrala v potaz nemožnost ručení jediného subjektu za obrovský objem nesplacených dluhů z období socialismu (Ježek 2006).

K poslednímu dni roku 1993 byl zrušen dosavadní systém prokuratur, který byl nahrazen systémem státních zastupitelství. Ta mohla od té doby jednat jen na základě iniciativy jiných osob nebo institucí, a to pouze v trestních záležitostech, neboť již nevykonávala funkci dozoru nad státní správou. K 1.7.1993 vznikl nový NKÚ, který byl ovšem zbaven oprávnění provést audit tam, kde sám uzná za vhodné. Mohl jej provádět pouze na základě parlamentní, vládní nebo prezidentské iniciativy nebo na základě výsledků již provedených auditů. Navíc mohl tyto hloubkové kontroly účetních dokladů provádět jen do okamžiku převedení majetku do soukromých rukou. Proto bylo provádění auditů během privatizace obtížné, ne-li zcela nemožné (Frič a kol. 1999).

Vezmeme-li v úvahu konečný dopad všech výše uvedených změn a novel iniciovaných Klausovou vládou, můžeme konstatovat, že došlo spíše k obratu k horšímu. Protože FNM už nezodpovídal za dluhy podniků z předprivatizačního období, ztrácel motivaci k výběru kvalitních nových majitelů s dostatečným kapitálovým zázemím, jichž zde ostatně nebylo mnoho. Pravomoci kontrolních orgánů byly silně omezeny, transparentnost výběrových řízení prudce klesla a vymahatelnost závazků z předchozí doby se rovněž snížila. Ani metoda privatizace „případ od případu“ tak u nás nedokázala omezit korupční příležitosti a jejich využívání.

4.5.3 Politická korupce během privatizace

Zda se mohli na privatizačním procesu obohatit nejen zúčastnění jednotlivci, ale i celé subjekty, politické strany nevyjímaje, lze jen obtížně posoudit. Vyskytlo se však několik případů, které tuto variantu přinejmenším naznačovaly. Napomáhala tomu především velmi nízká průhlednost financování českých stran. Do listopadu 1995 bylo úkolem NKÚ provádět hloubkové účetní kontroly ročního hospodaření jednotlivých politických stran. Později však byla tato jeho funkce zrušena přímo Ústavním soudem s odůvodněním, že politické strany je nutné chápat jako soukromé subjekty a jako takové tedy nespádají pod kontrolní pravomoci NKÚ. Prostor pro netransparentní získávání nemalých finančních prostředků na stranická konta tak zůstal otevřen.

Nejvíce spekulací v souvislosti s privatizací se týkalo zejména financování ODA, která, jak již bylo řečeno, měla dozor nad hlavními institucemi zastřešujícími privatizaci. Podivný prodej opavského Prioru podnikateli Kolkovi, který přispěl částkou 1,7 milionu korun na účet ODA, proběhl navzdory tomu, že Kolek obsadil v tendru třetí místo.

Sponzor ODA navíc získal speciální slevu: z původní ceny 80 milionů korun mu stačilo zaplatit pouhých 45 milionů. Ani ostatní strany nezůstaly ušetřeny podobných skandálů. Obdobným případem byl např. v době převodu částky 3,75 milionu korun na konto ODS dávno zesnulý sponzor- nesponzor občanských demokratů, na jehož odhalení se významně podílela česká média. A 7,5 milionu korun, které ODS přijala jako dar od Milana Šrejbra, jehož Moravia Steel úspěšně zprivatizovala Třinecké železárny, bylo zřejmě jednou z posledních kapek, které vedly v roce 1997 k definitivnímu pádu Klausovy vlády (Frič a kol. 1999).

4.6 Shrnutí

Jak vidíme, ani Česká republika, jeden z největších favoritů mezi tranzitivními zeměmi střední Evropy, si nedokázala během transformačního procesu a v posttransformačním období poradit se všemi neočekávanými okolnostmi, s nimiž byli konfrontováni nejen vrcholní političtí představitelé země, ale především společnost jako celek. Stejně jako většina ostatních tranzitivních ekonomik nebyla ani ČR schopna vyvarovat se četných chyb, jež vedly a stále vedou k trvalé dosti vysoké míře korupce. Silný vliv komunistické moci, přísná direktiva centrálně plánovaného hospodářství a oslabená, nefunkční občanská společnost se spolu s neúplnými reformami, zabraňujícími vzniku kvalitního institucionálního rámce, a s privatizací, jež usilovala zejména o rychlý, nikoli transparentní převod státního majetku do soukromých rukou, staly zřejmě nejkritičtějšími determinantami současného nepříliš příznivého stavu. Ten je charakterizován ochotou mnoha členů společnosti přijmout normy korupčního chování za své a řídit se jimi ve svém každodenním životě.

Zda je možné očekávat vývoj k lepšímu, je otázkou širší diskuse. Jak jsme již naznačili, postupné zlepšování situace jistě nelze vyloučit. Je však nutné si uvědomit, že boj proti korupci je dlouhodobým a náročným procesem, jenž vyžaduje značné úsilí a jehož výsledky se zřetelně projeví až během delšího časového horizontu. Navíc je nezbytné pochopit, že existuje množství jedinců, kteří ze současného stavu profitují a nemají zájem jej měnit, přičemž navíc často disponují nemalými prostředky, které jsou ochotni do uchování stávajících podmínek investovat. Zdá se tedy, že pouze celospolečenský boj proti korupčním aktivitám může dosáhnout trvalých pozitivních výsledků. Tento boj přitom může být přirozeně podpořen četnými dílčími podněty, vycházejícími jednak od čelních představitelů země, jednak například od nevládních organizací specializujících se na

potlačení korupčního jednání. Základem úspěchu je však podle autorčina názoru schopnost politických reprezentantů přesvědčit společnost, aby přijala zodpovědnost za své budoucí směřování, aktivně se podílela na protikorupčním úsilí, a tak spoluvytvářela prostředí omezující vznik korupčních příležitostí, v němž navíc bude každý projev korupčního jednání odsouzen a sankcionován.

5 Boj proti korupci – doporučení

Jak jsme již uvedli, zřejmě nejlepší dostupnou variantou boje proti korupci je zapojit do protikorupčního tažení celou společnost. Úsilí o omezení korupčních příležitostí je však možné podpořit řadou dalších dílčích opatření iniciovaných nejruznějšími politickými i nepolitickými elitami. Podívejme se tedy na doporučení, jež přicházejí z mezinárodních organizací i od některých českých a zahraničních autorů a dávají často na základě dlouholetých zkušeností alespoň částečný návod, jak efektivně postupovat při snahách o snížení míry korupce v tranzitivních ekonomikách.³² I zde se opět koncentrujeme na rady přicházející z ciziny. Již v úvodu této práce jsme poznamenali, že posouzení stávající situace a následná doporučení pocházející z ciziny jsou pravděpodobně objektivnější a přinášejí možnost mezinárodní komparace, naproti tomu nemusejí brát v potaz všechny specifické problémy, s nimiž se ta která tranzitivní země potýká, neboť o nich často nemají komplexní přehled.³³ Na druhou stranu čeští autoři dokáží zahrnout do svých úvah místní specifika, ale jejich pracím mnohdy chybí nutný nadhled. Pokusíme se proto podrobit jednotlivé návrhy kritické diskusi, neboť je zřetelné, že rady domácích, stejně jako zahraničních odborníků jsou do určité míry limitovány. V závěrečné části naší práce tedy usilujeme o jakousi syntézu předkládaných návrhů, která by měla vyústit v doporučení, jež je možné aplikovat přímo v případě České republiky.

5.1 Posílení institucionálního rámce

Kvalitní institucionální zázemí je jedním z nejdůležitějších předpokladů efektivního boje proti korupci vůbec. Ke zlepšení institucionálního rámce může přitom dojít v několika navzájem propojených oblastech. Jak totiž poznamenávají Wallace a

³² Všechna následující doporučení se zakládají výhradně na prostudované literatuře. Autorka práce nepochybuje o tom, že existuje mnoho dalších návrhů, jak postupovat v protikorupčním boji. Ve své bakalářské práci si klade za cíl uvést a okomentovat pouze určitý reprezentativní vzorek nabízených opatření.

³³ V tomto bodě lze spatřovat i jedno z největších úskalí mnoha mezinárodních dohod a úmluv, jež usilují o potlačení korupčních aktivit. Tyto konvence nezřídka nejsou schopny reflektovat různorodost původu korupčního jednání. Z tohoto důvodu je v některých zemích ratifikujících podobné úmluvy plnění smluvních závazků později často jen s obtížemi vymahatelné.

Haerper (2000), nedostatky souboru pravidel a norem se projevují třemi způsoby. Prvním z nich je tzv. „lack of institutionalism“, tedy situace, v níž zákony nejsou k dispozici. V tomto bodě se autoři shodují s jinak odlišným vymezením, jež užívá Frič (1999, blíže viz pododdíl Problém sociální dezorganizace). Autorka práce v této sekci preferuje vymezení nabízené autory rakouské studie, neboť jej považuje za adekvátnější, a to zejména s ohledem na to, že tato práce je psána primárně z ekonomického, nikoli sociologického hlediska, přestože se oba pohledy často navzájem prolínají. Druhým způsobem, o němž se Wallace a Haerper zmiňují, je pak tzv. „weak institutionalism“, kdy pravidla sice existují, není však zaručena jejich implementace a vymahatelnost. Posledním případem je tzv. „distorted institutionalism“, kdy normy platí a jsou vymáhány, nejsou však kvalitní a korupci spíše podporují, než omezují. To se podle obou autorů typicky týká např. zákonů uvalujících vysokou daňovou zátěž na podnikatele, kteří následně hledají postranní cesty, jak se povinným platbám úspěšně vyhnout. Podle názoru autorky práce je možné většinu navrhovaných opatření vedoucích k vyšší kvalitě a funkčnosti institucionálního rámce rozdělit právě do uvedených tří kategorií.

V oblasti přijímání nových norem příliš mnoho zahraničních doporučení nenalzáme. Důvod je prostý: pravidla sama o sobě se ve většině zemí ve větší či menší míře liší a je velmi náročné je bez následné adaptace uměle „přesadit“ do jiného prostředí s odlišnou historickou, kulturní a společenskou tradicí. Této problematice se proto věnují zejména čeští autoři (viz např. téma dlouho chybějícího zákona o konkurzním řízení - např. Kouba (2004/05)). Mezinárodní organizace se zde v současnosti omezují spíše na ne zcela konkrétní podněty, jejichž cílem je pouze v hrubých rysech naznačit, kterým směrem by se mělo zákonodárství tranzitivních zemích ubírat. Nesmíme ovšem opomenout fakt, že k četným legislativním změnám v bývalých socialistických státech došlo už v období vyjednávání vstupu do Evropské unie. Zákony stávajících právoplatných členů Unie tak nyní prakticky splňují západoevropské standardy. To platí i pro Českou republiku. Většina pravidel chybějících v první fázi transformačního procesu u nás byla postupně více či méně úspěšně doplněna. Lze tedy říci, že „lack of institutionalism“ v tomto okamžiku zřejmě není naším zásadním problémem.

Nepřilíš mnoho návrhů a rad z ciziny zahrnuje rovněž kategorii třetí, totiž zmiňovaný „distorted institutionalism“. I zde se totiž jedná o posouzení vhodnosti či nevhodnosti naprosto konkrétních norem. Proto se k tomuto tématu podrobněji vyjadřují opět spíše domácí experti. Co se týče mezinárodních organizací, zaměřují se především na již zmíněnou míru daňového zatížení a s ní spojené snahy o obcházení příslušných

pravidel, jež s sebou přirozeně přináší zvýšenou míru korupce. Debatu o kvalitě jednotlivých legislativních opatření a jejich vlivu na rozšíření nebo potlačení korupčních praktik považujeme za nanejvýš zajímavou, jsme si ovšem bohužel dobře vědomi faktu, že daleko přesahuje rámec této práce i odbornou kvalifikaci autorky, proto ji přenecháváme povolanejším odborníkům disponujícím rozsáhlým ekonomickým i právnickým vzděláním.

Největší počet mezinárodních doporučení pro tranzitivní země nacházíme v oblasti zlepšení implementace a vymahatelnosti práva. Jak jsme již poznamenali, vliv nadnárodních organizací na nově přistupující členy byl v této oblasti naprosto minimální. Co tedy radí studie Světové banky (WB 2000a)? V první řadě doporučuje *separaci pravomocí veřejných činitelů a zlepšení systému kontroly* jejich činnosti. Dále klade důraz na *posílení nezávislosti justice*. Poukazuje rovněž na nutnost rozdílného přístupu k problému aplikace právních norem v jednotlivých zemích v závislosti na tom, zda se jedná o parlamentní nebo prezidentské systémy vlády s ohledem na odlišné rozdělení pravomocí mezi činiteli.

Nejprve je zde diskutovaný případný pozitivní vliv *decentralizace rozhodovacích kompetencí*. Jak však zpráva ACT ukazuje, tento vliv není vždy zcela jednoznačný, neboť decentralizace může vést k rozmělnění zodpovědnosti, což následně může korupci spíše zvyšovat. Nalezení optimální míry koncentrace pravomocí je tak zjevně jen dosti obtížně řešitelnou otázkou.

Autorka práce se přiklání k názoru, že primární determinantou míry korupce v tomto ohledu není ani tak eventuální centralizace nebo decentralizace moci, jako spíše jednoznačné a srozumitelné vymezení kompetencí jednotlivých orgánů státní správy na všech úrovních. Jedině to může podle ní umožnit vynucování přímé zodpovědnosti úředníků za jednotlivá rozhodnutí a současně usnadnit následnou kontrolu toho, zda veřejní činitelé řádně plní své povinnosti a nepřekračují zákonem stanovené pravomoci.

Co se týče *systému kontroly*, doporučuje Zpráva zřízení organizací, jež by prováděly nezávislé audity státní správy. Ty by prověřovaly například podezření ze zneužívání veřejných fondů apod. Otázkou ovšem zůstává, jakým způsobem zajistit nezkorumpovatelnost těchto kontrolních orgánů. Zpráva ACT odpověď bohužel nenabízí.

Základním požadavkem kladeným Světovou bankou na soudní systém je jeho absolutní nezávislost především na politických tlacích. Doporučení v této oblasti hovoří například o naprosté nezbytnosti *etických standardů* (tomuto tématu se budeme věnovat později v sekci zaměřené na návrhy týkající se reformy veřejné správy), o nutnosti *zveřejňování všech rozsudků včetně jejich zdůvodnění* a o podpoře vzniku *profesních*

organizací sdružujících příslušníky soudního sboru, které by od svých členů vyžadovaly profesionální chování. Navíc je podle Zprávy nezbytné, aby měli občané možnost *opravy špatných rozhodnutí*, ať už např. prostřednictvím soudu vyšší instance, nebo za účasti intervence ombudsmana. Tento návrh ovšem naráží na překážku v podobě nedostatečného počtu kvalifikovaných soudců; v důsledku toho se většina soudních řízení neúměrně protahuje, což vede k tomu, že se mnoho poškozených jedinců na soud vůbec neobrací, neboť nevěří tomu, že by se v dohledné době dočkali rozhodnutí ve svůj prospěch. Jak jsme již uvedli, tato okolnost velmi negativně působí zejména u obchodních sporů, při nichž je potřeba rychlého rozhodnutí naprosto zásadní. Zpráva ACT vidí možné řešení této otázky v přesunu některých dílčích pravomocí (týkajících se např. pozemkových transakcí nebo registrací nových firem) na *speciální úředníky*. Přitom bohužel opět nenavrhuje žádný případný zdroj, z něhož by se tito noví úředníci rekrutovali (tj. např. speciálně zaměřené vysoké, vyšší odborné nebo střední školství), ani způsob, jakým by byla zajištěna jejich bezúhonnost.

5.2 Zvýšení politické zodpovědnosti

Požadavek skládání účtů všech veřejných činitelů voličům patří rovněž ke klíčovým faktorům, které spolurozhodují o velikosti korupce v dané zemi. Pokud veřejnost trvá na přijímání politické zodpovědnosti za tvorbu a implementaci konkrétních norem a žádá vyvození důsledků z jednání politiků i příslušníků státní správy, jež je v rozporu se zákonem, náklady na rozhodování státních úředníků ve vlastní prospěch prudce vzrůstají. S rostoucími náklady na zneužívání veřejných fondů pak přímo úměrně klesá míra korupce a rent seekingu, neboť náklady na provozování těchto aktivit postupně převyšují potenciální očekávané zisky. Doporučovaná opatření, která mohou vést k nárůstu tzv. political accountability, lze rozdělit do několika oblastí. Zpráva ACT (2000a) se soustřeďuje zejména na návrhy týkající se zlepšení *kontrolních mechanismů*, *posílení politické soutěže* a *zvýšení transparentnosti financování politických stran*.

Co se týče *kontrolních mechanismů*, klade studie Světové banky důraz především na monitoring rozhodování veřejných činitelů. Jeho hlavním cílem má být posouzení transparentnosti probíhajících rozhodovacích procesů. Podle Světové banky by měla být všechna zasedání parlamentu, vlády i soudů veřejná. Parlamenty by měly odtajnit své hlasování, aby bylo zřetelné, který z poslanců či senátorů hlasoval pro konkrétní zákon, nebo proti němu. Zpráva rovněž doporučuje umožnit nahrávání průběhu soudních řízení.

Za samostatnou kapitolu pak lze považovat doporučení týkající se vzniku kvalitního *zákona o konfliktu zájmů*, který by požadoval majetková přiznání veřejných činitelů i jejich rodinných příslušníků. V tomto směru je zřejmě možné nechat se alespoň částečně inspirovat zahraničními vzory. V anglosaském právním řádu například najdeme ustanovení, podle něhož je v trestních kauzách při prokazování původu nabytého majetku důkazní břemeno vždy na straně obviněného. V Německu dochází dokonce k propadnutí majetku, u něhož existuje vysoký stupeň podezření, že pochází z trestné činnosti. Pro ilustraci je možné uvést i turecký systém, v němž jsou politici i úředníci povinni vysvětlit výši a původ svého majetku vždy na počátku své kariéry, v jejím průběhu i před jejím ukončením (Musil: *Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce*, in Brabcová 2002). Jak ovšem konstatuje většina expertů, i v zahraničí je velmi obtížné nalézt právní úpravu, která by dokázala efektivně vynutit komplexní majetková přiznání od všech státních úředníků i členů jejich rodiny.

Dalším neméně důležitým faktorem ovlivňujícím míru korupce v té které tranzitivní zemi je způsob financování politických stran. Největší pokrok v této oblasti by podle názoru autorky práce mohlo přinést Světovou bankou doporučované *zveřejňování jmen všech dárců*, kteří přispěli na účty konkrétních politických subjektů, spolu s hodnotami darů, které poskytli. Zároveň by měla existovat určitá *omezení*, jež by zakazovala přispívat na stranická konta např. zaměstnancům veřejného sektoru, kteří mají zůstat za všech okolností neutrální. Mezi navrhovaná opatření patří mimo jiné i zákaz přijímání darů od zahraničních subjektů nebo od právnických osob.³⁴ Opět je ovšem nutné uvažovat o způsobu kontroly dodržování doporučených pravidel a postupu při vymáhání sankcí uvalených na ty, kteří tato pravidla porušili.

Za zajímavou považujeme diskusi o případném *financování politických stran pomocí veřejných prostředků*. Autoři studie WB poznamenávají, že pokud by byly politické strany považovány za veřejný zájem, mohly by využívat státních financí. Poukazují přitom hned na dva pozitivní dopady takového postupu. Za prvé by podle jejich názoru došlo k významnému poklesu nákupu individuálních výhod soukromými zájemci, neboť strany by čerpaly finanční prostředky z veřejných zdrojů. Za druhé by politické strany možná méně utrácely, neboť voliči, kteří by věděli, že strany žijí z jejich daní, by s vysokou pravděpodobností ve volbách podpořili spíše méně rozhazovačné politické subjekty.

³⁴ V ČR je financování politických stran upraveno zákonem 424/1991 Sb.

Autorka práce předpokládá, že se tato debata bude i nadále rozvíjet a přinese s sebou podrobnější rozbor všech kladů a záporů zmiňovaného systému. Pokud bychom ovšem uvažovali o aplikaci tohoto systému v ČR, bude zřejmě nutné vyčkat zlepšení současného katastrofálního stavu veřejných financí. V našich podmínkách považujeme proto za realističtější např. návrh limitovat objem stranických financí použitých během předvolebních kampaní. V ČR mají prozatím všechny kandidující politické subjekty bezplatně k dispozici pouze stejně velký časový prostor ve vysílání veřejnoprávní televize, v němž mohou usilovat o získání voličských hlasů pro svou stranu.

Posledním významným faktorem ovlivňujícím míru politické zodpovědnosti je *politická soutěž*. Tento pojem označuje množství alternativních subjektů, které se střetávají na politických trzích a mezi nimiž si mohou voliči vybírat své favority. Je-li počet těchto subjektů omezen, chybí voličům možnost odvrátit se od prokazatelně zkorumpovaných stran a přesunout své preference jinam.³⁵ Nízká míra politické participace navíc vede k tomu, že politici podezřelí, nebo dokonce přímo obvinění z korupce dál zůstávají na výsluní. Odtud už pak není daleko k přijetí korupčních norem chování širokou společností, neboť se pro ni jednání v rámci těchto norem stává zárukou úspěchu.

Studie Světové banky (2000a) se rovněž zabývá otázkou, do jaké míry může fragmentace politického systému ohrožovat stabilitu země. Její autoři docházejí k názoru, že destabilizace v důsledku zvýšené míry politické participace hrozí spíše výjimečně, většinou pouze v případech, kdy se alternativní politická uskupení ostře vymezují jako zástupci určitých konkrétních skupin, jež jsou často v otevřeném konfliktu se zbytkem společnosti. Za problematickou považují v tomto směru např. oblast bývalé Jugoslávie, kde mezi sebou vzájemně soupeří političtí reprezentanti jednotlivých etnik. Zde podle nich může v návaznosti na vznik nových stran, jež jsou založeny na ochraně minoritních zájmů, docházet dokonce k nárůstu korupce, zejména ke zvýšeným snahám o ovládnutí státu. Ve středoevropských tranzitivních ekonomikách podle jejich mínění nelze tuto hrozbu považovat za příliš reálnou především s ohledem na poměrně širokou škálu voličstva, díky níž nachází většina partikulárních zájmů adekvátní protiváhu na opačné straně politického spektra.

Podíváme-li se na současnou situaci v České republice, lze říci, že většina zájmů je uvnitř politické reprezentace skutečně zastoupena dosti rovnoměrně. Za jedinou výjimku lze snad označit Stranu zelených, jejíž program je ve srovnání s programy ostatních

³⁵ Podle názoru autorky práce je právě silně omezený výběr volitelných uskupení příčinou trvalého poklesu volební účasti v mnoha tranzitivních zemích, Českou republiku nevyjímaje.

politických subjektů vymezen poměrně úzce. Autorka práce se rozhodně nedomnívá, že by její existence mohla vést k destabilizaci politické situace v naší zemi, předkládá však k úvaze, do jaké míry toto uskupení dokáže odolat případnému nátlaku ze strany zájmových skupin, které u něj mohou hledat podporu při prosazování mnohdy kontroverzních ekologicky zaměřených opatření a politik.

5.3 Reforma správy veřejného sektoru

S ohledem na to, že se naše práce zabývá zkoumáním přítomnosti korupce a rent seekingu ve veřejném sektoru (potažmo ve vztazích mezi soukromým a veřejným sektorem), považujeme za vhodné uvést v této kapitole některé náměty týkající se reformy správy veřejného sektoru. Nyní se tedy budeme koncentrovat zejména na stranu nabídky korupčních příležitostí a podíváme se na doporučení, jak zamezit jejich vzniku na různých úrovních státní správy.

Za největší problém zaměstnanců státní správy označuje zpráva Světové banky (WB 2000a) zejména nejistotu ohledně časového horizontu jejich působení v dané funkci. Tato nejistota se neobjevuje jen v tranzitivních ekonomikách, ale podle názoru autorky práce je zde přítomna v mnohem vyšší míře než ve vyspělých zemích. Střídání politických elit s sebou totiž nezřídka přináší personální změny na významných pozicích veřejného sektoru.³⁶ Z toho důvodu dochází u nemalé části státních zaměstnanců k tzv. „predátorskému chování“. To je charakterizováno především snahami o využití finančních i mocenských zdrojů, jež mají úředníci k dispozici, za účelem rychlého obohacení sebe sama nebo spřízněných osob. Pokud představitelé státní správy nemají zaručeno, že jim jejich funkce budou ponechány i v případě změn ve vysoké politice³⁷, lze předpokládat, že budou náchylnější k různým formám korupce i rent seekingu, z nichž mohou oni sami nebo jejich blízcí profitovat. Dalšími aspekty, které zcela evidentně ovlivňují angažovanost úředníků v korupčních praktikách, jsou s výše uvedeným problémem úzce související nesystematičnost jmenování a povyšování zaměstnanců státní správy, dále pak nedůsledná kontrola výkonu jejich pravomocí a v neposlední řadě i nízké platy úředníků, které často neodpovídají příjmům na obdobných pozicích v soukromé sféře.

³⁶ Viz u nás např. nedávné odvolání šéfa agentury CzechInvest Hrudý, v jehož důsledku opustili agenturu další klíčoví zaměstnanci. Podle četných mediálních spekulací byl přítom Hrudý odvolán především na základě politických tlaků, ne kvůli špatnému manažerskému výkonu, jak tvrdí ministerstvo průmyslu a obchodu.

³⁷ V tomto případě máme na mysli změny přirozené a nenásilné, vyplývající z výsledku demokratických voleb.

A jak nastíněné problémy řešit? Co se týče otázky predátorského chování, zpráva ACT nenabízí žádný jednoznačný recept, jak zabránit zneužívání veřejných fondů ve prospěch státních zaměstnanců, které vzniká v důsledku obav těchto zaměstnanců o udržení stávajících pozic. Autorka práce se domnívá, že k výměnám vysokých úředníků v důsledku politických změn v dané zemi bude v určité míře docházet vždy. Před skutečným problémem stojíme teprve ve chvíli, kdy výměny úředníků zapříčiněné politickými tlaky zasahují i nižší sféry státní správy. Je tedy nutné, aby si političtí představitelé uvědomili, že základní determinantou výkonnosti veřejného sektoru jsou zejména odborné znalosti a zkušenosti jeho pracovníků bez ohledu na jejich politickou příslušnost. Pokud se tak nestane, zůstane zřejmě nejistota zaměstnanců veřejného sektoru jedním z hlavních impulsů jejich zapojení do korupčních aktivit všeho druhu.

Podíváme-li se na systém náboru, jmenování a povyšování zaměstnanců veřejného sektoru, i v tomto ohledu konstatuje zpráva ACT mnohé nedostatky. Častým jevem v tranzitivních ekonomikách je podle ní tzv. „patronage“, tj. ochrana spřízněných podřízených pracovníků jejich nadřízenými. Tato spřízněnost přitom může být založena na příbuzenských, přátelských, politických i jiných vazbách. Právě tyto interakce nezřídka bývají rozhodujícím faktorem při přijímání nových a povyšování stávajících úředníků. Schopnosti, dovednosti a kvalita odváděné práce pak hrají pouze zanedbatelnou roli. Zpráva proto doporučuje zejména *zvýšení transparentnosti systému hodnocení jednotlivých zaměstnanců*. Důraz klade především na vytvoření *meritorního systému*, v němž budou všichni státní úředníci hodnoceni na základě dosažených pracovních výsledků. Přitom je nezbytné uvážit, že vznik takového systému a jeho uvedení do chodu je značně dlouhodobou záležitostí. Jak uvádí Johnson (2004), v USA trval přechod k zásluhovému systému téměř padesát let. V souvislosti s touto změnou bylo nutné vytvořit i nové zdroje pro výplatu stabilních mezd a úřednických penzí. To potvrzuje i zpráva ACT, podle níž je zvýšení platů ve veřejném sektoru jednou z nutných podmínek omezení korupční nabídky ze strany státních zaměstnanců.

Podle názoru autorky práce jistě můžeme příliš nízké mzdy úředníků přiřadit k okolnostem, které pracovníky veřejného sektoru svádějí k požadování nebo přijímání postranních plateb. Myslíme si ale, že existují i další, možná významnější faktory, které determinují náchylnost úředníků ke korupci. Podíváme-li se na současné vysoké deficity veřejných financí v ČR, signifikantní nárůst platů státních úředníků by pravděpodobně musel být podmíněn přiměřeným zeštíhlením veřejného sektoru. Takový postup by ovšem vyžadoval podrobnou a komplexní analýzu obsahující přesné výpočty veškerých dopadů

na státní rozpočet. Proto tuto variantu zmiňujeme pouze velmi okrajově, neboť podobná analýza zdaleka přesahuje rámec naší práce.

Mezi další doporučení Světové banky (WB 2000a) patří např. *oddělení regulatorních funkcí* (tj. prodeje licencí apod.) od ostatních pravomocí. Tento návrh považuje autorka práce za poměrně snadno realizovatelný, neboť nevyžaduje zvýšení počtu pracovníků veřejného sektoru, nárůst jejich platů ani jiná, v současných českých podmínkách jen dosti obtížně proveditelná opatření. Navrhovaná realokace pravomocí by podle názoru autorky práce skutečně mohla být jednou z cest, jak efektivně a bez prudkého nárůstu nákladů dosáhnout snížení počtu korupčních příležitostí.

Autoři ACT dále radí *omezit případy, během nichž se dostává do styku s občanem-zákazníkem jediný úředník*. Nebezpečí zneužití pravomoci veřejného činitele podle nich hrozí především v oblasti administrativy daní a cel, která státním zaměstnancům nabízí široké možnosti postranního „přivýdělků“. Konkrétní doporučení, jak se takového styku vyvarovat, ve zprávě ACT nenalzáme.

Autorka práce vidí jako jednu z možností postupný přechod k vyřizování nejrůznějších žádostí a povolení prostřednictvím internetu. Pokud by došlo k rozšíření tohoto systému, nemuseli by se úředníci do osobního kontaktu s jednotlivými žadateli vůbec dostávat. Mezi četné pozitivní důsledky zavedení této inovace by pak s vysokou pravděpodobností patřilo mimo jiné rovněž významné omezení korupčních příležitostí veřejných činitelů.

Zbývající doporučení se týkají převážně nakládání s veřejnými rozpočty. Podle zprávy Světové banky (WB 2000a) by měly být všechny rozpočtové prostředky shromážděny v *konkrétně zaměřených fondech* a neměly by existovat žádné postranní účty. Při zacházení s rozpočtem by měli úředníci sledovat jednotlivé příjmy i výdaje z *dlouhodobého*, nejen ze střednědobého *hlediska*. V neposlední řadě by mělo docházet k pravidelným *rozpočtovým kontrolám* v rámci *interních i externích auditů*, jejichž výsledky by měly být zveřejňovány. Pokud by tyto audity odhalily případné nepravosti, měly by být pro zodpovědné osoby vyvozeny adekvátní důsledky. Všechna tato opatření lze podle názoru autorky práce považovat za nezbytnou součást kvalitní reformy státní správy.

Hledáme-li náměty pro reformu státní správy v ČR, můžeme se nechat inspirovat například změnami, k nimž došlo na sklonku devadesátých let v Lotyšsku (WB 2000b). Zpráva Světové banky hodnotí lotyšskou reformu jako poměrně dosti úspěšnou. Během tříletého programu Lotyšsko prosadilo přijetí mnoha změn, jejichž cílem bylo omezení

korupce ve všech sférách státní správy. První rok byl zasvěcen přípravě celého programu a během následujících dvou let docházelo k implementaci nově vytvořených norem. Kromě posílení institucí monitorujících veřejný sektor začalo Lotyšsko *podporovat nástroje rozpočtového plánování a kontroly*, usilovalo o *posílení zodpovědnosti zaměstnanců veřejného sektoru*, došlo zde k *omezení nadměrných styků mezi občany a úředníky* a v neposlední řadě byl *zlepšen přístup občanů k informacím*. Podíváme-li se na změny indexu CPI (jeho charakteristika viz poznámka pod čarou č. 2), vidíme, že zatímco mezi lety 1999 a 2001 jeho hodnota stagnovala, od roku 2001 se vytrvale zvyšuje. Nárůst hodnoty indexu mezi lety 2001 a 2006 o 1,3 bodu na desetibodové škále signalizuje nezanedbatelné zlepšení situace. Jak dalece se na tomto zlepšení přímo podílely zmíněné reformy, neumíme přesně odhadnout. Určitý pozitivní dopad jejich zavedení však zcela zřejmě nelze popřít.

Další návod možného postupu při reformě veřejné správy pak nalzáme u Rychetníka (ISE, IPEK 2004) v jeho příspěvku *Regulace lobbování ve Velké Británii*. V Británii funguje tzv. Výbor pro etické standardy ve veřejném životě (CSPL), jehož úkolem je sledovat stávající pravidla a navrhopvat jejich případné změny tak, aby bylo v jejich rámci zajištěno etické chování všech veřejných činitelů a státních úředníků. Tento výbor je autorem tzv. *7 principů veřejného života*, mezi něž patří nezištnost, integrita, objektivita, zodpovědnost, otevřenost, poctivost a schopnost jít příkladem a jimiž se má každý veřejný činitel řídit. Britská místní samospráva sama zodpovídá za formulaci a kontrolu standardů chování na svých pracovištích. Stanovuje vlastní *kodexy chování i registry zájmů* svých zaměstnanců a jejich rodinných příslušníků a sama rozhoduje o potrestání provinilců. Výbor CSPL přitom vydává četná další doporučení týkající se výkonu veřejných funkcí. Požaduje, aby veškerá *jmenování státních úředníků probíhala pouze na základě jejich odborných a morálních(!) kvalit*, doporučuje *podporu přímých účastníků korupčního jednání, kteří se rozhodnou toto jednání oznámit*, a vyjadřuje se i ke způsobu financování politických stran, k poslanecké imunitě nebo k pravidlům lobbingu.

Rychetníkova práce nám nabízí další inspiraci, kterou můžeme zahrnout do svých úvah o snížení míry korupce ve veřejném sektoru. Fakt, že výše uvedená pravidla etického chování vůbec vznikla a že jsou snad alespoň do určité míry britskými činiteli respektována, lze podle mínění autorky práce vysvětlit především jako důsledek již zmíněného dlouhodobého vývoje britské občanské společnosti. Otázka případné implementace podobných pravidel u nás by měla být podrobena kritické diskusi. Autorka práce se nedomnívá, že jejich přímé převedení do české reality by v tuto chvíli bylo

zásadním přínosem. Jejich všeobecně spíše preventivní než represivní charakter hodnotí autorka práce jako ne zcela vyhovující pro stávající českou realitu. Prozatím by se přiklonila ke vzniku jediného Rychetníkem uvedeného opatření, totiž k *vytvoření jasných pravidel regulujících lobbistické aktivity*. Ty jsou v našich podmínkách stále ještě považovány za netransparentní, nebo dokonce přímo nelegální prostředek ovlivňování politických rozhodnutí.³⁸ Pokud by ale existovala povinná registrace profesionálních lobbistů, kteří by museli zveřejňovat své styky s veřejnými činiteli a směli lobbovat pouze prostřednictvím předkládaných argumentů, nikoli výměnou za příslib výhod nejrůznější povahy, stal by se celý proces obhajování partikulárních zájmů podstatně transparentnějším a státní zaměstnanci by byli vystaveni korupční poptávce v mnohem menší míře, než je tomu doposud.

5.4 Zvýšení konkurence v soukromém sektoru

Mezi další oblasti, na něž by tranzitivní země měly zaměřit svou pozornost, patří i míra konkurence v soukromém sektoru. Jak jsme již uvedli, silně kompetitivní trh je jedním z hlavních faktorů, jež se mohou na omezení korupce, především pak aktivit patřících ke state capture, významně podílet. Ne všechny tranzitivní ekonomiky však již přijaly vhodné reformy, které by konkurenci v jednotlivých odvětvích posilovaly. Zpráva Světové banky (WB 2000a) podrobuje kritice zejména zásahy státu v podobě nejrůznějších pobídek, záruk a podpor, jež obvykle směřují spíše k větším firmám, jejichž investice stát vnímá jako nejprínosnější, neboť slibují signifikantní zvýšení zaměstnanosti.

Autorka práce považuje tyto výtky za dosti oprávněné - stačí vzpomenout na časté vládní přísliby tzv. „daňových prázdnin“ velkým zahraničním investorům, kteří po jejich uplynutí zavírají své pobočky a přesouvají výrobu dále na Východ, kde opět získávají výhody oproti konkurenčním domácím podnikům. Menší firmy se také často ocitají v nevýhodě ve srovnání se svými většími konkurenty. Tato nevýhoda přitom nevyplývá vždy jen z rozdílné velikosti podniků. Světová banka např. uvádí, že v některých tranzitivních zemích mívají malé firmy horší přístup k bankovním úvěrům, přestože jejich bonita leckdy bývá vyšší než bonita některých velkých společností.

Další autoři připomínají, že konkurenci omezuje mimo jiné i současný široce rozvinutý systém redistribuce financí ze státního rozpočtu i z fondů Evropské unie formou všemožných dotací a dalších transferů (viz např. Anonymus: Zastavme státní

³⁸ Nemalou zásluhu na tomto stavu si mohou připsat zejména česká média, která výraz „lobbying“ nezdědká zjednodušeně používají jako synonymum pro korupci.

přerozdělování a omezíme korupci, in ISE, IPEK 2004). Právě rozsáhlý systém přerozdělování způsobuje podle názoru tohoto autora, který si přál zůstat v anonymitě, značné nerovnosti v přístupu soukromých firem k finančním prostředkům.

Autorka práce se s tímto míněním víceméně ztotožňuje a poněkud ji překvapuje, že tato problematika není prakticky vůbec zahrnuta v komentářích a následných doporučeních pocházejících od mezinárodních organizací. Zdá se, že primárním důvodem jejího opomíjení autory publikujícími např. pod hlavičkou Světové banky je zřejmě fakt, že právě nadnárodní organizace se na redistribuci nemalou měrou samy podílejí. Jak ale úspěšně zredukovat systém státního i mezinárodního přerozdělování, který postupně narůstá do stále obudnějších rozměrů? Odpověď na tuto otázku lze nalézt jen stěží.

Co tedy obsahují doporučení Světové banky? WB radí tranzitivním zemím *zrušení implicitních cenových podpor* (fungujících např. Gruzii, Moldávii nebo Ázerbajdžánu) a pochopitelně i kompletní *deregulaci všech cen* (zpráva ACT upozorňuje na skutečnost, že ještě na konci devadesátých let byly některé ceny v Rusku nebo Bělorusku pod kontrolou státu). Dále doporučuje *privatizovat zbývající státní podniky určené k převodu do soukromých rukou metodou případ od případu*. Zároveň požaduje *zveřejnění podílového vlastnictví* - především z důvodu odhalení vzájemné provázanosti firem a křížových vztahů jejich vlastníků. Cílem uvedených opatření je zejména zvýšení transparentnosti celého soukromého sektoru, které by významně omezilo vznik korupčních příležitostí. Podle názoru autorky práce by mělo být přijetí výše zmíněných doporučení nedílnou součástí cesty, na niž se země usilující o zlepšení konkurence v soukromém sektoru musejí dříve nebo později vydat.

Samostatnou kapitolou je pak otázka regulací, jež jsou v tranzitivních ekonomikách uvaleny na jednotlivé segmenty trhu. Různé typy regulací nalézáme na celostátní i lokální úrovni. Podle studie Světové banky (WB 2000a) je možné snížit korupci zejména *minimalizací počtu těchto regulací*. Autoři však upozorňují, že pouhé odstranění nadbytečných omezení nestačí. Je nezbytné, aby regulace, jež budou nadále platit, měly *jasná pravidla* a byly pokud možno co nejjednodušší. Podmínky státních intervencí, ale i registrace nových firem nebo provádění inspekcí a kontrol by měly být vždy přesně definovány. Navíc by měly být *přesně vymezeny pravomoci* všech regulatorních orgánů.

Z hodnocení České republiky uvedeného ve zmíněné studii vyplývá, že ČR byla na konci devadesátých let schopna snížit počet regulací na absolutní možné minimum, nedokázala ovšem prosadit dostatečnou transparentnost systému omezení na jednotlivých

tržích a definovat přímou zodpovědnost regulatorních orgánů za prováděné úkony. V současné době nepovažujeme tento problém v ČR za natolik aktuální, neboť v důsledku našeho členství v EU je nyní velká část českých regulací v souladu s mezinárodními standardy. Z toho důvodu nepokládáme kvalitu našeho regulatorního systému jako celku za nevyhovující. Spíše máme za to, že je možné dosahovat určitých zlepšení v oblasti dílčích pravidel týkajících se konkrétních ekonomických aktivit. Jako příklad můžeme uvést třeba již zmíněná podle našeho názoru dosti potřebná, přesto stále chybějící pravidla týkající se lobbingu.

5.5 Podpora whistleblowingu

Posledním doporučením, jemuž se budeme podrobněji věnovat, je podpora tzv. whistleblowingu. V anglické literatuře se tímto termínem označuje dobrovolné přiznání jedinců, jež byli přímými účastníky korupčního jednání. Právě takové přiznání je v cizině všeobecně považováno za jednu z nejmocnějších zbraní, jimiž lze korupčnímu jednání čelit. Mnozí zahraniční autoři přiznávají, že nemají-li orgány činné v trestním řízení k dispozici informace přímo od člověka, který se na takovém jednání sám aktivně podílel (ať už jako korumpující, nebo korumpovaný), je prakticky nemožné korupci (případně pokus o ni) komukoli dokázat. V zahraničí proto nalézáme relativně velký počet opatření, jež mají přispět k tomu, aby se pokud možno co nejvíce přímých účastníků korupčního jednání odvážilo oznámit, že byli takovému jednání přítomni, a v případě nutnosti zopakovali své tvrzení i před soudem. Naproti tomu česká literatura týkající se protikorupčního boje s touto možností prakticky vůbec nepracuje. Příčiny tohoto rozdílu se pokusíme nastínit v následující části práce.

Whistleblowing jako jednu z variant boje proti korupci zdůrazňuje především Johnson (2004). Ta srovnává ve své studii vývoj korupce ve čtyřech dosti odlišných státech: v USA, Izraeli, Indii a Rusku. Mimo jiné zkoumá příčiny a důsledky podpory, nebo zavržení whistleblowingu ve všech uvedených zemích. Přijetí, nebo zamítnutí této metody podle ní závisí na několika faktorech, mezi něž patří zejména kulturně-historické rozdíly mezi jednotlivými státy a dále vhodnost příslušné legislativy. S ohledem na zaměření naší práce zde představíme situaci pouze ve dvou sledovaných zemích, jež vykazují diametrálně odlišný přístup k této problematice. Nejprve zmíníme podmínky whistleblowingu v USA, kde se jedná o zcela běžný způsob protikorupčního boje. Poté se

budeme věnovat ruskému přístupu, neboť jej autorka práce považuje za nejpodobnější českému postoji k využití whistleblowingu.

Z hlediska přístupu k využívání této metody lze USA pokládat za jakýsi vzor. Jak uvádí Johnson, ve Spojených státech je whistleblowing značně rozšířen. Důvodů nalézáme hned několik. V první řadě zde whistleblowing funguje díky *kvalitní legislativě*, která zaručuje dostatečnou ochranu před případným postihem těm, kteří korupční jednání oznámí a jsou ochotni jej dosvědčit, byť se na něm sami přímo podíleli. Johnson dále připomíná, že nezanedbatelným faktorem je rovněž všudypřítomný *silný individualismus*, díky němuž americká společnost považuje všechny, kteří korupci ohlásí, za hrdiny. Ti jsou pak mohutně oslavováni, neboť dokázali zamezit zneužívání veřejných prostředků. Svou roli přitom hrají i *média*, jež se nemalou měrou podílejí na veřejné glorifikaci whistleblowerů. S ohledem na všechny uvedené skutečnosti můžeme říci, že whistleblowing patří v USA k obvyklým a zároveň nejúčinnějším způsobům boje proti korupci.

Naproti tomu v Rusku panuje situace zcela odlišná. Johnson to pokládá především za důsledek historického vývoje. Během komunistické éry byli donašeči jedním z nejdůležitějších nástrojů tehdejšího režimu. Dodnes je zde proto nahlíženo velmi negativně na každého, kdo ze své vlastní vůle informuje úřady o ilegálním jednání ostatních. Veřejně vystoupit a oznámit něčí protiprávní počínání je tak v Rusku pro mnohé účastníky korupce velmi problematické, spíše však absolutně nepředstavitelné.

Podle názoru autorky práce se tentýž problém objevuje i u nás. Domníváme se, že právě z tohoto důvodu nebývá whistleblowing obvykle zahrnut do odborných a zejména pak veřejných diskusí na téma potlačení korupce. Zápornou historickou zkušenost v ČR dále doprovází nepříliš kvalitní legislativa, jež nabízí ochranu pouze tomu, kdo korupční jednání oznámí okamžitě a bez prodlení. Především tyto dvě příčiny podle našeho mínění nejsilněji determinují neochotu českých občanů oznámit případy korupce, jejichž přímými svědky se stali.

A jaká řešení nabízí za těchto podmínek Johnson? Podle ní je důležité, aby měli účastníci korupčního jednání možnost obrátit se se svou zkušeností na jakékoli *kompetentní osoby*, jimiž nemusejí být bezpodmínečně veřejní činitelé, ale v první fázi třeba i zástupci nevládních organizací specializujících se na boj proti korupci.³⁹ Najdou-li svědci u těchto organizací podporu, dodají si spíše odvahy oznámit protiprávní jednání i

³⁹ V ČR nabízí tuto možnost např. Transparency International (viz www.transparency.cz).

příslušnému orgánu činnému v trestním řízení. Pokud by i média věnovala zvýšenou pozornost případům korupce zjištěným na základě informací pocházejících od jejich přímých účastníků a zajistila jim dostatečnou publicitu, mohla by takto podpořit další whistleblowery, aby se svou zkušeností veřejně vystoupili.

Podle našeho názoru mohou všechna zmiňovaná opatření do značné míry jistě napomoci překonání českého odporu vůči whistleblowingu. V krátkém období je považujeme za vhodný nástroj napomáhající přijetí této metody širší veřejností. Myslíme si však, že k významnějším pozitivním výsledkům je možné v tomto ohledu dospět pouze na základě systematického rozvoje občanské společnosti, jejíž členové budou vedeni k oznamování nepravostí, jejichž svědky se stali. Jedině v důsledku celospolečenského vývoje může být podle našeho mínění dosaženo postupného opravování současného v České republice všeobecně panujícího negativního názoru na whistleblowing jako na podstatnou součást protikorupčního boje. Zlepšení v této oblasti je ovšem zcela zřejmě možné očekávat spíše v delším časovém horizontu.

5.6 Shrnutí

V poslední kapitole své práce jsme uvedli výčet doporučení týkajících se boje proti korupci, která jsme našli v prostudované domácí a především zahraniční literatuře. Rady jednotlivých autorů jsme pak doplnili svými vlastními názory na jejich využitelnost v současné české realitě. Jsme si vědomi faktu, že náš výčet je silně limitován použitím zdrojů, z nichž předložené návrhy vycházejí. Pro účely naší bakalářské práce jej však považujeme za dostatečný. Nalezení dalších doporučení pokládáme za jeden z možných cílů pozdější diplomové práce.

Viděli jsme, že návrhy zaměřené na snížení počtu korupčních příležitostí poukazují na možnosti dílčích zlepšení situace ve veřejném i soukromém sektoru. Doporučení vztahující se na veřejný sektor přitom neberou v úvahu pouze nejvyšší úroveň státní správy, tj. hlavní politické představitele země, ale zahrnují všechny její sféry. Základní radou týkající se soukromého sektoru je zvýšit míru konkurence na jednotlivých trzích. Všechny navrhované reformy a změny by přitom měly být zastřešeny kvalitním institucionálním rámcem. Ani rozvoj občanské společnosti by neměl zůstat opomenut. Můžeme tedy říci, že chce-li Česká republika dosáhnout ve svém boji proti korupci hmatatelných výsledků, měla by se koncentrovat na všechny výše zmíněné oblasti zároveň. Podle názoru autorky práce jsou totiž navzájem natolik provázané, že budeme-li usilovat o

provedení změn pouze v některé z nich, nemáme šanci dočkat se kýženého efektu v podobě signifikantního snížení míry korupce ve vztazích mezi soukromým a veřejným sektorem.

6 Závěr

Ve své práci jsme se pokusili o syntézu některých faktorů, které podle názorů zahraničních, případně i domácích odborníků determinují rozsah korupce a rent seekingu v tranzitivních ekonomikách. Takových faktorů existuje celá řada. Cílem naší práce bylo na základě prostudované literatury charakterizovat ty nejvýznamnější z nich a poté popsat jejich dopady na rozsah korupce v České republice během transformačního procesu i v současnosti. Dále jsme usilovali o prezentaci některých doporučení týkajících se protikorupčního boje a navrhovaná opatření jsme doplnili vlastními komentáři. Domníváme se, že se nám podařilo úspěšně postihnout nejdůležitější aspekty uvedené problematiky, a splnit tak základní cíle této práce. Rozpoznání rozhodujících determinant míry korupce je podle našeho názoru klíčovým předpokladem úspěchu protikorupčního úsilí jak v jednotlivých (nejen tranzitivních) zemích, tak i v celé globální ekonomice. Nebudou-li příčiny korupčního jednání správně identifikovány, šance na dosažení pozitivních výsledků boje proti korupci zůstanou minimální.

Při zpracovávání našeho tématu jsme však narazili rovněž na několik problémů. Neřešitelným úkolem se pro nás bohužel stalo získání dat pro plánovanou empirickou studii. Ta se měla koncentrovat na korupci v systému přidělování veřejných zakázek. Naším původním záměrem bylo získat a následně porovnat data od 2-3 firem, které působí na českém trhu a mají s tímto systémem zkušenosti. V přípravné fázi jsme našli dvě firmy, které byly ochotny za určitých podmínek spolupracovat. Protože z jednání se zástupci těchto firem vyplynulo, že s ohledem na odlišnou oblast působení a zejména velikost obou podniků by byla komparace dosti náročná a zřejmě by neměla valného smyslu, rozhodli jsme se pracovat pouze s jednou firmou. Vybrali jsme větší z nich, která se účastní veřejných výběrových řízení již od počátku devadesátých let a je aktivní rovněž na zahraničních trzích. Cílem empirické studie tedy mělo být porovnání situace jednak v různých časových obdobích, jednak v různých státech. V závěrečné fázi s námi však firma odmítla spolupracovat. Přesnou příčinu jejího odmítnutí neznáme, domníváme se ovšem, že důvodem byly především obavy z toho, že poskytnuté údaje by mohly vést k odhalení identity uvedené firmy, což by mělo neblahé dopady na veškeré její obchodní

aktivity. O nalezení náhradního partnera jsme již neusilovali – soudíme totiž, že k úspěšnému získání údajů týkajících se našeho tématu je nezbytné, aby nám spolupracující firma plně důvěřovala, čehož ovšem lze jen stěží dosáhnout během krátkého časového intervalu. Zařazení empirické studie zůstává tedy jedním z cílů, který se této práci nepodařilo splnit, a stává se proto úkolem pro naši budoucí diplomovou práci.

Závěrem se pokusíme definovat několik dalších otázek, na něž jsme zatím nenalezli uspokojivou odpověď. Patří mezi ně zejména vhodnost aplikace některých návrhů na snížení míry korupce v tranzitivních zemích. Část zahraničních doporučení nebere příliš v úvahu četná omezení, s nimiž se tyto země potýkají, ať už se jedná o limity finančního, nebo jiného charakteru. Máme na mysli např. návrhy na zvýšení platů veřejných činitelů, na financování politických stran z veřejných rozpočtů nebo na výměnu státních úředníků. Tato doporučení proto prozatím pokládáme za značně neúplná.

I ostatní rady by pak měly být podrobeny kritické diskusi, která by konečně měla být otevřena i na ekonomické půdě. Za největší problém v oblasti výzkumu příčin a důsledků korupce totiž autorka práce považuje fakt, že se ekonomičtí experti debatám na toto téma stále ještě raději vyhýbají. Přestože podle našeho mínění korupce významně ovlivňuje světové hospodářství, nepatří k atraktivním tématům, jimiž by se zabývali odborníci z řad ekonomů. Častěji se jí věnují sociologové nebo zástupci nevládních organizací, případně ji (až na výjimky na nepříliš odborné úrovni) rozebírají média a spolu s nimi pak i široká veřejnost. Tak se objevuje množství nejrůznějších komentářů týkajících se korupčních aktivit; autoři těchto vyjádření ovšem nezřídka postrádají příslušnou kvalifikaci a jejich hodnocení celé problematiky bývá často dosti povrchní. To považujeme za jeden z hlavních důvodů, proč se skuteční odborníci brání tomu, aby byli vtaženi do debat zabývajících se tímto tématem. Rozvoj odborných diskusí zcela zřejmě brzdí i neustálené vymezení pojmů korupce a rent seeking zmiňovaná ve druhé kapitole této práce. Pravděpodobně právě proto bylo dosti obtížné nalézt seriózní ekonomické publikace zabývající se tímto tématem. Navíc, jak jsme již poznamenali, se většina českých i zahraničních autorů věnuje pouze dílčím aspektům této problematiky. Až na výjimky jsme tedy postrádali literaturu, která by zabírala téma korupce a rent seeking v tranzitivních ekonomikách v celé jeho šíři. Navzdory všem výše uvedeným okolnostem však autorka práce doufá, že korupce dříve či později najde své stálé místo v kvalifikovaných debatách vedených na úrovni mezinárodní i domácí ekonomické obce, neboť do těchto debat již delší dobu právem patří.

Tato bakalářská práce usiluje o představení tématu korupce a rent seeking v širším kontextu. Proto se zabývá stejnou měrou korupčními aktivitami na ekonomických i politických trzích. Zjišťujeme, že tyto aktivity jsou přítomny na obou trzích ve značném rozsahu. Protože nás téma velmi zaujalo, chtěli bychom na něj dále navázat svou diplomovou prací. Ta by se už koncentrovala spíše na korupci, a zejména pak na rent seeking na politických trzích. Právě tento druh korupčních aktivit, způsobovaných především nedostatečnou vyzrálostí demokratického systému, se totiž podle našeho názoru v blízké budoucnosti stane jednou z nejzásadnějších překážek úspěšného rozvoje tranzitivních ekonomik. Protože se kvalita institucionálního rámce těchto zemí postupně zvyšuje, privatizační procesy ve většině z nich spějí ke konci nebo již byly uzavřeny a občanská společnost pomalu, ale jistě nabírá na síle, stává se prvořadým úkolem boje proti korupci zvýšení politické odpovědnosti, zejména pak odpovědnosti volených reprezentantů státní správy.⁴⁰ Kultivace politických trhů, která přímo souvisí s evolucí demokratického řádu, je procesem dlouhodobým a velmi náročným a otázka, jak si s touto výzvou poradí tranzitivní země, Českou republiku nevyjímaje, zůstává v tomto okamžiku stále nezodpovězena.

⁴⁰ Zde samozřejmě nemáme na mysli přijetí odpovědnosti pouze v případě, že je příslušný politik vystaven trestnímu stíhání, nebo dokonce přímo odsouzen. Vyvození okamžitých důsledků by mělo následovat i tehdy, když je jakýkoli veřejný činitel byť jen podezřelý z porušení elementárních pravidel morálky a etiky.

7 Seznam literatury

- 1) Anderson, J.H., Gray, Ch.W.: Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding ...and Why?, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington 2006
- 2) Brabcová, I.: Sborník z odborného semináře „K otázkám korupce a úplatkářství“, Policejní akademie České republiky, Praha 2002
- 3) Buchanan, J.M.: Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom, kpt. 9: Leviatanova hrozba, Archa, Bratislava 1996
- 4) Buchanan, J.M.: Rent Seeking and Profit Seeking, in Buchanan, J.M., Tollison, R.D. and Tullock, G. (eds): Toward a Theory of the Rent Seeking Society, Chapter 1, College Station, Texas A&M University Press, Texas 1980, pp. 3-15, in Tollison, R.D., Congleton, R.D.(eds): The Economic Analysis of Rent Seeking, Edward Edgar, Aldershot 1995, pp. 46-58
- 5) Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006
- 6) Feige, E. L., Ott, K.: Underground Economies in Transition, Ashgate, Aldershot 1999, pp.11-41
- 7) Fišer, R.: Rent- seeking: jednoduchý úvod do problematiky, Seminární práce na předmět Ekonomická transformace II, IES FSV UK, Praha, 2006
- 8) Frič, P. a kol.: Korupce na český způsob, G plus G, Praha 1999
- 9) Geršl, A.: Development of Formal and Informal Institutions in the Czech Republic and Other New EU Member States before Their EU Entry: Did the EU Pressure Have Impact?, Prague Economic Papers, 1/2006, pp.78-90
- 10) Gray, Ch., Hellman, J, Ryterman, R.: Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise-State Interaction in Europe and Central Asia 1999-2002, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington 2004
- 11) Gregor, M.: Nová politická ekonomie, Karolinum, Praha 2005, pp.138-159
- 12) Hanousek, J., Filer, R.K.: Lange and Hayek revisited: Lessons from Czech Voucher Privatisation, Working Paper 166, CERGE-EI, Praha 2000
- 13) Havel, J.: Budování institucí v České republice, Politická ekonomie 6/2004, ročník LII, pp. 723-740

- 14) Hayek, F.A.: Právo, zákonodárství a svoboda: Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie, Academia, Praha 1994
- 15) Hellman, J.S., Jones, G., Kaufmann, D.: Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption and Influence in Transition. World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, 2000
- 16) Holub, P. et al.: Co se stane, když se zhasne?: dvě podoby české privatizace, Prostor, Praha 2004
- 17) Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, Institut pro politickou a ekonomickou kulturu: Lobbyismus versus korupce, 2004
- 18) Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, Institut pro politickou a ekonomickou kulturu: Lobbyismus versus korupce II., 2005
- 19) Ježek, T.: Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky, VŠE, Oeconomica, Praha 2006
- 20) Johnson, R.A.: The Struggle Against Corruption: A Comparative Study, Palgrave Macmillan, New York 2004, pp.1-19, 81-108, 145-165
- 21) Klvačová, E.: Kultivace institucionálního rámce jako základní přínos vstupu České republiky do Evropské unie, Politická ekonomie 2/2003, ročník LI, pp. 236-253
- 22) Kočenda, E.: Development of Ownership Structure and its Effects on Performance: Czech Firms from Mass Privatization, Working Paper 188, CERGE-EI, Praha 2001
- 23) Kornai, J.: Velká transformace střední a východní Evropy: úspěch a zklamání, Politická ekonomie 4/2006, ročník LIV, pp. 435-466
- 24) Kouba, K., Vychodil, O. Roberts, J.: Privatizace bez kapitálu. Zvýšené transakční náklady české transformace, Karolinum, Praha 2005
- 25) Kouba, K.: Využij stát, Respekt, 30.4.-6.5.2001/18 (2001a), pp.12
- 26) Kouba, K.: Teorie pravidel a realita našeho života. Zájmové skupiny- terra inkognita české ekonomiky, Střední Evropa, ročník sedmnáctý, 106/2001 (2001b), pp. 68-75
- 27) Kouba, K.: přednášky z předmětu Ekonomická transformace I, IES FSV UK, 2004/2005
- 28) Krueger, A.O.: The Political Economy of the Rent-Seeking Society, The American Economic Review, Vol. 64, No.3, June 1974, pp. 291-303

- 29) Lízal, L., Kočenda, E.: The Paradox of Czech Crusaders: Will They Ever Learn the Corruption Lesson? Corruption and Anticorruption in the Czech republic, Working Paper 171, CERGE-EI, Praha 2001
- 30) Miller, W. L., Grodeland, A. B., Koshechkina, T.: A Culture of Corruption?, Central European University Press, Budapešť 2001, pp. 39-60
- 31) Mičoch, L.: Institucionální ekonomie, Karolinum, Praha 2005
- 32) Pachmann, A.: Korupce v České republice, in Veřejná správa č.14, 2006
- 33) Pleines, H.: Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The Case of the New EU Member States, Part 2: Questions of Accountability, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien, No.74, February 2006, pp.5-34
- 34) Rychetník, L.: Cesta k efektivní struktuře vlastnictví, Ústřední ústav národohospodářského výzkumu, informace č. 39/1990, 1990
- 35) Tollison, R.D., Congleton, R.D.(eds): The Economic Analysis of Rent Seeking, Edward Edgar, Aldershot 1995
- 36) Tollison, R.D.: Rent Seeking: A Survey, Kyklos, 35, Fasc.4, pp. 575-601, in Tollison, R.D., Congleton, R.D.(eds): The Economic Analysis of Rent Seeking, Edward Edgar, Aldershot 1995, pp. 74-100
- 37) Transparency International ČR: Právem proti korupci: právní ochrana proti některým projevům korupce ve veřejné správě a justici, Transparency International ČR, Praha 2005
- 38) Tullock, G.: Public Goods, Redistribution and Rent Seeking, Edgar, Cheltenham 2005
- 39) Tullock, G.: Rent seeking, in Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P.: The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Vol.4, Q to Z, Macmillan Press, London 1998, pp.147-149
- 40) Tullock, G.: The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, Western Economic Journal, V(3), June 1967, pp. 224-232, in Tollison, R.D., Congleton, R.D.(eds): The Economic Analysis of Rent Seeking, Edward Edgar, Aldershot 1995, pp. 3-11
- 41) Vládní program boje proti korupci v České republice a Zpráva o korupci v České republice a možnostech účinného postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu, 1999, k dispozici 4.4.2007 na

<http://www.mvcr.cz/dokument/2000/korupce/zprava.html>

<http://www.mvcr.cz/dokument/2000/korupce/poznam.html>

- 42) Wallace, C., Haerpfer, Ch.: Democratisation, Economic Development and Corruption in East-Central Europe- A 11-Nation-Study, IHS, Vídeň 2000
- 43) The World Bank: Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, World Bank, Washington 2000a
- 44) The World Bank: Helping Countries Combat Corruption- Progress at the World Bank since 1997, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington 2000b
- 45) Žák, M.: Politické riziko v tranzitivních ekonomikách a v Evropské unii, Politická ekonomie 1/2005, ročník LIII, pp. 3-30
- 46) Žák, M., Vymětal, P.: Institucionální aspekty komparativní ekonomie: ČR a EU, Politická ekonomie 5/2006, ročník LIV, pp. 583-609

8 Webové zdroje

(převzaté údaje zde byly k dispozici v období leden-duben 2007)

- 1) www.ipek.cz
- 2) www.mvcr.cz
- 3) www.transparency.cz
- 4) www.transparency.org