

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií

Bakalářská práce

Korupce v tranzitivních ekonomikách

Autor: Radek Bulva

Konzultant: Prof. Ing. Lubomír Mlčoch CSc.

Akademický rok: 2006/2007

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze dne 28. června 2007

Radek Bulva

Poděkování:

Rád bych poděkoval svému konzultantovi Prof. Ing. Lubomíru Mlčochovi CSc. za trpělivost a cenné připomínky, které vedly ke zkvalitnění textu, a kolegovi Bc. Tomáši Havránkovi za pomoc při finální úpravě práce. Veškerou zodpovědnost za všechny chyby a nepřesnosti však nesu já sám.

Abstrakt

Tato práce se zaměřuje na jednu ze závažných institucionálních slabin transformace, velký rozsah korupce. Naším cílem je zjistit, zda jsou to základní principy ekonomické transformace, liberalizace a privatizace, nebo zda jsou to jiné faktory společné tranzitivním zemím, které přispívají k rozkvětu korupce. Při naší analýze postupujeme v několika krocích. Nejprve zkoumáme korupční šablony v socialistické ekonomice jako možný zárodek současného stavu. Poté přecházíme k procesům privatizace a liberalizace. Jako klíčovou pro šíření korupce sledujeme kvalitu definování vlastnických práv po privatizaci a konzistentní postup v liberalizačních reformách. Ve třetím kroku se zabýváme společensko-politickými faktory. Poslední část práce je věnována modelování vlivu korupce při reformním pokroku a v situaci špatně definovaných vlastnických práv. Závěr, ke kterému jsme v této práci došli, je takový, že ekonomická transformace sama o sobě není hlavní příčinou korupce v tranzitivních ekonomikách. Daleko závažnější je v tomto směru nedokonalé institucionální prostředí.

Abstract

This thesis focuses on one of the most serious institutional weaknesses of the transition process – corruption. Our aim is to find out, if the main causes of widespread corruption lie in the basic principles of transition programs, privatisation and liberalisation, or if there are other factors, which contribute more to this unpleasant situation. We start our analysis by investigating patterns of corruption in the centrally planned economy. Then we pay attention to privatisation and liberalisation. As the key features we emphasise the quality of property rights after privatisation and consistent progress in all areas of liberalisation. Finally, we analyze social and political causes of corruption, which are closely connected with transition, and other cultural factors. In the last chapter we deal with two simple models in order to demonstrate the influence of corruption throughout the reform progress and in the case of poorly defined property rights. Our conclusion is that the main processes of economic transition do not foster corruption, but the weak institutional framework, which they take place in, is the core problem.

Obsah

Úvod	1
1. Úvod do problému korupce	4
1.1 Definice korupce	4
1.2 Typologie korupce	6
1.3 Měření korupce	8
1.4 Korupce ve veřejném a soukromém sektoru.....	11
1.5 Rakovina společnosti nebo mazadlo ekonomického soukolí?.....	15
2. Příčiny korupce v tranzitivních ekonomikách.....	18
2.1 Obecné příčiny korupce	18
2.1.1 Přímé faktory	18
2.1.2 Nepřímé faktory.....	21
2.2 Korupce v centrálně plánovaném systému	22
2.2.1 Korupce v podnikovém sektoru.....	22
2.2.2 Obecné šablony korupce.....	24
2.3 Korupční potenciál ekonomické transformace	27
2.3.1 Privatizace	27
2.3.2 Liberalizace	34
2.4 Korupční potenciál společensko-politické transformace	39
2.4.1 Morální kvalita prvních demokratických vlád.....	40
2.4.2 Nedostatečně rozvinutá občanská společnost.....	42
2.4.3 Kulturní faktory	43
3. Modely korupce	46
3.1 Model ovládnutí státu při reformním procesu	46
3.2 Model špatně definovaných vlastnických práv	49
Závěr.....	54
Přílohy	56

Seznam použité literatury	60
---------------------------------	----

Seznam grafů

Graf 1.1 Vztah mezi velikostí vládního sektoru a rozsahem korupce ve 27 zemích EU.....	13
Graf 2.1 Vztah mezi korupcí a pokrokem v privatizaci v tranzitivních zemích	34
Graf 2.2 Vztah mezi hloubkou cenové liberalizace a korupcí v tranzitivních zemích	35
Graf 2.3 Vztah mezi kvalitou soutěžní politiky a korupcí v tranzitivních zemích	37
Graf 2.4 Vztah mezi postupem v liberalizaci zahraničního obchodu a korupcí v tranzitivních ekonomikách.....	38
Graf 2.5 Vztah mezi konzistentností v provádění liberalizačních reforem a korupcí	39
Graf 2.6 Vztah mezi ovládnutím státu a úrovní občanských svobod v tranzitivních ekonomikách	43
Graf 2.7 Vztah mezi mírou urbanizace a vnímáním korupce v tranzitivních zemích	45

Seznam obrázků

Obrázek 3.1 Rozložení výnosových křivek pro Případ 1	51
Obrázek 3.2 Rozložení výnosových křivek pro Případ 2	51
Obrázek 3.3 Rozložení výnosových křivek pro Případ 3	52

Seznam tabulek

Tabulka 1.1 Typologie indexů měření kvality podnikatelského prostředí	9
Tabulka 1.2 Přehled vybraných indexů korupce.....	10
Tabulka 2.1 Vliv privatizačních metod na korupci v post-privatizačním prostředí	32
Tabulka 3.1 Rozložení zisků ve společnosti z úplné a částečné reformy	46

Seznam použitých zkratk

BEEPS	Business Environment and Enterprise Performance Survey/Průzkum podnikatelského prostředí a výkonnosti firem
CPI	Corruption Perception Index/Index vnímání korupce
CPI*	Upravený CPI
ČR	Česká republika
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development/Evropská banka pro obnovu a rozvoj
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
IMF	International Monetary Fund/Mezinárodní měnový fond
NIT	Nations in Transit
TI	Transparency International
WB	World Bank/Světová banka

Úvod

Motto: „Lidé se u nás dělí na dvě skupiny. Ta jedna přijímá úplatky a provize a té druhé je bohužel nikdo nenabízí.“¹

Na přelomu 80. a 90. let minulého století se rozpadl východní blok. Tuto událost můžeme z hlediska organizace hospodářství vnímat jako stvrzení vítězství trhu nad plánem. Řada zemí se tak ocitla v poměrně obtížné situaci, kdy musela najít cestu od plánu zpět k trhu. Zatímco cesta opačná, kterou všechny tyto země v minulosti prošly, byla relativně snadná a rychlá, návrat k tržnímu uspořádání se ukázal být mnohem komplikovanější. *„Zatímco znárodnění a vytvoření organizační struktury státní mašinerie trvalo (v Československu) v zásadě jen 5 let a bylo tak „šokovou terapií“ svého druhu, vznik soukromého sektoru je spojen s dlouhodobou evolucí a je iluzí se domnívat, že je to opět úkol jen na „jednu pětiletku“.“²*

Bezpříkladnou obtížnost procesu transformace můžeme ilustrovat využitím dvou termínů, které zavedl Friedrich Hayek, *kosmos* a *taxis*. Cesta k tržnímu uspořádání je cestou od umělého řádu (*taxis*) k řádu spontánnímu (*kosmos*), tedy od řádu relativně jednoduchého, konkrétního a sloužícího danému účelu k řádu, který se vyznačuje libovolným stupněm složitosti, velkou mírou abstraktnosti a jako takový nemůže sloužit žádnému účelu. Mezi oběma řády existuje jeden významný rozdíl, který byl při plánování transformace podceněn, a tím je charakter pravidel, kterými se řády řídí.

Pravidla umělého řádu, organizace, jsou různá pro její různé členy a musejí být interpretována ve světle účelů určených příkazů. Naproti tomu pravidla spontánního řádu musí být na účelu nezávislá a stejná pro všechny členy nebo alespoň celé třídy nerozlišených členů. Tato pravidla nemusejí být členům spontánního řádu známa, stačí, když se podle nich chovají.

Bohužel po této stránce, institucionální stránce, nebyl transformačnímu procesu věnován dostatek pozornosti³. Nová formální pravidla - legální rámec ekonomiky - byla

¹Otakar Svoboda, 168 hodin (publicistický pořad České televize), 11. února 2007.

²Mlčoch (1997, s. 10).

³„Počáteční představou bylo, že formální instituce budou změněny přes noc podle „Cookbook of Capitalism“ a dojde k přeskocení z jednoho systému na druhý.“ (Baxa 2006, s. 2)

nedokonalá, trpěla mnoha dětskými nemocemi, ba co víc, nebyla ani efektivně vymáhána⁴. Proti nim stála neformální pravidla – zvyky, tradice, ustálené vzorce chování - která se evolučně utvářela po desítky let socialistického systému, a s novými formálními pravidly nebyla kompatibilní, dokonce můžeme říci, že s nimi byla v konfliktu.

Výsledkem zanedbání institucionální roviny transformace je současný stav tranzitivních ekonomik. Ačkoliv je v některých zemích transformace již oficiálně ukončena⁵, institucionální prostředí je teprve na počátku své přeměny v takovou podobu, na jaké staví své modely ekonomie hlavního proudu.

Mezi slabiny institucionálního prostředí tranzitivních ekonomik bezesporu patří korupce a *rent-seeking* obecně⁶. „Při utváření reformních strategií v počátečních fázích transformace [...] bylo dominantní výzvou redukovat a přeorientovat roli státu v ekonomice. Zejména strategie liberalizace a privatizace měly změnit způsob, jakým stát působí na firmy [...], (nicméně) málo pozornosti bylo věnováno obrácené straně tohoto vztahu, tedy způsobům, jakým firmy uplatňují svůj vliv na stát.“⁷ Přirozeným vyústěním takového přístupu je značný rozsah korupčních aktivit, společný pro všechny země podstupující proces přeměny centralizované ekonomiky v tržní.

Právě vztah mezi ekonomickou transformací a korupcí bude předmětem této práce. Zvolili jsme přitom přístup, který v literatuře není příliš obvyklý – pokusíme se analyzovat, jaký vliv mají na šíření korupce jednotlivé pilíře transformační strategie (liberalizace, privatizace a stabilizace) ve svých výsledcích, nikoliv v průběhu jejich realizace. Jinými slovy nás nezajímá korupce v privatizačních transakcích nebo v zavádění liberalizačních reforem, ale korupční příležitosti po jejich dokončení. Hlavní myšlenka, která za tímto přístupem stojí, je, zda je rozrůstání korupce v tranzitivních ekonomikách opravdu spojeno s principy ekonomické transformace, nebo pouze jejich špatnou realizací⁸, popř. jinými faktory, jako je přežívání neformálních vzorců chování z minulého režimu, kulturní

⁴ V takové situaci je možné pochybovat i o tvrzení Douglassa Northe, že každé (i špatné) pravidlo je lepší než žádné pravidlo.

⁵ Tehdejší předseda vlády České republiky, Václav Klaus, prohlásil českou transformaci za uzavřenou již v roce 1995 (Kreuzbergová 2006), avšak následná neočekávaná a poměrně hluboká recese toto prohlášení odsunula do pozadí.

⁶ *Rent-seeking* (do češtiny zpravidla překládáno jako „dobývání renty“) vnímáme jako širší pojem než korupce. *Rent-seeking* nacházíme tam, kde se jedinec, organizace či firma snaží dosáhnout zisku manipulováním ekonomického prostředí a nikoliv produktivní činností (<http://en.wikipedia.org/wiki/Rent-seeking>, 23. 6. 2007). Pro porovnání viz definice korupce v následující kapitole.

⁷ Hellman, Kaufmann, Jones (2000, s. 1), překlad autor.

⁸ Můžeme se domnívat, že kvalita prosazování transformačních reforem byla negativně ovlivněna řadou faktorů, špatným právním rámcem počínaje a do značné míry neopodstatněným důrazem na rychlost provedení změn konče.

charakter společnosti nebo faktory plynoucí z politických změn souvisejících s pádem komunistických režimů.

Práci jsme rozčlenili do tří kapitol. První kapitola je věnována obecným poznatkům o korupci. Zaměříme se v ní na definování korupce a jejích různých podob, na problémy s měřením korupce apod. Náplní druhé kapitoly jsou možné příčiny korupce související s transformací – jakou roli hrála korupce v plánované ekonomice, jaký vliv na vnímání korupce mají tři pilíře ekonomické transformace, a také uvedeme několik dalších příčin, které přímo nesouvisí s ekonomickou rovinou přeměny. Ve třetí kapitole představíme dva modely, které navazují na analýzu příčin korupce z hlediska liberalizace a privatizace a na kterých se pokusíme ilustrovat, jakým způsobem by mohly v těchto případech pracovat korupční mechanismy.

1. Úvod do problému korupce

Když se řekne korupce, každému čtenáři zřejmě vytane na mysli odlišný obrázek. Jeden si představí dopravního policistu při silniční kontrole, kterak mu řidič přistižený při přestupku obratně a nenápadně podsouvá bankovku, zatímco blokové lístky zůstávají bezpečně ukryty v kapse policistovi uniformy. Druhý si třeba může říci, jak je možné, že ani po 20 úpravách provedených v českém zákoně o úpadku a narovnání od roku 1991, není tento stále v praxi dostatečně efektivní.

Korupce má mnoho podob, od uplácení přes zneužití pravomoci až po zpronevěru. Co všechno můžeme pod pojem korupce zahrnout a jak se jednotlivé její podoby liší, nejen to bude náplní této kapitoly. Kromě těchto otázek se budeme zabývat i způsoby měření korupce a vypovídací hodnotou jejich výsledků. Dále se zamyslíme nad tím, jaký je vztah mezi veřejným sektorem a korupcí a jestli je možné setkat se s korupcí i v soukromém sektoru. Závěr kapitoly věnujeme diskuzi tvrzení o přínosném rozměru korupce.

1.1 Definice korupce

Problémy s definováním korupce se prolínají celou historií vědeckého zájmu o tento fenomén. Problém přitom nespočívá v tom, že by žádná definice neexistovala, ale naopak jich existuje hned několik, a přitom se od sebe dosti liší. Harvey Kebschull (1992) ve své stati označil problémy s definicí korupce za jeden z faktorů, proč na začátku 90. let minulého století existovalo velmi málo seriózních akademických analýz korupce⁹. Zároveň rozdělil definice korupce do následujících čtyř skupin:

- 1) definice vymezující korupci jako ilegální využití veřejného úřadu k vlastnímu prospěchu;
- 2) definice vymezující korupci jako jednání v rozporu s veřejným zájmem;
- 3) definice spoléhající na veřejné mínění, aby určilo, které jednání je korupční;
- 4) tržně zaměřené definice, které korupční jednání nacházejí tam, kde se státní úředníci snaží získat tolik ekonomického zisku, kolik je jen možné v závislosti na tržní ceně poskytované služby. Při svém počínání pak využívají poptávkovou křivku veřejnosti, aby určili, co je trh schopen snést.

Za povšimnutí stojí, že všechny definice se shodují v jedné skutečnosti, a sice že na jedné straně vždy stojí veřejný úředník, tedy prakticky vylučují korupční jednání výhradně

⁹ Nutno podotknout, že od počátku 90. let se vědecká literatura na toto téma mnohonásobně rozrostla, a to zejména v souvislosti s rozpadem Sovětského svazu a transformací postkomunistických ekonomik (Tanzi 1998).

mezi soukromými subjekty. Tomuto problému se budeme podrobněji věnovat v předposlední části této kapitoly.

Každý z uvedených typů definic si však s sebou nese svá slabá místa. Zatímco druhá a třetí skupina pracují s nejasnými pojmy veřejný zájem a veřejné mínění, na jejichž definici rozhodně nepanuje obecná shoda, čtvrtý typ je silně teoretický a v praxi téměř nepoužitelný, především co se týče stanovení tržní ceny veřejného statku a konstrukce poptávkové křivky veřejnosti po něm. První skupina definic se zdá být z tohoto pohledu nejpřívětivější, a tak nikoliv náhodou se právě tento typ definic v literatuře ustálil¹⁰. Např. mezinárodní organizace *Transparency International* definuje korupci jako: „*zneužití pravomoci za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu*“ a dále ji rozvádí: „*Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomoci, které jim byly svěřeny.*“¹¹ Analýzy Světové banky a Mezinárodního měnového fondu se pak často spokojí se stručnou definicí korupce jako: „*využití veřejného úřadu k privátnímu zisku*“, pod kterou si můžeme představit: „*uplácení a vydírání, ve kterých nezbytně figurují dvě strany, a další protiprávní jednání, které může veřejný úředník uskutečnit sám, zahrnující podvody a zpronevěru.*“¹²

Nicméně i u tohoto typu definic můžeme najít problematické místo, neboť v nich často není explicitně specifikováno ono využití, popř. zneužití veřejného úřadu (na rozdíl od Keschulla, který hovoří o ilegálním využití). Úvaha, že autor implicitně předpokládá chování za hranicemi zákona, může být scestná. Čtenář si nepochybně dokáže představit chování úředníka či politika v mezích zákona, které je však z morálního hlediska jen obtížně akceptovatelné. Tím se ale dostáváme na tenký led normativních úvah etického charakteru, které nelze objektivně obhájit. O tom, že diskuze v tomto směru není planá a korupce nemusí být vždy v křížku se zákonem, svědčí i název stati Daniela Kaufmanna a Pedra Vicenteho *Legal Corruption (Legální korupce)*.

Na závěr této subkapitoly uvedeme definici Josepha Nye, o které Ministerstvo vnitra ČR (2005) tvrdí, že je v širším, anglosaském pojetí nejrozšířenější, a která vymezuje korupci jako „*chování, které se odchyluje od „formálních povinností” veřejné role pro soukromé (osobní, rodinné nebo skupinově orientované) zájmy, pro finanční nebo*

¹⁰ Tomuto faktu zřejmě velkou měrou napomohlo to, že tuto definici korupce si přisvojili velké nadnárodní instituce (Světová banka, Mezinárodní měnový fond), pod jejichž křídly vzniká relativně velká část literatury zabývající se korupcí.

¹¹ Štička a kol. (2005).

¹² Gray, Kaufmann (1998, s. 7).

*statusový zisk, a dále jakékoliv chování, které porušuje pravidla za účelem zvýšení soukromého vlivu.*¹³ Pravdou je, že tato definice byla populární v 70. a 80. letech, nicméně samo ministerstvo se vzápětí přiklání k charakterizaci korupce jako „*zneužití postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku,*“¹⁴ kterou můžeme zařadit mezi definice z první Kebschullovovy skupiny, a tedy potvrzuje naše tvrzení, že tento typ definic korupce je v současné době nejexponovanější. Ostatně i ona definice Josepha Nye, pokud bychom ji chtěli do některé ze čtyř Kebschullových skupin začlenit, má nejbliže k té první, přestože tuto skupinu v určitých aspektech překračuje.

1.2 Typologie korupce

V předchozí subkapitole jsme konstatovali, že v současné době se korupcí nejčastěji rozumí zneužití veřejného úřadu k vlastnímu prospěchu. Pod takovým vymezením si lze představit poměrně širokou škálu nežádoucích aktivit, což nás přivádí k potřebě dalšího členění korupce, na které se zaměříme nyní.

Za základní můžeme považovat rozdělení korupce podle úrovně politického systému, na které se nežádoucí jednání odehrává, na korupci **velkou** (nebo též politickou¹⁵, v originále *grand corruption*) a korupci **drobnou** (neboli byrokratickou, v originále *petty corruption*). Definice těchto typů korupce se v literatuře mohou nepatrně lišit, ale vesměs je lze charakterizovat následovně. Drobná korupce je „*prováděna v menším měřítku. Definována jako využití veřejného úřadu k soukromému obohacení při poskytování veřejné služby, obvykle zahrnuje poměrně malé obnosy peněz. Veřejný úředník zneužívá své pozice k přijímání úplatků za běžná jednání a povolení. Přímoou obětí takového zneužívání moci je občan.*“¹⁶ Naproti tomu velká korupce je „*nejnebezpečnějším a skrytým typem korupce. Objevuje se tam, kde jsou návrhy politických rozhodnutí a jejich realizace ovlivňovány korupčními praktikami. Bývá nacházena tam, kde veřejní úředníci na vysokých postech v procesu rozhodování o projektech značné ekonomické hodnoty běžně vyžadují úplatky za*

¹³ Nye, J. S. (1967): Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, American Political Science Review, vol. 61, 2 /1967, s. 417-427, citováno podle Ministerstvo vnitra ČR (2005, s. 4).

¹⁴ Ministerstvo vnitra ČR (2005, s. 4).

¹⁵ Politickou korupcí se však někdy označuje i korupce spojená s volebním procesem, která je typická pro rozvojové a méně vyspělé země. Viz http://www.anticorruption.info/types_class.htm (staženo 25. 1. 2007).

¹⁶ http://www.anticorruption.info/types_class.htm (staženo 25. 1. 2007).

*zajištění tendrů a kontraktů ve prospěch jedné z ucházejících se stran. Vyskytuje se v centrech finanční, politické a administrativní moci.*¹⁷

Analogicky *Transparency International ČR* člení korupci na dvě základní skupiny, malou administrativní korupci a zneužívání veřejných zdrojů, které dále zahrnují řadu podskupin (viz Box 1.1). Toto rozdělení dobře ilustruje širí záběr pojmu korupce.

I. Malá administrativní korupce

I.1 Podplácení úředníků

I.2 Záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace

I.3 Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy

II. Zneužívání veřejných zdrojů

II.1 Zpronevěra veřejných zdrojů

II.2 Nehospodárné využívání veřejných zdrojů

II.3 Soukromý prospěch z privatizace

II.4 Zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek

II.5 Nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic

Box 1.1 Typologie korupce ve veřejné správě podle Transparency International ČR, zdroj: Štíčka a kol. (2005, s. 8).

V souvislosti s tranzitivními ekonomikami se velmi často uplatňuje rozdělení z hlediska účelu korupčního jednání, kdy účelem *ovládnutí státu* (*state capture*), popř. *ovlivnění státu* (*influence*)¹⁸, je ovlivnit obsah zákonů a pravidel, zatímco účelem *administrativní korupce* je ovlivnit jejich implementaci. V tomto rozlišení můžeme však vyzorovat určitou paralelnost se základním rozdělením korupce, neboť ovládnutí státu lze předpokládat ve vyšších patrech státního aparátu, kde probíhají legislativní procesy, a administrativní korupci naopak v nižších patrech, kde dochází k zavádění pravidel do praxe. Tyto skutečnosti mají logické vyústění v zaměňování pojmů velká korupce a ovládnutí státu na jedné straně a drobná a administrativní korupce na straně druhé, se kterým se lze v literatuře setkat.

Klasifikace na administrativní korupci a ovládnutí a ovlivnění státu se začala objevovat v 90. letech minulého století v analýzách zaštitěných *Světovou bankou* a *Mezinárodním měnovým fondem* v souvislosti se zvýšeným zájmem těchto institucí o kvalitu vládnutí v rozvojových a tranzitivních zemích jako významnou determinantu hospodářského rozvoje. Postupně tato klasifikace nahradila klasické rozdělení na velkou a drobnou korupci, ačkoliv, jak jsme již naznačili výše, spíše než k vytlačení došlo ke prolnutí obou členění.

¹⁷ http://www.anticorruption.info/types_class.htm (staženo 25. 1. 2007).

¹⁸ České ekvivalenty originálních anglických termínů převzaty z Kouba (2001). V české literatuře lze však nalézt i odlišné překlady, např. zajištění státu a vliv firem na stát v Körner, Kudrna, Vychodil (2002).

Jelikož se toto relativně nové rozdělení stalo široce používaným standardem, uvedme si exaktnější definice všech tří typů korupce. Administrativní korupce je definována jako soukromé platby veřejným úředníkům za účelem obejití předepsaných oficiálních pravidel a nařízení. Ovládnutí státu je vymezeno jako upravování nově vznikajících „základních pravidel hry“ (zákony, předpisy, nařízení a regulace) pomocí nezákonných a netransparentních soukromých plateb státním úředníkům. A nakonec ovlivnění státu se vztahuje na možnosti firmy mít vliv na formování „základních pravidel hry“ bez nutnosti soukromých plateb státním úředníkům, tzn. prostřednictvím takových faktorů, jako je velikost firmy, vlastnické vazby na stát a opakované interakce se státními úředníky.

K této klasifikaci si dovolíme dvě důležité připomínky. Za prvé, týká se pouze vztahů mezi soukromými firmami a státem, tedy zanedbává domácnosti a samozřejmě i korupci uvnitř veřejného sektoru. A za druhé, v literatuře se často rozeznávají pouze pojmy administrativní korupce a ovládnutí státu. Ovlivnění státu bývá opomíjeno¹⁹, ačkoliv jeho roli především v ekonomikách v raných stádiích transformace, kdy je průmysl v důsledku centrálně plánovaného systému stále ještě velmi koncentrovaný, a tedy podniky mají neúměrně velký vliv, nemůžeme rozhodně zanedbávat. Navíc efekty ovlivnění státu ve své závažnosti neliší od efektů ovládnutí státu. Příčinu nezájmu o ovlivnění státu lze hledat ve skutečnosti, že je velmi těžko odhalitelné a uchopitelné, neboť k němu z definice nejsou potřeba žádné přímé platby nebo poskytování jiných výhod, které zpravidla bývají jediným usvědčujícím důkazem korupčního jednání.

Na tomto místě bychom mohli uvést řadu dalších členění korupce, např. na korupci dobrovolnou a vynucenou, nebo podle aktérů korupčních transakcí²⁰, ta jsou však z analytického hlediska využitelná jen okrajově a pro účely této práce nejsou relevantní.

1.3 Měření korupce

Předchozí dva oddíly jsme věnovali základním problémům s definicí korupce a jejím dalším členěním. V této subkapitole na ně navážeme a budeme se zabývat neméně důležitou otázkou, jak výskyt korupce měřit. Představíme si metody, kterými se v současné době zjišťuje, nebo lépe řečeno odhaduje rozsah korupce, poukážeme na jejich slabiny a upřesníme, o čem vlastně jejich výsledky vypovídají.

¹⁹ Nicméně existují i studie zabývající se výhradně ovlivněním státu, viz Hellman, Kaufmann (2002).

²⁰ Pro další viz např. Tanzi (1998, s. 26) nebo Knack (2006, s. 5).

Ze samé povahy korupčního jednání, které zpravidla zahrnuje dvě strany, přičemž obě mají zájem, aby transakce zůstala utajena, vyplývá, že korupce není měřitelná přímo, a proto se musí použít nějaká nepřímá metoda, nejčastěji v podobě kvalitativního indexu.

Indexy mohou být různého druhu. Körner, Kudrna, Vychodil (2002) nabízí následující typologii indexů kvality podnikatelského prostředí (viz Tabulka 1.1). Za první, index může být *jedinečný*, tj. založený na výsledcích speciálního průzkumu, nebo *kompozitní*, tj. využívající data a indexy z již provedených průzkumů. Za druhé, index může být *objektivní*, tj. vycházející z objektivně měřitelných dat, nebo *subjektivní*, tj. konstruovaný na základě subjektivních názorů respondentů. A nakonec rozlišujeme indexy podle typu respondentů. *Mezinárodní experti* hodnotí zemi zvenčí, naproti tomu *místní respondenti* se zpravidla rekrutují z řad domácích a zahraničních manažerů operujících v dané zemi²¹.

Podle konstrukce indexu	Podle charakteru dat	Podle zdroje dat
Jedinečný	Subjektivní	Vnější experti
Kompozitní	Objektivní	Místní podnikatelé

Tabulka 1.1 Typologie indexů měření kvality podnikatelského prostředí, zdroj: Körner, Kudrna, Vychodil (2002, s. 3).

Indexy měřící korupci jsou obvykle založeny na subjektivních datech²², ačkoliv některé průzkumy se snaží své otázky pro respondenty maximálně objektivizovat. Ve zbylých dvou kategoriích se však již jednotlivé indexy liší (viz Tabulka 1.2²³). Bylo by zbytečné zde rozebírat všechny v současné době používané indexy a průzkumy korupce, a tak si představíme pouze reprezentativní vzorek tří indexů, které byly vybrány tak, abychom si na nich mohli ukázat výhody a nevýhody jednotlivých typů indexů.

Název (organizace)	Podle konstrukce indexu	Podle zdroje dat
Investment Climate Assessments (zahrnuje BEEPS, Světová banka)	Jedinečný	Firmy
Executive Opinion Survey (World Economic Forum)	Jedinečný	Firmy
Executive Opinion Survey (International Institute for Management Development)	Jedinečný	Firmy
Global Corruption Barometer (Transparency International)	Jedinečný	Domácnosti
Nations in Transit (Freedom House)	Jedinečný	Experti
International Country Risk Guide	Jedinečný	Experti

²¹ Pro diskuzi výhod a nevýhod jednotlivých kategorií indexů viz Körner, Kudrna, Vychodil (2002).

²² Samozřejmě lze uvažovat o různých objektivně měřitelných zástupných proměnných, např. počtu trestních stíhání za korupční chování. Nicméně takové číslo pak spíše než aktuální úroveň korupce v zemi reflektuje kvalitu státních zástupců (Lambsdorf 2006).

²³ Zdaleka se nejedná o kompletní výčet indexů korupce. Pro vyčerpávající diskuzi korupčních indikátorů ve východní Evropě a střední Asii viz Knack (2006).

Economic Intelligence Unit	Jedinečný	Experti
Corruption Perception Index (Transparency International)	Kompozitní	Firmy/Experti*
Control of Corruption Index (World Bank Institute)	Kompozitní	Firmy/Experti*

Tabulka 1.2 Přehled vybraných indexů korupce, zdroj: Knack (2006, s. 49), *) do kompozitních indexů vstupují jak indexy založené na názorech firem, tak i expertů.

Tím zřejmě nejdůležitějším, alespoň z pohledu tranzitivních zemí, je *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS, *Průzkum podnikatelského prostředí a výkonnosti firem*) sponzorovaný Světovou bankou a Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj, prováděný pouze v tranzitivních zemích s tříletou periodou od roku 1999. V posledním kole v roce 2005 pokryl 26 zemí střední a východní Evropy a bývalého Sovětského svazu a Turecko. Jak již název sám napovídá, středem pozornosti tohoto průzkumu je kvalita podnikatelského prostředí a jeho vliv na činnost firem. Průzkum probíhá formou osobních pohovorů s předními zástupci firem a jeho klíčovou vlastností je, že umožňuje rozlišovat jednotlivé dimenze korupce, tedy ovládnutí a ovlivnění státu a administrativní korupci. Neméně podstatnou vlastností je zahrnutí jak zcela subjektivních otázek, tak i otázek směřujících k co největší míře objektivitě²⁴. Naopak slabinou tohoto průzkumu je omezení pouze na interakce firem se státem.

Druhým indexem, který je velmi populární i mediálně a který zde zmíníme, je *Index vnímání korupce* (*Corruption Perception Index*, CPI) připravovaný mezinárodní organizací *Transparency International* se sídlem v Berlíně. Jedná se o index kompozitní, tedy kombinující několik zdrojů (konkrétně 12 v roce 2006), což mu umožňuje pokrýt velké množství států (v roce 2006 zahrnoval 163 zemí) a podle některých názorů i redukovat chyby měření. Na druhou stranu nevýhodou takového indexu může být určitá nekonzistentnost v hodnocení jednotlivých států, neboť hodnocení každého z nich se opírá o jinou sadu průzkumů, a také změny metodologie a zdrojů znesnadňují meziroční porovnávání výsledků. Navíc úplně přesně nevíme, co tento index měří, neboť do něj vstupují indexy s různým pojetím a někdy i nejasnými postupy konstrukce.

Třetím a posledním indexem v našem skromném výčtu je korupční index v rámci programu *Nations in Transit* sestavovaný organizací *Freedom House*. Jedná se o

²⁴ Např. „Kolik procent z ročních tržeb firma jako Vaše obvykle zaplatí za ve formě neoficiálních plateb státním úředníkům?“ (Kompletní dotazník BEEPS z roku 2005 je k dispozici na stránkách Světové banky, <http://web.worldbank.org/>, staženo 21. 3. 2007)

jedinečný index vytvářený centrálními experty²⁵. Konceptně je velmi široký, snaží se postihnout širokou škálu aspektů korupce. To je ostatně velmi dobře patrné z jeho oficiální charakteristiky: „*Bere v úvahu veřejné vnímání korupce, obchodní zájmy nejvyšších politiků, zákony o majetkových přiznáních a střetu zájmů a účinnost protikorupčních iniciativ.*“²⁶ Ona konceptuální šíře je zároveň výhodou - jeden index postihuje celé spektrum korupčních aktivit - i nevýhodou – ve skutečnosti nevíme, co vlastně měří, resp. jakou váhu v něm mají jednotlivé stránky korupce.

Na závěr tohoto oddílu zdůrazníme ještě jednou onu důležitou vlastnost korupčních indexů, kterou musíme mít neustále na paměti. Korupční indexy měří subjektivní vnímání korupce! Vnímání korupce nezávisí pouze na skutečném rozšíření korupce ve společnosti, ale také na mnoha dalších faktorech, proto musíme brát hodnoty indexů korupce jen jako vodítko a počítat s tím, že kolem skutečného stavu pouze kolísají.

Steves, Rousso (2003) se podrobně zabývali protikorupčními programy tranzitivních ekonomik a mimo jiné došli k závěru, že vnímání korupce je pozitivně korelováno s intenzitou propagování těchto programů. Jedná se sice „pouze“ o matematicko-statistický výsledek, který nic neříká o možné kauzalitě, ale je v souladu s domněnkou, že na vnímání korupce má vliv i to, že se o ní jen mluví. Tím chceme čtenáře upozornit na oblíbené mediální hry, kdy se porovnávají meziroční změny indexů korupce²⁷ a vyvozují se z nich sáhodlouhé závěry o skutečném výskytu korupce, aniž by takové počínání mělo valnější smysl.

1.4 Korupce ve veřejném a soukromém sektoru

Při definování korupce v subkapitole 1.1 jsme poukázali na skutečnost, že všechny uvedené definice staví na stranu příjemce úplatku veřejného úředníka či politika, a tedy zcela opomíjejí korupční aktivity odehrávající se výhradně v soukromém sektoru. Přitom si lze jen velmi obtížně představit, že by korupce v soukromém sektoru neexistovala. Stačí, když z definice, která vymezuje korupci jako zneužití veřejného úřadu k osobnímu zisku, vypustíme onen přívlastek „veřejný“, a rázem se můžeme zabývat otázkou, zda se v soukromém sektoru neodehrává činnost tuto definici splňující. Avšak ještě dříve, než se

²⁵ Centralizované expertní indexy jsou založeny na hodnocení expertů v jednotlivých zemích, nicméně o finální podobě indexu rozhoduje centrálně velmi malá skupina lidí, tedy více méně odpovídají kategorii „vnější experti“ (Tabulka 1.1).

²⁶ http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=352&ana_page=330&year=2006 (staženo 21. 3. 2007), překlad autor.

²⁷ Paradoxně se nejčastěji k takovým hrátkám využívá CPI, který je k tomuto účelu snad nejméně vhodný z důvodů popsaných zde i v odstavci, ve kterém se věnujeme jeho výhodám a nevýhodám.

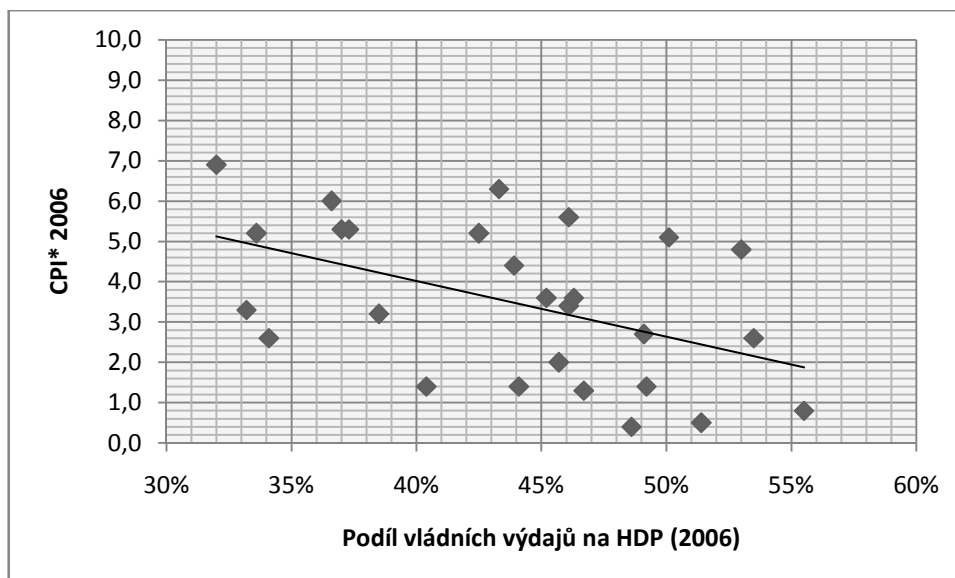
pokusíme odhalit důvody, proč se o korupci v soukromém sektoru téměř nemluví, a než budeme zkoumat, zda v soukromém sektoru existují podmínky pro bujení korupce, podíváme se zblízka na vztah mezi veřejným sektorem a korupcí.

V literatuře se můžeme často setkat s názorem, že rozšíření korupce je úměrné rozsahu veřejného sektoru. V tomto duchu lze chápat výroky Garyho Beckera: „*pokud zrušíme stát, odstraníme korupci,*“²⁸ nebo Jana Chmelíka: „*úplatkářství je staré jako státní útvar a s ním spojení státní úředníci.*“²⁹ Odhlédneme-li od faktu, že oba pánové zanedbávají korupci v soukromém sektoru, o které bude pojednáno níže, nemůžeme proti jejich výroky výrazněji protestovat. Skutečnost je nicméně taková, že moderní společnost nemůže bez funkcí vykonávaných státem prakticky existovat. Opusťme tedy teoretické spekulace a zaměřme se na problém, zda opravdu velikost státu pozitivně ovlivňuje šíření korupce.

Odpověď je velmi jednoduchá – na výskyt korupce nemá velikost státního aparátu s velkou pravděpodobností pražádný vliv. Tento argument můžeme opřít o Graf 1.1, ve kterém je proti hodnotám velikosti státního sektoru, vyjádřené jako poměr vládních výdajů vůči HDP, vynesena hodnota CPI* pro 27 zemí Evropské unie za rok 2006. Naznačená regresní přímka napovídá, že pokud bychom měli o nějaké závislosti vůbec uvažovat, byla by paradoxně spíše opačná, než se předpokládá, což původní hypotézu o pozitivním vztahu korupce a státního aparátu poměrně přesvědčivě vyvrací. Na kterých faktorech tedy šíření korupce ve skutečnosti závisí, budeme zkoumat ve druhé kapitole této práce.

²⁸ Tanzi (1998, s. 10).

²⁹ Chmelík, J., a kol. (2003): Pozornost, úplatek a korupce, Linde Praha, a.s., Praha, s. 9, citováno podle Kukuk, P. (2006, s. 13).



Graf 1.1 Vztah mezi velikostí vládního sektoru a rozsahem korupce ve 27 zemích EU, zdroj: Eurostat (2007), TI ČR (2007).

Nyní obrátíme naši pozornost ke korupci v soukromém sektoru. Za zřejmě stěžejní příčinu mizivého zájmu o korupci v soukromém sektoru můžeme považovat absenci jakékoliv evidence o takovém počínání. Firmy se snaží odhalené případy korupce v řadách svých zaměstnanců skrývat, neboť by to pro ně mohlo mít neblahé důsledky především v podobě ztráty dobrého jména společnosti, které hraje důležitou roli v konkurenčním boji. Připuštění, že se zaměstnanec firmy nechal korumpovat, může vrhnout špatné světlo na kontrolní mechanismy uvnitř organizace, což v důsledku může vést k posílení motivace ostatních zaměstnanců dopouštět se podobných přestupků a na druhé straně rovněž k posílení motivace potenciálních klientů úplatky nabízet, a tedy vystavovat zaměstnance firmy pokušení tyto přijmout.

Další příčinu můžeme hledat ve skutečnosti, že poškozenou stranou je v tomto případě soukromý subjekt, resp. jeho majitel, nikoliv státní pokladna. V případě korupce ve veřejném sektoru se cítí být poškozeni všichni daňoví poplatníci, proto se na odhalování korupce vyvíjí daleko větší tlak, ať už ze strany veřejnosti, neziskových organizací nebo médií. Korupce ve veřejném sektoru je vnímána jako celospolečenské zlo, zatímco korupci v soukromém sektoru pocítí pouze omezená skupina zainteresovaných osob, zpravidla majitelů společnosti, kteří ve svém zájmu volí takové prostředky, jak se s tímto problémem vypořádat, aby tím zároveň co nejméně utrpěli.

K nezájmu o korupci v soukromém sektoru může přispívat i přesvědčení, že v porovnání s korupcí ve veřejném sektoru se v těchto transakcích jedná o zanedbatelné částky. Jak však uvidíme dále, toto tvrzení není tak úplně na místě.

V subkapitole 2.1 se budeme zabývat faktory, které vytvářejí vhodné prostředí a podmínky pro šíření korupce ve veřejném sektoru. Typickou situací, ve které můžeme očekávat korupční aktivity, je úředník v pozici, která ho staví do monopolního postavení z hlediska pravomoci rozhodovat o určité záležitosti (poskytnutí veřejného statku), aniž by pak nesl plnou zodpovědnost za důsledky případného špatného rozhodnutí. Nutnou podmínkou je nízká pravděpodobnost odhalení relativně k ziskům z korupce plynoucích, a nedostatečná kontrola rozhodnutí úředníka, která může mít různé příčiny, např. není možné z povahy záležitostí, o kterých úředník rozhoduje, jednoznačně odlišit špatná rozhodnutí od těch správných nebo úředník jednoduše dělá tak velký počet rozhodnutí, že není efektivní je všechny prověřovat.

Situaci nastíněnou v předešlém odstavci si lze velmi dobře představit i v soukromých subjektech. Vezměme si funkci úvěrového referenta ve velké bankovní instituci, který má v popisu práce vyhodnocovat žádosti soukromých firem o poskytnutí úvěrů. *„Při poskytování úvěrových garancí a úvěrů samotných existoval velký prostor pro morální hazard a v mnoha případech byl tento prostor vyplněn nerůznějšími stupni a jemnými odstíny korupce úvěrových referentů.“*³⁰ Takto popisuje proceduru schvalování úvěrů v české privatizaci Jitka Roberts a dále zmiňuje, že ačkoliv měla každá banka vlastní systém hierarchického schvalování úvěrů, bylo možné tento systém obejít. Takové nastavení kontrolních mechanismů je přímo pozvánkou ke zneužití svého postavení.

Na první pohled se může zdát, že zrovna v takovém případě je rozsah korupce poměrně nevýznamný v porovnání s obrovskými státními zakázkami, nicméně úvaha pracovníků Českého statistického úřadu říká, že *„kdybychom vzali v úvahu pouze rizikové úvěry komerčních bank (podle všeobecně rozšířeného názoru úplatky bankovním úředníkům představují 3-5% z poskytnutého úvěru), pak by úplatky jen v tomto odvětví činily cca 1 mld. Kč ročně.“*³¹

Nemusíme se ovšem omezovat pouze na bankovní referenty, v podobné situaci operují i likvidátoři pojistných událostí nebo znalci odhadující hodnotu nemovitostí. V prvním případě má klient motivaci nabídnout úplatek zaměstnanci pojišťovny, aby mu ten přičkl velkorysejší náhradu škody³². Ve druhém případě je v zájmu klienta buď nadhodnotit, nebo podhodnotit nemovitost v závislosti na účelu, za kterým si posudek objednává. Oba případy spojuje skutečnost, že neexistuje způsob, jak jednoznačně

³⁰ Kouba, Vychodil, Roberts (2005, s. 154).

³¹ Fassmann (2003, s. 54).

³² Nemusíme se omezovat pouze na nadhodnocení škody. Známé jsou případy likvidování škod, které se vůbec nestaly, apod.

odhadnout škodu, resp. hodnotu nemovitosti. Pokud tedy oba agenti budou držet své odhady v racionálních mezích, jen velmi obtížně jim bude někdo dokazovat, že tyto odhady neodpovídají skutečnosti. Zrovna tak pro oba případy platí, že náklady případné korupce nenesou žádná z přímo zúčastněných stran, nýbrž pojišťovna, popř. strana podílející se na transakci, kvůli které je pořizován posudek.

Na uvedených případech jsme se snažili ukázat, že příležitosti ke korupčnímu chování skýtá i soukromý sektor, a tedy by bylo iracionální očekávat, že k němu nedochází. Zároveň ale můžeme předpokládat, že rozsah korupce je v soukromém sektoru o něco menší než v sektoru veřejném, neboť poškozená strana, majitelé společnosti, je nepoměrně lépe definovaná hned z několika hledisek.

Za prvé, majitelé společnosti nesou ztrátu plynoucí z korupčních aktivit svých zaměstnanců, ale zároveň mají nad svými zaměstnanci přímý vliv, popř. zprostředkovaný managementem. Mají tedy silnou motivaci i vhodné prostředky jak tento problém řešit. Ve veřejném sektoru mají nad úředníky vliv zase jenom úředníci a politici, avšak ztrátu plynoucí z korupce nese státní rozpočet, potažmo daňoví poplatníci. Ti ale mají jen nepřímou možnost ovlivnit státní správu prostřednictvím voleb, a to pouze ve vyšších patrech politického systému.

Za druhé, v případě korupce v soukromém sektoru je ztráta z ní plynoucí více koncentrovaná, neboť se dotýká omezeného počtu subjektů, zatímco ve veřejném sektoru se rozmělní prakticky mezi celou populaci. V soukromém sektoru tedy existuje vůle vynakládat vyšší prostředky na boj s korupcí, čímž se zvyšuje riziko odhalení a zužuje prostor pro korupci.

1.5 Rakovina společnosti nebo mazadlo ekonomického soukolí?

Bereme-li v úvahu pouze etickou rovinu problému, není pochyb, že korupce je zlo. Pomineme-li však morální hledisko a podíváme-li se na problém z pohledu ekonomické efektivity, k takto jednoznačnému závěru již dojít nemusíme. Názory, že korupce může mít i své světlé stránky ve smyslu pozitivních dopadů na ekonomiku, se začaly objevovat v 60. letech minulého století. Pionýrskými byly v tomto směru práce Nathaniela Leffa³³ a Samuela Huntigtona³⁴, na které v 80. letech navázal Francis Lui³⁵. Velmi známým je

³³ Leff, N. (1964): Economic Development Through Bureaucratic Corruption, In: The American Behavior Scientist 8, s. 8-14.

³⁴ Huntigton, S. (1968): Political Order in Changing Societies, Yale University Press, New Haven.

³⁵ Lui, F. (1985): An Equilibrium Queuing Model of Bribery, In: Journal of Political Economy 93, s. 760-781.

v tomto případě Huntigtonův výrok, že „z hlediska hospodářského růstu jediná věc, která je horší než společnost s rigidní, přecentralizovanou, nečestnou byrokracií, je společnost s rigidní, přecentralizovanou a čestnou byrokracií.“³⁶

V této souvislosti bývá někdy korupce nazývána „mazadlem“ ekonomického soukolí. Celá argumentace ve prospěch tohoto tvrzení se veskrze opírá o tři tvrzení. Tím nejčastějším je, že korupce může být vítanou cestou, jak obejít těžkopádnou regulaci a neefektivní právní systém. Toto tvrzení je ovšem postaveno na jednom silném a nerealistickém předpokladu, a sice že regulace a státní zásahy jsou exogenní, tedy že úředníci aplikující rozhodnutí z vyšších míst, kteří jsou nejčastěji terčem úplatků, nemají žádnou diskreční pravomoc. Ve skutečnosti však tito úředníci často takovou pravomoc mají a v „přirozené“ snaze optimalizovat své příjmy z korupce zavádějí další a další byrokratické překážky tak, aby mohli vyžadovat další úplatky.

Druhým argumentem ve prospěch „hypotézy mazadla“ je tzv. argument rychlých peněz. Rychlé peníze v tomto případě zvyšují efektivitu tím, že uplácením se významně zkracuje doba potřebná pro papírování a vyřízení celé záležitosti, např. vydání povolení, a tím se snižují náklady v podobě ušetřeného času. Slabinou i tohoto argumentu je nerealistický předpoklad – musí totiž platit, že obě strany uzavřou dohodu a žádné další úplatky nebudou požadovány, což ve skutečnosti nebývá pravidlem.

Třetí argument je pak typicky ekonomický – uplácení nechává pracovat nabídku a poptávku. V pozadí tohoto tvrzení je představa, že např. při soutěži o státní zakázku může nejvyšší úplatek nabídnout pouze firma s nejnižšími náklady, která by tedy měla být nejefektivnější. Zde najdeme problémů hned několik. Za prvé, úplatek má v této formě podobu krádeže ze státního rozpočtu. Za druhé, firma může nabídnout vyšší úplatek na úkor nižší kvality realizované zakázky. A za třetí, úředník se nerozhoduje pouze podle výše nabízeného úplatku, ale také podle míry rizika odhalení, tzn. primárně si vybere partnera, kterému důvěřuje.

Závěrem tedy můžeme říci, že většina argumentů ve prospěch hypotézy „mazadla“ byla již více méně vyvrácena³⁷ a názory na nich postavené představují jen nepatrný zlomek z literatury potýkající se s korupcí. Ostatně i skutečnost, že mezinárodní instituce zabývající se problémy světové ekonomiky, jako Světová banka či Mezinárodní měnový

³⁶ Huntigton, S. (1968): *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, s. 386, citováno podle Kaufmann, Wei (2000, s. 1).

³⁷ Pro důkladnější diskuzi nastíněných problémů a mnoha dalších viz Kaufmann, Wei (2000) nebo Kaufmann (1997). Empirické důkazy proti „hypotéze mazadla“ nabídl např. ve své klasické práci Mauro (1995).

fond, mají boj s korupcí na čelních místech svých rozvojových programů, svědčí o tom, že většinový pohled na korupci je spíše opačný.

2. Příčiny korupce v tranzitivních ekonomikách

Korupce je v tranzitivních ekonomikách vnímána jako závažný a aktuální problém a o jejím nepříjemně velkém rozšíření ve společnosti nemá cenu polemizovat. V této kapitole budeme hledat příčiny tohoto nežádoucího stavu, přičemž náš postup bude následující. Nejprve se podíváme na univerzální příčiny korupce, tedy podmínky, za kterých se korupci daří všude na světě. Druhý krok bude spočívat ve zmapování vzorců korupce v centrálně plánované ekonomice. Ve třetím kroku se budeme zabývat korupčním potenciálem ekonomické transformace. Důležitý je důraz na slovíčko „ekonomické“, neboť příčiny korupce související s ostatními změnami ve společnosti budou náplní čtvrtého kroku, ve které zmíníme i jiné kulturní faktory společné pro tranzitivní ekonomiky.

Tento postup jsme zvolili záměrně, neboť odborná veřejnost bere na vědomí, že tranzitivní země jsou silně poznamenány korupcí, ale už méně pozornosti je věnováno tomu, zda šíření korupce souvisí přímo s transformací, nebo je dědictvím předchozí komunistické éry, popř. zda není spojeno s jinými společensko-kulturními rysy těchto zemí.

2.1 Obecné příčiny korupce

K nastínění obecných příčin korupce ve státním sektoru přistupujeme na tomto místě z jednoho prostého důvodu a to proto, že popisují základní situace, ve kterých má úředník dobrou příležitost požadovat úplatky a dopouštět se jiných korupčních prohřešků. V dalších subkapitolách o příčinách korupce pak budeme již jen popisovat, jak k těmto situacím dochází, přičemž podstata jejich fungování zůstává taková, jak bude vylíčena v tomto oddíle.

O příčinách korupce existuje velmi rozsáhlá literatura, nicméně ve většině případů pracují autoři s podobnými principy. Tanzi (1998) nabízí ucelený a konzistentní přehled příčin korupce, který se hodí k našemu účelu, a tak nebudeme objevovat objevené a popíšeme si jeho přístup. Tanzi dělí faktory přispívající k šíření korupce na dvě skupiny, faktory přímé a nepřímé.

2.1.1 Přímé faktory

Mezi přímé faktory podněcující korupci patří regulace a povolení, daňový systém, rozhodování o veřejných výdajích, poskytování zboží a služeb za netržní ceny, jiná diskreční rozhodnutí a financování politických stran. Podívejme se podrobněji, jakými mechanismy mohou tyto faktory přispívat k šíření korupce.

Jednou z hlavních úloh státu je napravovat a předcházet tržním selháním. Za tímto účelem využívá stát různých nástrojů, mezi kterými patří **regulace** k těm nejčastějším. Různé licence, povolení a autorizace jsou tedy požadovány po subjektech, které chtějí podnikat v oblastech podléhajících regulaci. Existence takových instrumentů však dává agentům státu silné pravomoci, které mohou být zneužívány k vyžadování úplatků. Navíc se tito úředníci často nacházejí v monopolním postavení, kdy se nemusí cítit ohroženi konkurencí a potencionální zájemci o jejich služby nemají možnost, jak se korupci vyhnout.

Druhým faktorem je **povaha daňového systému**. Tanzi uvádí sedm vlastností daňového systému, které mohou vést ke korupční aktivitě:

- 1) zákony jsou složité a vyložitelné různými způsoby, takže daňoví poplatníci potřebují pomoc při jejich plnění,
- 2) placení daní vyžaduje časté kontakty mezi plátcí a úředníky,
- 3) platy daňových úředníků jsou nízké,
- 4) korupční jednání ze strany úředníků se špatně odhaluje, je trestáno jen mírně, popř. úplně přehlíženo,
- 5) administrativní procesy³⁸ postrádají transparentnost a není nad nimi dostatečný vnitřní dohled,
- 6) úředníci mají významné diskreční pravomoci³⁹,
- 7) stát má obecně nedostatečnou kontrolu nad svými agenty (úředníky).

Třetím faktorem je **rozhodování o veřejných výdajích**, které může být ovlivněno korupcí na třech úrovních:

- 1) *investiční projekty* jsou snadným terčem korupčního jednání vzhledem k diskreční pravomoci nad velkými zakázkami v rukou několika málo vysokých úředníků,
- 2) z podobných důvodů velmi zranitelnou oblastí jsou také *kontrakty na zásobování státu*,
- 3) velký korupční prostor nabízejí *úcty a fondy stojící mimo rozpočet*, které jsou vytvářeny za různými účely, ale nepodléhají takové kontrole jako položky vyskytující se v rozpočtu.

Čtvrtým faktorem je **poskytování zboží a služeb za netržní ceny**⁴⁰. Vzhledem k omezené nabídce se na trzích těchto státků vytváří převis poptávky nad nabídkou, který

³⁸ Např. kritéria výběru subjektů, kde bude provedena kontrola.

³⁹ Např. poskytování daňových úlev.

vede k zavádění opatření, jakými jsou pořadníky či přidělový systém. Nad těmito instrumenty mají zpravidla nejvyšší pravomoc veřejní úředníci, kteří se ocitají v centru zájmu těch, kdo chtějí získat lepší přístup k nabízenému statku a jsou ochotni pro to udělat ledacos. Stejně tak mohou svou pozici zneužívat i úředníci a vyžadovat různé protislužby po potencionálních zájemcích.

Pátým faktorem jsou **další diskreční pravomoci veřejných úředníků**, díky kterým se mohou stát cílem korupčních nabídek nebo které mohou využívat k vymáhání úplatků a mezi které patří:

- 1) poskytování daňových pobídek,
- 2) rozhodnutí týkající se využitelnosti soukromých pozemků (zemědělská půda, stavební parcela) určující jejich cenu,
- 3) rozhodnutí o možnosti využití státních pozemků, např. k těžbě dřeva nebo nerostných surovin,
- 4) rozhodnutí schvalující velké zahraniční investice,
- 5) rozhodnutí o prodeji veřejných aktiv,
- 6) rozhodnutí o privatizaci státních podniků a podmínkách tento proces doprovázejících,
- 7) rozhodnutí udělující monopolní postavení konkrétním vývozním, dovozním nebo domácím aktivitám.

Šestá a posledním faktorem je **financování politických stran**. Pokud nejsou politické strany schopné financovat svou činnost z veřejných zdrojů, musí hledat zdroje jinde. Vystavují se tak implicitnímu tlaku ze strany sponzorů, který vyplývá z možnosti jejich odchodu, resp. ztráty prostředků plynoucích od nich⁴¹.

Prvních pět faktorů můžeme shrnout do tvrzení, že korupce se pravděpodobně vyskytne tam, kde má úředník v rukou pravomoc dělat rozhodnutí, která mají pro nějaký subjekt vysokou ekonomickou hodnotu. Podmínkami v tomto případě je monopolní postavení takového úředníka, relativně malé riziko jeho efektivního potrestání a nemožnost subjektu tohoto úředníka obejít. Šestý faktor s tímto tvrzením také souvisí, nicméně mechanismus jeho uplatnění je trochu složitější.

⁴⁰ Takovými statky mohou být např. zahraniční měna, zvýhodněné půjčky, elektrická energie, voda, bydlení, vzdělání, zdravotnictví ale i invalidní důchody.

⁴¹ Situaci v ČR se z toho pohledu podrobně zabývá Ondráčka a kol. (2006).

2.1.2 Nepřímé faktory

Vedle faktorů, které ovlivňují korupci přímo, si Tanzi všímá i faktorů, které působí na korupci nepřímo. Prvním z nich je *kvalita byrokracie*, která úzce souvisí s tradicí a společenským postavením úředníka ve státní správě. Společenský status úředníka se liší stát od státu. Tam, kde veřejný úřad přináší svému vykonavateli vysokou prestiž, lze očekávat mnohem vyšší odolnost vůči korupčním snahám, zapříčiněnou potencionálně značnými náklady ztráty postavení při odhalení.

Druhým faktorem je *úroveň platů ve veřejném sektoru*. Mezi platy úředníků a jejich sklonem ke korupci existuje empiricky ověřený vztah nepřímé úměrnosti. Nicméně ať je výše platů jakákoliv, někteří úředníci stále budou zkorumpovatelní díky psychologickým faktorům – některé nabídky mohou být příliš lákavé, než aby je mohli odmítnout. Navíc vysoké platy mohou na jedné straně snížit výskyt korupce, ale na straně druhé mohou vést k požadavkům úředníků na mnohem vyšší úplatky s tím, jak se zvyšují potencionální náklady ztráty zaměstnaní.

Třetím faktorem je *systém sankcí*. Logika tohoto faktoru je prostá – čím tvrdší trest může dopadnout na hlavu dopadeného zkorumpovaného úředníka, tím méně budou úředníci ochotni takovéto aktivity podstupovat. Ale podobně jako u předchozího faktoru mohou vyšší postihy vést jak k omezování korupce, tak i k potřebě vyšších úplatek tak, aby se kompenzovaly zvýšené potencionální náklady. Samozřejmě je potřeba brát v úvahu efektivní sankce, nikoliv formální, které často působí drakonicky, ale ve skutečnosti bývá jejich aplikace velmi shovívavá.

Čtvrtým faktorem jsou *institucionální kontrolní mechanismy*, které by měly odhalovat potencionální hříšníky. Nejeefektivnějšími kontrolními mechanismy jsou vnitřní instituce. Efektivní dohled a jasná pravidla etiky chování mohou odradit úředníky od korupčních aktivit.

Pátým faktorem je *transparentnost pravidel, zákonů a procedur*. Absence průhlednosti postupů, nejasně specifikovaná pravidla a významově nejednoznačné právní normy vytvářejí podmínky vhodné pro rozkvět korupce.

Konečně šestým faktorem je *příkladnost chování vedení*. Pokud se nejvyšší představitelé sami dopouštějí nezákonných aktivit nebo je přehlíží u svých spolupracovníků či příbuzných, nelze očekávat, že jejich podřízení se budou chovat jinak.

Zamyslíme-li se nad rozdílem mezi Tanziho přímými a nepřímými faktory, první jmenované jsou do značné míry těžko ovlivnitelné a s trochou dobré vůle je můžeme

označit za charakteristiky veřejného sektoru, jsou to vesměs základní funkce státu jako regulace hospodářské činnosti, výběr daní, rozhodování o veřejných financích atd. O těchto věcech bude muset vždy někdo rozhodovat, a tedy bude v pokušení svoji pozici zneužít.

Toho, aby se tak nestalo, můžeme docílit omezením nepřímých faktorů, které jsou, kromě kvality byrokracie, jež je spíše výsledkem historického vývoje, dobře ovlivnitelné z horních pater politického systému. Z tohoto pohledu především pátý a šestý nepřímý faktor představují relativně nenákladnou cestu jak korupční příležitosti významně omezit. Je však s podivem, že politické špičky toto téměř nereflektují. Přemítání, proč tomu tak je, necháme na čtenáři, neboť by nás mohlo do slepé uličky ničím nepodložených spekulací, a omezíme se na konstatování, že tento problém souvisí s politickou kulturou, která v tranzitivních zemích obecně není moc dobrá.

2.2 Korupce v centrálně plánovaném systému

Přirozeným výchozím bodem naší analýzy korupce v tranzitivních ekonomikách bude zmapování rozsahu a vzorců korupce v reálně socialistickém hospodářském systému. Kdybychom vzali v úvahu názory prezentované v subkapitole 1.4, tedy že korupce je přímo úměrná velikosti státu, pak by socialistické hospodářství, kde je jediným vlastníkem stát, muselo být „korupčním rájem“. Jestli tomu tak opravdu bylo, se pokusíme ukázat nyní.

První část této subkapitoly je věnována korupci v podnikovém sektoru a je založena na deskriptivních analýzách chování československé podnikové sféry Lubomíra Mlčocha. Ve druhé části vycházíme z prací Schwartz (1979) a Kramer (1977) o korupčních šablonách v Sovětském svazu. Ačkoliv pracujeme s pohledem pouze do dvou zemí, můžeme předpokládat, že i v ostatních socialistických zemích bylo chování ekonomických subjektů v základních rysech podobné.

2.2.1 Korupce v podnikovém sektoru

Centrální plánování je veskrze pokusem řídit ekonomiku jako jednu velkou dílnu, který vychází z přesvědčení Karla Marxe, že transakční náklady trhu jsou neúnosně vysoké. K tomu, aby hospodářství mohlo takto fungovat, bylo potřeba nahradit instituci soukromého vlastnictví celospolečenským vlastnictvím a celou ekonomiku vertikálně integrovat. Za účelem ovládnutí celospolečenské výroby si stát vytvořil zvláštní řídicí organizační strukturu, která se vyznačovala dvěma základními rysy (Mlčoch 1997):

- a) hierarchickou (víceúrovňovou) řídicí vertikálou,

b) organizační monopolizací a kartelizací ekonomiky v horizontálním směru.

„Podnik v reálném socialismu bylo možno popsat jako koalici vnitřních a vnějších konstituentů svázaných vůči sobě navzájem a vůči podniku jako organizaci formálními (smluvními) i neformálními vztahy.“⁴² Do vnitřních konstituentů se řadili „kontrolní skupina“ (manažeři a čelní představitelé stranického vedení podniku), úředníci, „dělnická aristokracie“ a řadoví dělníci. Mezi vnější konstituenty patřili představitelé nadřazené hierarchické struktury moci a zůstupci horizontálních dodavatelsko-odběratelských vztahů podniku.

Vznik těchto podnikových koalic byl ve vertikálním směru stimulován na jedné straně mocenským vlivem směřujícím od shora dolů, na straně druhé reálnou ekonomickou mocí, kterou měly ve svých rukou podniky. Tato situace byla umožněna tím, že nadřazené články hierarchie byly posuzovány podle výsledků svých podřízených jednotek a ty toho pak využívaly k „vydírání“ nadřazených struktur. Podniky také ve svůj prospěch využívaly silné informační asymetrie. Směr těchto tlaků byl tedy opačný, od zdola nahoru. Kombinace obou směrů vlivu zapříčinila, že různé stupně hierarchie sledovaly společné cíle a vytvářely koalice.

V horizontální rovině byl hlavním činitelem tlačícím na vznik podnikových koalic monopolní charakter trhů. Podniky si v odbytové rovině své činnosti mohly užívat monopolního postavení, ale na druhé straně při shánění zásob a výrobních vstupů byly odkázány na trhy s jediným dodavatelem (monopson). V prostředí chronické nedostatkovosti, která byla přirozeným rysem socialistické ekonomiky, neměly podniky jiné volby, než se snažit udržet přízeň dodavatelů za každou cenu, neboť neexistoval jiný způsob, jak si životně důležité dodávky opatřit.

Podnikové koalice jsou z pohledu korupčního potenciálu velmi zajímavé, neboť minimálně k jejich utváření a následně udržování externích členů musela existovat přiměřená motivace. *„Kromě institucionálně rekurentně svázaných zájmů v hierarchii byla svázanost externích konstituentů s podnikem posilována i formami, které neslesly denní světlo.“⁴³*

Vedle způsobu ustavení jsou pro nás podnikové koalice předmětem zájmu i díky cíli, který sledovaly. Oficiálním cílem podniku bylo maximalizovat účetní zisk, nicméně podnikové koalice zajímal jiný zisk. *„Skutečný „zisk“, o který usiluje podniková koalice a*

⁴² Mlčoch (1997, s. 42).

⁴³ Mlčoch (1997, s. 43).

zejména její „kontrolní skupina“, je skryt v celé řadě [...] nákladových položek.“⁴⁴ Konkrétní podobou takového zisku jsou z hlediska reálného hospodaření podniku „nepotřebné“ rezervy ukryté v prostředcích přidělených podniku plánem. Zdaleka nešlo jen o navyšování mzdového fondu, stejně intenzivní zájem měla „kontrolní skupina“ i o „nafouknutí“ ostatních přidělů. Takto získané prostředky mohly být „použity jako „pohnutka“ pro externí členy podnikové koalice, popř. jako zdroj neformálních přerozdělovacích procesů.“⁴⁵

Z poslední věty je patrné, že chování podnikových koalic splňovalo definici korupce. Můžeme předpokládat, že poskytování „pohnutek“ vnějším členům koalice a neformální přerozdělování prostředků v rámci koalice mělo za následek osobní prospěch zúčastněných osob a že při tom zneužívali svých pozic, je také více než patrné. Na druhou stranu musíme říci, že chování podnikové koalice lze chápat jako chování v souladu s podnikovými zájmy. Zdůrazněme, že jsme nepopisovali chování, které by bylo v daných podmínkách neobvyklé, ale naopak systémové!

2.2.2 Obecné šablony korupce

Pro lepší porozumění korupčním šablonám, které se v socialistických zemích vyskytovaly nejčastěji, je dobré si uvědomit, v jakém prostředí ekonomické transakce probíhaly. Osoby odpovědné za výrobu museli čelit poměrně silné nejistotě. Cíle plánu se někdy měnily i v průběhu naplánovaného období, ale hlavně se ředitelé podniků museli vypořádat s velmi nestálými dodávkami zásob. Navíc princip západky při formulování plánu je vystavoval neustálému tlaku na zvyšování objemu a efektivity produkce. Nepsaným pravidlem přitom bylo, že při úspěšném splnění cílů plánu se nikdo příliš nezabýval metodami jejich dosažení.

Aby však mohlo ke korupčnímu jednání docházet, musí mít úředníci příležitost a motivaci. Obojího se úředníkům v plánované ekonomice dostávalo pohříchu hojně. Příležitosti ke korupci byly zaručeny rolí státu jako středobodu všeho dění. O motivaci se pak také vedle tradičního finančního stimulu, posíleného chronickou nedostatkovostí systému, staraly skutečnosti úzce spojené s povahou systému. Za prvé, nadbytek administrativních regulací, jejichž splnění bylo často téměř nemožné, vybízel k hledání alternativních cest, jak se s nimi vypořádat. Za druhé, korupce představovala neformální způsob, jak částečně redistribuovat hospodářskou moc od velkých vlivných podniků

⁴⁴ Mlčoch (1990, s. 85).

⁴⁵ Mlčoch (1990, s. 85).

k menším podnikům. Za třetí, morální zábrany ke korupčnímu jednání byly velmi oslabeny prioritou plnění cílů. A konečně rizika spojená s korupčními aktivitami byla relativně nízká (Kramer 1977).

Korupce v socialistických ekonomikách se odlišovala ještě v jednom aspektu. Relativní vzácnost hotovosti a tvrdé měny vedla k tomu, že peníze nemohly být tak častým korupčním nástrojem, jak by bylo potřeba (Kaufmann, Siegelbaum 1997). Úředníci se tak museli smířit s tím, že odměnou za své služby se jim dostávalo vzácné spotřební zboží a jiné výhody, jako např. přístup k dačám na periferii velkých měst, k lepším školám pro jejich potomky nebo k rekreaci ve vysněných oblastech.

Kramer (1977) rozděluje korupci v Sovětském svazu do dvou širokých kategorií – korupce pro osobní zisk a korupce pro byrokratický zisk. Účelem korupce pro osobní zisk je obohacení sebe sama nebo jiné osoby. Tato forma korupce byla spojena s nedostatkovou povahou hospodářství, a tak se vyskytovala při přidělování bytů, při přijímání na vysoké školy apod. Účelem korupce pro byrokratický zisk je zvýšení efektivity ve prospěch zaměstnanců organizace prostřednictvím zneužívání nelegálního vlivu a falšování podnikových zpráv.

Schwartz (1979) zkoumá roli korupce v Sovětském svazu z pohledu politického rozvoje⁴⁶ a rozlišuje dvě polohy korupce: *funkční*, tj. podporující politický rozvoj, a *dysfunkční*, tj. způsobující politický úpadek. Nahlížení na korupci v Sovětském svazu pak označuje jako spojení formálních právních a neformálních politických pravidel. Sovětský právní systém rozlišoval čtyři hlavní druhy korupce – zneužití pravomoci, upravování státních hospodářských zpráv, zpronevěru a uplácení – přičemž obecně odsuzováno bylo pouze uplácení. Vytvoření neformálních politických pravidel pak reflektovalo význam *funkčních* podob korupce pro hladký provoz socialistického systému (viz Box 2.1).

1. Zájmy strany jsou nadřazeny zákonu.
2. Nic není takový úspěch jako úspěšné splnění plánu.
3. Na státní peníze se nesahá.
4. „Bílé“ formy⁴⁷ korupce nezahrnují žádný materiální zisk pro jednotlivce.
5. „Šedé“ formy⁴⁸ korupce zahrnují běžné provozní operace s omezenými materiálními zisky pro jednotlivce
6. „Černé“ formy⁴⁹ korupce zahrnují politicky *dysfunkční* metody se značnými materiálními příjmy pro jednotlivce.

⁴⁶ Politický rozvoj (resp. úpadek) v tomto případě znamená růst (resp. pokles) kapacity státních institucí společnosti tak, aby si v čase zachovávali svoji efektivitu a legitimitu (Schwartz 1979).

⁴⁷ „Bílé“ korupce označuje takové chování, které neodsuzuje ani stát, ani veřejnost (Schwartz 1979, s. 428).

⁴⁸ „Šedá“ korupce označuje takové chování, které by některé části státu a veřejnosti trestali, jiné nikoliv (Schwartz 1979, s. 428).

⁴⁹ „Černá“ korupce označuje takové chování, které obecně odsuzuje jak stát, tak i veřejnost (Schwartz 1979, s. 428).

Box 2.1 Neformální politická pravidla korupce v Sovětském svazu, zdroj: Schwartz (1979, s. 430).

Příkladem *funkční* podoby korupce byl *blat*, tj. využití osobního vlivu za účelem získání určitých služeb, ke kterým produkční jednotka nebyla oficiálně oprávněna (Kramer 1997). Ačkoliv je *blat* z definice založen na osobních kontaktech, často zahrnoval i protislužby těžko odlišitelné od úplatků. Výsadním vykonavatelem *blatu* byli *tolkači*, zástupci podniků, kteří měli za úkol shánět potřebné zásoby napříč celou zemí. Jelikož byla operativnost podniku silně závislá na výsledcích snažení *tolkače*, často se tento uchýloval i k nelegálním praktikám. *Funkční* poloha korupce se v tomto případě nalézala ve skutečnosti, že pokud se *tolkačovi* podařilo, třeba i pomocí úplatků, sehnat potřebné zásoby, podnik mohl dál vyrábět. Práce *tolkačů* tedy v Sovětském svazu byla spíše podporována, než odsuzována.

Problémem ovšem bylo, že od *funkčních* poloh korupce k *dysfunkčním* bylo velmi blízko. Pokud si podnik nelegálně hromadil zásoby, aby přečkal období s nedostatečnými dodávkami, bylo vše relativně v pořádku. Nicméně výjimkou nebylo předimenzování těchto zásob, které se pak kazily a jinak znehodnocovaly (ztráty, rozkrádání apod.). Výsledkem bylo, že vláda nemohla tvrdě postupovat proti *dysfunkčním* podobám korupce, neboť by tím obětovala i funkční podoby, které byly pro systém velmi potřebné. Korupce vlastně plnila roli substitutu za reformu špatně fungujících institucionálních struktur (Schwartz 1979).

Pokusme se shrnout naše poznatky o korupci v ekonomikách socialistického typu. Hlavním závěrem je, že korupce byla v centrálně plánovaných ekonomikách systémovým jevem. Formování podnikových koalic bylo důsledkem špatně nastavených řídicích vertikál, funkční podoby korupce promazávaly soukolí hospodářského života a korupce jako taková nahrazovala nerealizovatelné institucionální reformy. Zkrátka korupce se stala nedílnou součástí systému, kterou nebylo možné odstranit. „*Reálný socialismus dovedl k dokonalosti dobývání bohatství a renty na státu.*“⁵⁰

Účelem této subkapitoly bylo podat obrázek o vztahu socialistického systému řízení ekonomiky ke korupci. Jak jsme zjistili, výchozí stav nebyl z pohledu korupce pro transformaci příznivý. Můžeme předpokládat, že korupční praxe a vzorce korupčního chování přežily rozpad centrálně plánované ekonomiky a uplatňovaly se i během období přechodu k tržnímu uspořádání. V kombinaci s podceněním role institucí, jak v rovině

⁵⁰ Mlčoch, Machonin, Sojka (2000, s. 31).

kvalitativní, tak v rovině jejich vynucování, bylo vytvořeno prostředí velmi náchylné ke korupci.

Význam našeho snažení vystihuje teze, že „[...] stojí za to studovat minulý systém, neboť odtud vede na principu „path dependency“ přímá institucionální závislost k „pravidlům hry“ v časech „předprivatizační agonie“, vlastní privatizace i k současným problémům „corporate governance“ ve formálně zprivatizovaných podnicích.“⁵¹

2.3 Korupční potenciál ekonomické transformace

Stejně jako měla své velké heslo Velká francouzská revoluce, „*Liberte, egalite, fraternite!*“, má své trojslovné zaklínadlo i ekonomická transformace. Stabilizace, liberalizace a privatizace jsou stěžejními body přechodu od plánu k trhu, o kterých nikdo nepochybuje. Živá diskuze se však vedla o konkrétní náplni těchto pojmů, především v kategoriích šokový versus gradualistický přístup⁵². Nicméně nás spíše zajímá, která mohly jednotlivé „dimenze“ transformace přispět k rozkvětu korupce.

Makroekonomická stabilizace nenese podle našeho názoru žádný zvláštní korupční potenciál z toho důvodu, že sleduje obvyklé a jasně definované cíle, které sledují všechny vlády na světě, jako je kontrola inflace, stabilizace veřejných rozpočtů apod. Pravdou je, že se vlády v počátcích transformace nacházely v poněkud obtížnějších podmínkách, nicméně z hlediska korupce nenesou politická rozhodnutí v tomto směru žádný potenciaální zisk pro jakékoliv zájmové skupiny. A pokud ano, lze si jen těžko představit, že by se povedlo případné korupční transakce a jejich důsledky utajit.

Zbylé dvě dimenze transformace, privatizace a liberalizace, na rozsah korupčních příležitostí nepopíratelně vliv mají a právě na ně se nyní zaměříme.

2.3.1 Privatizace

Po pádu komunistických režimů se privatizace stala klíčovou součástí transformačních programů ve všech tranzitivních zemích. Nutnost jejího provedení nezpochybňoval nikdo, avšak o konkrétních způsobech jejího provedení se vedla poměrně rozsáhlá diskuze. Tato diskuze se často soustředila pouze na dvě metody, na metodu masové privatizace a metodu privatizace případ od případu, které se nesly v duchu rozpravy o „šokovém versus gradualistickém přístupu“ k transformačnímu paradigmatu (Kouba, Vychodil, Roberts 2005). Vedle těchto dvou metod našly, většinou v menší míře,

⁵¹ Mlčoch (1997, s. 44).

⁵² O produktivitě takového přístupu k rozpravě o transformačním paradigmatu můžeme úspěšně pochybovat, viz Kouba, Vychodil, Roberts (2005).

uplatnění i další privatizační postupy, jako odprodeje do rukou manažerů nebo primární emise akcií. Výsledkem bylo, že každá země disponovala unikátním privatizačním programem zpravidla kombinujícím několik metod dohromady v závislosti na tom, v jakých podmínkách se daná země právě nacházela.

Každá z privatizačních metod měla svá pozitiva a negativa, kterými se ale nebudeme na tomto místě zabývat a uvedeme pouze velmi stručný popis jejich hlavních principů⁵³. *Masová privatizace* spočívala v distribuci kupónů mezi širokou veřejnost, které poté sloužily k nákupu podílů ve společnostech zařazených do tohoto programu. *Privatizace případ od případu* byla založena na projednávání každého jednotlivého prodeje společnosti strategickému partnerovi. Při *primární emisi akcií (Initial Public Offering, IPO)* byly umístěny akcie podniku na kapitálový trh. *Prodej do rukou managementu a zaměstnanců* měl také často formu kupónů, popř. pozdržených plateb, kvůli nedostatku likvidity kupujících. Zvláštní formou privatizace byla *likvidace*, tedy rozebrání nesolventních podniků a následný prodej jednotlivých aktiv. A nakonec *spontánní privatizace*, metoda, která rozhodně nebyla zamýšlena, ale v praxi nebyla výjimkou. Princip této metody spočíval v převodu aktiv směrem k managementu společnosti, popř. k vysokým úředníkům či politikům, a to většinou nelegální cestou.

Hlavním cílem privatizace je převést vlastnická práva na soukromé subjekty. Již římské právo rozeznávalo tři roviny vlastnických práv – právo užívat předmět vlastnictví, čili hospodařit s ním (*usus*), právo užívat plodů tohoto vlastnictví (*usus fructus*) a právo měnit formu vlastnictví, obchodovat s majetkem (*abusus*). Přeneseme-li právo užívat plodů na podnik, můžeme ho přeformulovat jako *právo na cash-flow* ve smyslu nároku na výhody plynoucí z produkční činnosti podniku (např. příjmy z prodeje vyrobeného zboží). Právo měnit formu vlastnictví odpovídá *právu kontrolovat*. V případě podniku takové právo dává vlastníkovu moc rozhodovat o tom, jak se bude podnik využívat, zda ho prodat či pronajmout apod. Oddělení práva na cash-flow a práva kontrolovat nevyhnutelně vede k neefektivnosti, neboť pokud tato dvě práva spravují dvě různé osoby, je velmi pravděpodobné, že budou sledovat odlišné cíle.

Model takové situace představují Shleifer, Vishny, Boycko (1996), kde je předmětem zájmu společnost vlastněná z části státem. Premisou modelu je tvrzení, že státní podniky nejsou efektivní, protože se spíše než maximalizaci zisku věnují politickým cílům. Jedním z klíčových cílů politiků je zaměstnanost, starají se o hlasy lidí, jejichž místa jsou

⁵³ Pro podrobnější charakteristiky privatizačních metod viz např. Kaufmann, Siegelbaum (1997) nebo Kouba, Vychodil, Roberts (2005).

v ohrožení. Problémem je, že kontrolní práva, tedy i právo ovlivňovat úroveň zaměstnanosti v podniku, jsou v rukou zodpovědného politika či úředníka, zatímco práva na cash-flow drží státní pokladna, popř. se o ně dělí se soukromými spoluvlastníky. Důsledkem takové struktury vlastnických práv je, že politik plně neinternalizuje náklady v podobě ušlých zisků státní pokladny a soukromých investorů a dělá suboptimální rozhodnutí odpovídající jeho preferencím (maximalizace šance na znovuzvolení).

Proto je velmi důležité, do jaké míry se privatizaci podaří transfer kontrolních práv z rukou politiků do rukou privátních subjektů. To souvisí s kvalitou definování vlastnických práv. Špatně definovaná vlastnická práva se vyznačují dvěma rysy, *neefektivními kontrolními strukturami* a *nevynutitelností kontraktů* (Shleifer 1994). Neefektivní kontrolní struktury jsou takové, které selhávají v prosazování ex ante investic, ačkoliv ex post mohou lidé vyjednat efektivní výstup. Např. pokud obchodník nevlastní prostory, ve kterých nabízí a prodává své zboží, může zanevřít na další zlepšování svého obchodu, neboť se obává, že vyšší zisky budou ex post přivlastněny majitelem nemovitosti. Důvodem takového počínání je, že pokud majitel a obchodník neuzavřou (nemohou uzavřít) dlouhodobou smlouvu, obchodníkovi neustále hrozí, že bude z pronajatých prostorů odejit. Díky této hrozbě může majitel extrahovat od obchodníka vyšší renty. Pokud by obchodník nemovitost vlastnil, alokace zdrojů by byla efektivní.

Coaseho teorém říká, že jsou-li vlastnická práva volně převoditelná a jsou-li transakční náklady nulové, výchozí rozdělení vlastnických práv není podstatné pro alokaci zdrojů. Po výchozím rozdělení vlastnických práv jsou tato práva přeskupována individuálními vlastníky prostřednictvím dobrovolně sjednaných transakcí do nových vlastnických struktur, jež maximalizují celkovou hodnotu zdrojů ex post (Mlčoch 2005). Alternativní cestou Grossmana a Harta, jak dojít k efektivnímu výsledku, je směna vlastnických práv ex ante - obchodník z předchozího příkladu může koupit budovu, ve které chce provozovat svoji činnost.

Obě tvrzení však spočívají na vynutitelnosti kontraktů. Problém se ukrývá v tom, že kontrakty často vynutitelné nejsou. Pokud není možné kupní smlouvu na budovu vynutit soudně nebo jinou cestou, k efektivnímu výsledku se nedostaneme. Druhým aspektem špatně definovaných práv je tedy nevynutitelnost kontraktů.

Teorie říká, že politici by měli ve svých rukou držet kontrolní práva pouze v případě, kdy ochraňují veřejný blahobyt, tzn. soukromé kontrolní struktury nejsou efektivní (např. nadměrné znečišťování prostředí). Ve skutečnosti mají politici enormní diskreční pravomoc nad ekonomickým životem, která je daleko za hranicemi rozumných

ekonomických kalkulací (Shleifer 1994). V mnoha zemích, a pro tranzitivní země to platí dvojnásob, mají politici pravomoc zavřít podnik nebo mu znemožnit zahájení provozu z téměř libovolných důvodů, které mají jen málo společné se společenským blahobytem. Přírozeným vyústěním takové situace je, že za prvé, úředník dělá neoptimální rozhodnutí, protože nenese jejich náklady, a za druhé, úředník si může přivlastnit část zisků, pokud kompletní ex ante kontrakt mezi ním a podnikatelem nemůže být sepsán, neboť úředník může hrozit, že podnik nechá zavřít.

V Coaseho světě neexistuje problém s neefektivní alokací kontrolních práv popsanou výše, kde byrokrat může zavřít nebo zabránit otevření podnikání. Byrokrat a podnikatel by spolu vyjednali efektivní výsledek. Podnikatel by byrokrata uplatil, jinými slovy by od něj koupil právo zavřít nebo nenechat otevřít podnik, ale také právo na jakékoliv zásahy v budoucnosti. To dává podnikateli motivaci realizovat investice. Korupce v takovém případě eliminuje problém neefektivní alokace kontrolních práv.

Existují však tři situace, kdy Coaseho teorém obecně neplatí, a tedy korupce nemůže sloužit jako mechanismus obnovující efektivnost (Shleifer 1994). Za prvé, asymetrická informace mezi byrokratem a podnikatelem může způsobit uvíznutí jednání v mrtvém bodě. Za druhé, po zaplacení úplatku nezbudou podnikateli prostředky na investování, tzv. důchodový efekt. Za třetí, jestliže je v zájmu více podnikatelů uplatit byrokrata, aby zrušil nebo nevynucoval opatření, které je všechny poškozující, může vystat problém „černého pasažéra“.

Daleko větší problém ale je, že korupční kontrakty nejsou vynutitelné. V praxi to znamená, že úředník si může kdykoliv říci o další úplatek, popř. o něj může požádat některý z jeho kolegů. Bez vynutitelných kontraktů nejsou splněny podmínky Coaseho teorému a korupce je neefektivní.

Nabízí se otázka, proč vlády nepodporují korupční kontrakty. Shleifer (1994) uvádí tyto důvody. Za prvé, respektování korupce poškozující obraz vlády v očích veřejnosti a snižuje šance na znovuzvolení. Za druhé, úředníci by byli motivováni vytvářet pro sebe nová kontrolní práva. Za třetí, nevymáhání korupčních kontraktů může dlouhodobě sloužit ustavení vlastnických práv, neboť snižuje osobní prospěch z dalších kontrolních práv v rukou byrokratů, a ti nemají motivaci je vyhledávat.

Ačkoliv jsme si právě teoreticky ukázali, že korupce není vhodnou metodou boje se špatně definovanými vlastnickými právy, Hellman, Kaufmann, Jones (2000) došli k jinému závěru. Jedním z výsledků jejich empirického výzkumu bylo, že firmy, které se cítí nejistě ohledně svých vlastnických a smluvních práv, mají větší sklon pokoušet se ovládnout stát.

Především v ekonomikách, kde je stát ve velké míře ovládán soukromými firmami, jsou tyto snahy úspěšné a firmy, které ovládají stát, zaznamenaly v rámci nejistoty vlastnických práv posun k lepšímu. V kontrastu s tím, firmy, které se nepokoušely ovládnout stát, v tomto směru vykazovaly zhoršení situace.

V souladu s tímto poznatkem docházejí Kaufmann, Siegelbaum (1997) k závěru, že v neprivatizované ekonomice, kde nad slabými právními institucemi dominuje sebezájem politiků a úředníků, ovlivňují výskyt korupce následující faktory:

- 1) rozsah kontrolních práv nad ekonomickou aktivitou v moci politiků a úředníků,
- 2) stupeň nesouladu mezi právy kontrolovat a právy na cash-flow,
- 3) profesionalismus státní správy a efektivnost dohledu nad ní.

Z pohledu post-privatizačního období se zdroje budoucí korupce odvíjejí od možností a schopností politiků a úředníků vytvářet nová kontrolní práva, jejichž vykonávání by jim umožnilo dobývat renty. Nejvýznamnějšími kontrolními právy přežívajícími po privatizaci jsou (podle Kaufmann, Siegelbaum 1997):

- 1) právo udělovat vládní povolení vykonávat určitou ekonomickou aktivitu (obecně licence),
- 2) právo poskytnout přístup k veřejným penězům, ať už přímo (dotace), nebo nepřímo (dotované a přednostní úvěry, daňové výjimky).

Přirozenou snahou politiků a úředníků je tato práva využívat k osobnímu zisku. Zrovna tak přirozenou motivací firem je nejen dostat se k nabízeným povolením a veřejným zdrojům, ale i zamezit přístup do těchto oblastí potenciálním konkurentům.

Kaufmann, Siegelbaum (1997) vyvozují, že při zkoumání post-privatizačního prostředí se tedy musíme zabývat faktory, které vedou k posilování či oslabování výše uvedených dvou kontrolních práv, přeživších privatizaci a držených vládou, a také faktory, které napomáhají, popř. omezují, vytváření kolegiálních vztahů mezi politiky a úředníky na jedné straně a jejich privátními protějšky na straně druhé.

Prvním faktorem je zbytkové státní vlastnictví, které má dvě dimenze, *rozsah privatizačního programu* a *zbytkové státní vlastnictví v částečně privatizovaných společnostech*. Pokud je počáteční rozsah programu z různých důvodů příliš malý, v budoucnosti dochází k jeho prodlužování, avšak tou dobou již lobby za omezení kontrolních práv politiků a úředníků nutně slábne a příležitosti k ustavení vazeb soukromým a státním sektorem se naopak množí. Zbytkové státní vlastnictví zanechává v rukou úředníků přímá kontrolní práva nad společnostmi a zároveň vytváří prostor pro snazší přístup částečně privatizovaných společností k politikům.

Druhým faktorem jsou *zbytkové kupní závazky*, typické pro privatizaci případ od případu. Prodeje podniků strategickým partnerům často zahrnovaly i záruky ze strany kupujícího, že zachová určitou úroveň zaměstnanců nebo investuje příslušné prostředky do privatizované společnosti. Z pohledu korupce však tyto záruky vtahují stát do budoucího podnikání a vybavují ho dalšími zneužitelnými kontrolními právy.

Třetím faktorem je *struktura nových vlastníků*. Pokud se podaří převést kontrolní práva a práva na cash-flow na nezávislé subjekty bez dřívějších kontaktů se státní správou, navázání nových korupčních vazeb je obtížnější. Tito noví vlastníci zároveň mohou za účelem rovnější soutěže vytvářet tlak na politiky a úředníky, aby omezili jejich možnosti kontrolovat licence a přístup k veřejným zdrojům.

Čtvrtým a posledním faktorem je *korupce v privatizačních transakcích*. Pokud se korupční metody osvědčí v privatizačních transakcích, je pravděpodobné, že jejich aktéři jich budou využívat i nadále. Pokud navíc zkorumpované privatizační transakce vedou k vytvoření silných monopolních postavení, tyto mohou být schopny dále ovlivňovat politiky a úředníky a získávat od nich různé výhody.

	Rozsah programu	Zbytkové státní vlastnictví	Zbytkové závazky	Noví vlastníci	Korupce v privatiz. transakcích
Likvidace	++	--	--	--	--
Masová privatizace	--	++	--	-	--
Primární emise akcií	++	+	--	--	-
Privatizace případ od případu	-	--	++	--	+
Spontánní privatizace	--	--	--	+	++
Prodeje zaměst. a managementu	-	--	++	++	++

Tabulka 2.1 Vliv privatizačních metod na korupci v post-privatizačním prostředí, zdroj: Kaufmann, Siegelbaum (1997, s. 15), (+) a (++) znamená velký a velmi velký korupční potenciál, (-) a (--) malý a velmi malý korupční potenciál.

Tabulka 2.1 ukazuje, jak si jsou jednotlivé privatizační metody schopné poradit s uvedenými faktory. Nejlépe se z tohoto pohledu jeví metoda likvidace, kterou limituje jen rozsah, ve kterém může být provedena. Toto omezení je dáno spíše politickými důvody v podobě strachu z nezaměstnanosti. Na druhou stranu tato metoda neumožňuje zbytkové státní vlastnictví ani residuální závazky. Rovněž vytváří vhodnou strukturu nových vlastníků a limituje možnosti korupce při své aplikaci.

Na pomyslném žebříčku se za metodou likvidace umístily masová kupónová privatizace a primární emise akcií. Obě metody spojuje menší korupční potenciál během jejich aplikace, příznivá struktura nových vlastníků a nemožnost vytváření residuálních

závazků vůči státu. Co svědčí v neprospěch těchto dvou metod, je zbytkové státní vlastnictví. Zásadní rozdíl pak tkví v rozsahu, v jakém mohou být obě metody provedeny. Zatímco masová privatizace není, co se týče rozsahu, prakticky ničím limitována, primární emise akcií jsou silně závislé na stavu, ve kterém se nacházejí kapitálové trhy. Jelikož je pro tranzitivní země typická nevyzrálость těchto trhů, metoda primárních emisí nemohla nabývat velkých rozměrů.

Další dvojici metod tvoří privatizace případ od případu a spontánní privatizace. Společná pro obě metody je absence zbytkového státního vlastnictví, náchylnost ke korupci při jejich aplikaci a prakticky neomezenost jejich rozsahu, ačkoliv privatizace případ od případu je mírně limitována časovými náklady na její realizaci. Výhodou privatizace případ od případu, pomineme-li zkorumpované případy, je poměrně dobrá struktura nových vlastníků, nevýhodou naopak množství zbytkových závazků. Nepřítomnost těchto závazků je na druhé straně výhodou spontánní privatizace, kterou vyvažuje nevýhoda v podobě posilování starých vztahů se státní správou, neboť nutně musí probíhat minimálně s tichým souhlasem úředníků.

Nejhůře v tomto srovnání dopadly prodeje do rukou managementu a zaměstnanců. Ty sice nejsou významně omezeny rozsahem a neumožňují zbytkové vlastnictví státu, ale přítomnost mnoha zbytkových závazků a velká náchylnost ke korupci během jejich realizace zvyšují jejich dopady na korupční prostředí. Navíc „noví“ vlastníci nejsou z definice noví, tzn. staré vazby na stát jsou zachovány, popř. ještě posíleny.

Kaufmann, Siegelbaum (1997) závěrem dodávají, že vztah mezi korupcí v dlouhodobém horizontu a různými privatizačními metodami není jednorozměrný. *„Dokonce ani ten nejrozsáhlejší, nejkompletnější a nejčestnější privatizační program, kde jsou nalezeni motivovaní noví soukromí vlastníci, sám o sobě nezaručuje významnou a trvalou redukci v kontrolních právech, vztahujících se k udělování licencí a k veřejným financím.“*⁵⁴ Privatizační program musí být podpořen i dvěma zbývajícími pilíři transformace, stabilizací a liberalizací, neboť velký podíl aktivit směřujících k dobývání renty pramení z makroekonomické stability a neliberalizovaných trhů.

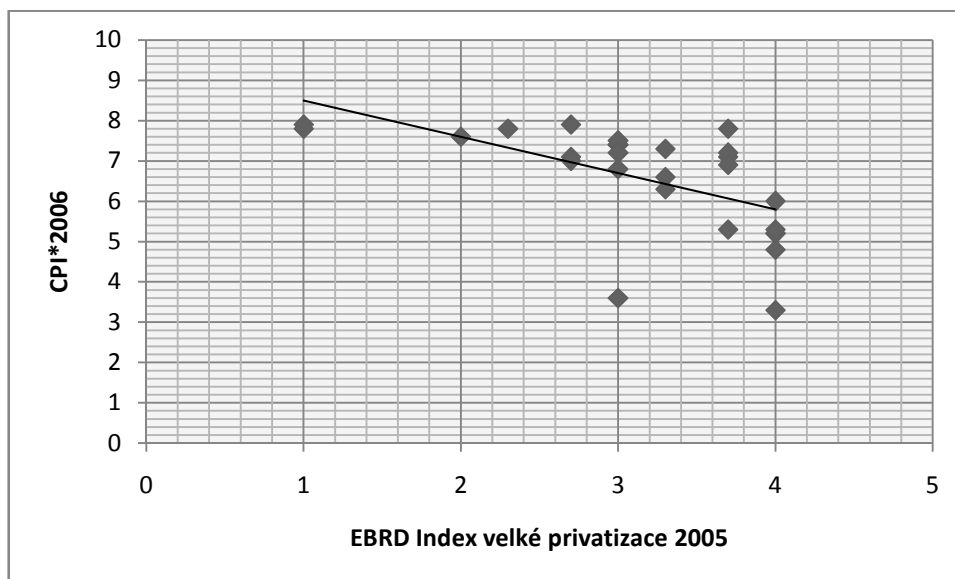
V Graf 2.1 jsme proti sobě vynesli hodnoty CPI* a hodnoty Indexu velké privatizace^{55,56,57}, který měří pokrok země v plnění privatizačního programu. Vidíme, že

⁵⁴ Kaufmann, Siegelbaum (1997, s. 17), překlad autor.

⁵⁵ Jako zástupnou proměnnou pokroku v privatizaci jsme vybrali Index velké privatizace. EBRD nabízí také Index malé privatizace, ale vzhledem k vysoké korelaci mezi oběma indexy (korelační koeficient 0,80) na volbě indexu tolik nezáleží.

mezi tranzitivními zeměmi existují značné rozdíly, některé jsou velmi blízko úplnému dokončení privatizace, jiné se naopak stále nacházejí na jejím počátku. Jednoduchá regresní přímka, kterou jsou data proložena, naznačuje negativní vztah mezi korupcí a pokrokem v privatizaci. Pro země s téměř dokončenou privatizací jsou typické nižší hodnoty CPI*, na druhé straně země s nejmenším privatizačním pokrokem spojuje vysoká úroveň vnímání korupce. Výjimkou je Slovinsko, které je na tom z hlediska korupce velmi dobře, přitom ale v privatizaci pokročilo jen středně daleko.

Jakým směrem jde kauzalita však nemůžeme říci. Ve třetí kapitole ukážeme, jakým způsobem může korupce zastavit reformní proces a zároveň jak špatně definovaná vlastnická práva (jako výsledek nedůsledné privatizace) mohou přimět ekonomické agenty, aby se věnovali korupci. Teoreticky by tedy kauzalita mohla jít oběma směry.



Graf 2.1 Vztah mezi korupcí a pokrokem v privatizaci v tranzitivních zemích, zdroj: TI ČR (2007), EBRD (2005).

2.3.2 Liberalizace

Liberalizací v této subkapitole rozumíme uvolnění cenových mechanismů, zavádění soutěžního prostředí do ekonomiky včetně tvrdých rozpočtových omezení a odstranění ochrannářských opatření v zahraničním obchodě, včetně zavedení volné směnitelnosti domácí měny.

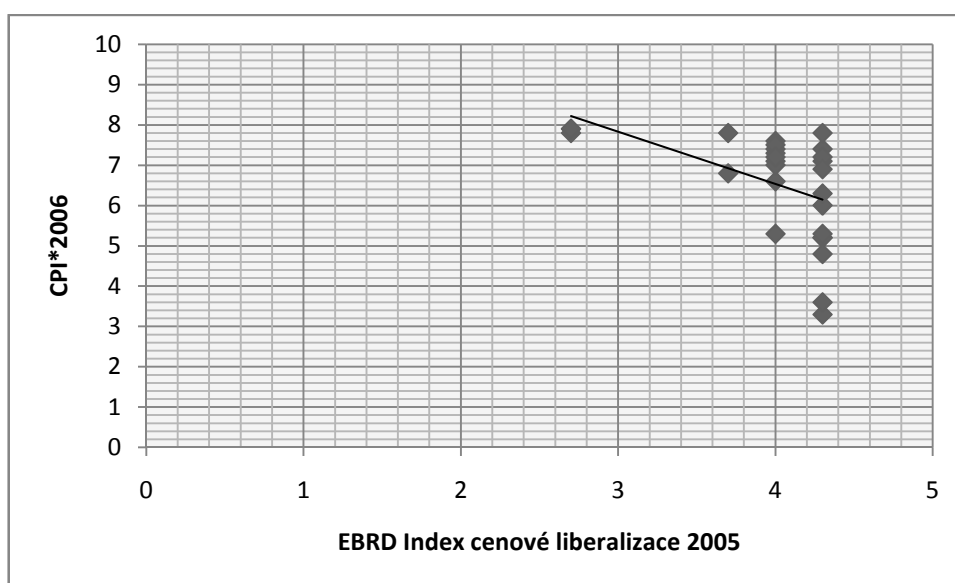
⁵⁶ EBRD Index velké privatizace (stejně jako všechny další níže zmíněné EBRD indexy) může nabývat hodnot od 1 do 4+, kde 1 znamená nepatrný pokrok a 4+ odpovídá standardům vyspělých ekonomik.

⁵⁷ Čtenáře může zarazit časový nesoulad mezi oběma indexy. Po bližším prozkoumání indexů, ze kterých je CPI* sestavován, lze zjistit, že do CPI* 2006 vstupují i indexy, které jsou počítány z dat z roku 2005. Považujeme tedy za legitimní konfrontovat CPI* 2006 s EBRD indexy z roku 2005.

Začněme cenovou liberalizací, která má velký potenciál v potírání korupce, neboť eliminuje jeden z Tanziho přímých faktorů šíření korupce, a sice poskytování zboží a služeb za netržní ceny. Podle Broadman, Recanatini (2000) je zavedení tržního cenového mechanismu velmi žádoucí, neboť:

- 1) přirozenou cestou si vynucuje disciplinovanost producentů ve smyslu konkurenceschopnosti, kdy se ceny odvíjejí od nákladů, a tedy prostor pro manipulaci s nimi je velmi omezený,
- 2) redukuje rozsah příležitostí k vládním zásahům do mechanismu vyrovnávání nabídky a poptávky, přičemž kritickou roli hraje zavedení tvrdých rozpočtových omezení napříč celým hospodářským systémem země.

Klíčovou úlohu při cenové liberalizaci má dobrý design a důsledná implementace reformy, neboť špatně navržená reforma může korupční příležitosti dokonce rozšířit. Liberalizační reforma redukuje korupci, pouze pokud napomáhá vytvoření transparentního mechanismu pro alokaci zdrojů. V případě, že samy liberalizační procesy nejsou průhledné, nebo jsou nestejně aplikované (dotace jsou eliminovány pouze v některých oborech, zatímco jinde jsou zachovány), mohou politici a úředníci dostat do rukou další diskreční pravomoci, vybízející ke zneužití.



Graf 2.2 Vztah mezi hloubkou cenové liberalizace a korupcí v tranzitivních zemích, zdroj: TI ČR (2007), EBRD (2005).

V Graf 2.2 jsme vynesli hodnoty CPI* proti hodnotám Indexu cenové liberalizace. Na první pohled si můžeme všimnout, že v současné době je většina tranzitivních ekonomik ve velmi pokročilé fázi liberalizace cen. Dále můžeme pozorovat, že zatímco státy s nejmenším pokrokem v liberalizaci cen trpí značným rozsahem korupce, mezi státy

s nejlepším hodnocením cenové liberalizace se zařadily země jak s nízkou, tak i s vysokou úrovní korupce.

Druhou dimenzí liberalizace je liberalizace trhů, jejich demonopolizace a vytvoření soutěžního prostředí. O tom, jak byly trhy organizovány za reálného socialismu, jsme stručně pojednali v subkapitole o korupci v centrálně plánované ekonomice. Na počátku transformace byl průmysl velmi koncentrován a dominovaly mu velké podniky. Navíc tyto nebyly zvyklé reagovat na tržní síly poptávky, neboť po celé dekády jim cíle byly diktovány plánem, který nemusel být nezbytně v souladu s poptávkou po výrobcích podniku. Charakter trhů byl velmi nesoutěžní.

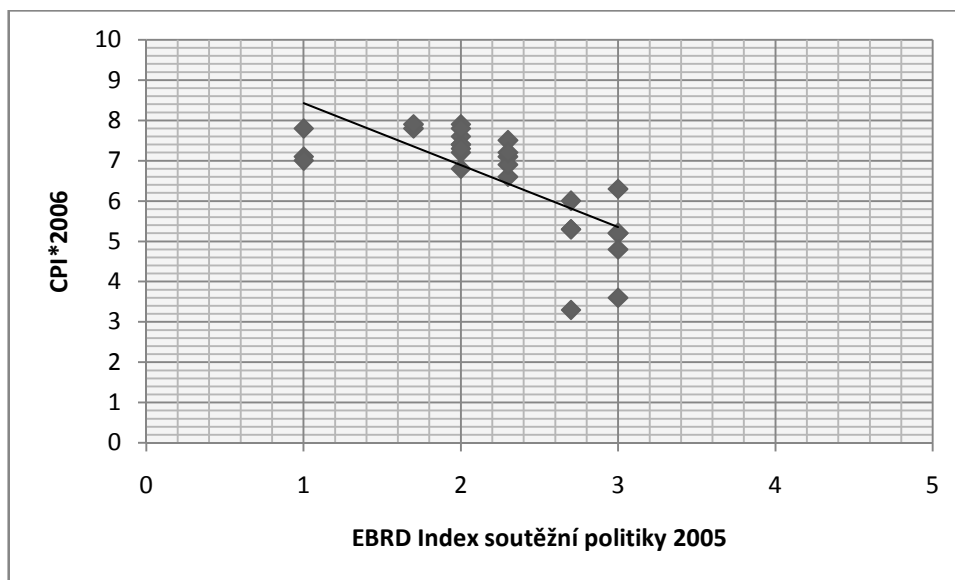
Takové uspořádání dávalo podnikům a vládním úředníkům (to v případě státních podniků, kde existuje velmi nejasná hranice mezi obchodními a politickými zájmy) poměrně velkou diskreční moc, kterou je možné omezit pouze uvolněním prostoru pro soutěžní síly. Soutěž s sebou samozřejmě přináší i další pozitivní efekty jako efektivní alokaci zdrojů, zvyšování kvality výrobků a inovace.

Tam, kde je podnikatelské prostředí špatně soutěžně uspořádané, příležitosti k dobývání renty mohou vyrůst ze dvou různých, ale provázaných elementů, které podporují diskreci a prosazování speciálních zájmů. Za prvé, bariéry vstupu pro nové soukromé subjekty, které by tlačily na soutěžní disciplínu a zároveň redukovaly protekci stávajících firem, prohlubují diskreční moc staré podnikové elity a omezují restrukturalizační proces. Za druhé, koncentrace prodejců mezi stávajícími firmami podporuje nekompetitivní a koluzivní chování, které ústí v neefektivní produkční a náborová rozhodnutí, cenové distorze a špatnou kvalitu produktů. Tyto faktory stimulují snahy ovládnout stát za účelem zabránění zavedení soutěžních sil.

Čábelková (2001) ukazuje jeden z možných kanálů, kterými i krátkodobé omezení vstupu soukromých subjektů na trh může zapříčinit dlouhodobý nárůst korupce a vydírání. Omezená konkurence na trzích implikuje nadstandardní zisky, které se stávají středem pozornosti úředníků a různých vyděračských skupin. Korupce a vydírání vede ke snížení očekávaných zisků firem, ve firmách převládnu pesimistická očekávání, která se šíří i mezi potencionálními zájemci o vstup na trh. Po odstranění bariér vstupu pak bude mít zájem vstoupit na trh jen málo nových firem, neboť potenciální ziskovost je omezena. Z dlouhodobého hlediska je výsledkem trh s menším počtem účastníků a poměrně vysokými hrubými zisky firem, na kterých parazitují vyděrači a úplatní byrokrati.

Pro tranzitivní ekonomiky je jedním z klíčových úkolů implementovat efektivní soutěžní politiku, která by se měla vyznačovat transparentní a nestrannou restrukturalizací

post-socialistických podniků. Horizontální i vertikální desintegrace firem operujících za hranicí výnosů z rozsahu a exit nesolventních firem by měly vést k uvolnění neehospodárně využívaných aktiv a jejich efektivnějšímu užití. Zároveň by měla být vytvořena jasná pravidla vymezující prostor, ve kterém se mohou nově vstupující subjekty pohybovat, a jejich porušení by mělo být účinně penalizováno.



Graf 2.3 Vztah mezi kvalitou soutěžní politiky a korupcí v tranzitivních zemích, zdroj: TI ČR (2007), EBRD (2005).

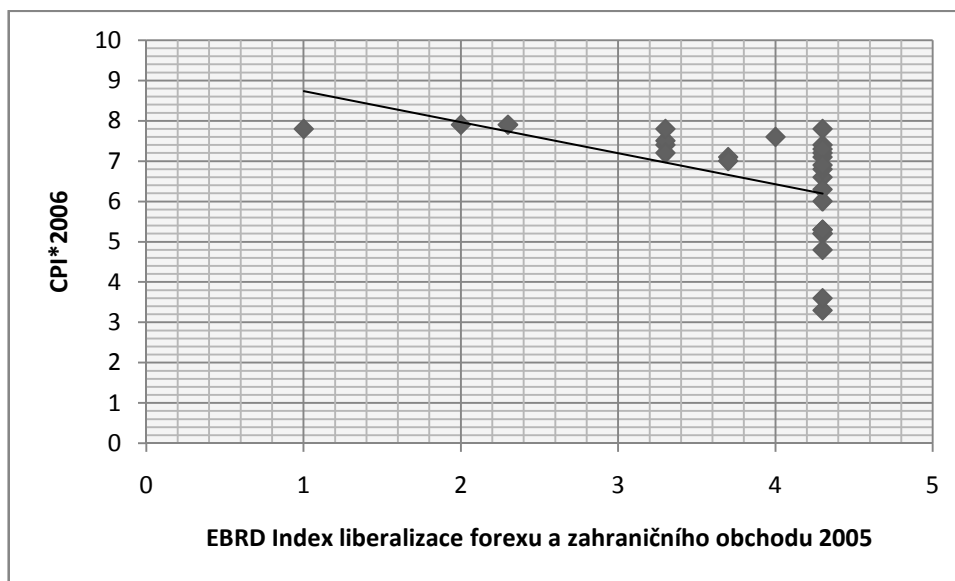
Graf 2.3 zobrazuje vztah mezi hodnotami CPI* a Indexem soutěžní politiky. Oproti předchozímu grafu můžeme vidět, že tranzitivní ekonomiky zatím zaznamenaly pouze průměrný pokrok, co se kvality soutěžních politik týče. Naznačená regresní přímka má předpokládaný sklon. Země s nízkou efektivitou soutěžní politiky jsou opět země s nejvyššími korupčními indexy. Na druhé straně sedmička zemí s nejkvalitnější soutěžní politikou, je zároveň skupinou zemí s nejnižším vnímaným rozsahem korupce.

Třetí dimenzí liberalizace je uvolnění zahraničního obchodu, přímých zahraničních investic a volná směnitelnost měny. Volný zahraniční obchod vytváří nátlak na domácí výrobce, aby operovali efektivněji. Zrovna tak přímé zahraniční investice přinášejí do ekonomiky pozitivní efekty. Havránek (2007) uvádí např. *efekt soutěže* – vstup zahraniční firmy na dosud nedokonale konkurenční trh vede ke zvýšení konkurence, nebo *demonstrační efekt* – domácí firmy se mohou učit z rozdílů mezi jejich technologiemi a těmi zahraniční firmy.

Ochranná opatření skýtají značný prostor pro korupci. Velké rozdíly mezi jednotlivými tarify, daňové úlevy, složité systémy kvót, investiční pobídky, vytváření

speciálních ekonomických zón, vývozní a dovozní povolení, to vše je zdrojem potenciálních rent a zároveň to dává úředníkům do rukou značné diskreční pravomoci.

Liberalizace zahraničního obchodu by se měla zaměřit na sjednocení tarifů, neboť jejich diferencovanost vytváří možnosti pro úředníky za úplatu překlasifikovat zboží do výhodnější skupiny. Zrušení zbytečných povolení, úlev a výjimek je zrovna tak žádoucí. V případě, kdy to není možné, je potřeba klást důraz na transparentnost procesů jejich udělování.

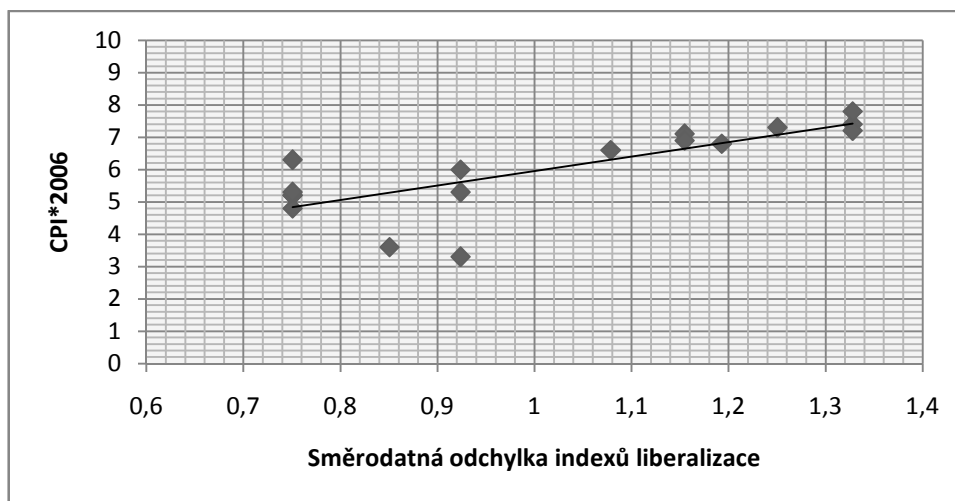


Graf 2.4 Vztah mezi postupem v liberalizaci zahraničního obchodu a korupcí v tranzitivních ekonomikách, zdroj: TI ČR (2007), EBRD (2005).

Graf 2.4 ilustruje vztah mezi indexem CPI* a Indexem liberalizace forexu a zahraničního obchodu. Rozložení dat velmi připomíná Graf 2.2, ačkoliv rozdíly mezi jednotlivými státy v pokroku liberalizace jsou větší. Velká většina zemí dosáhla absolutního hodnocení, mezi těmito zeměmi se podle předpokladů nacházejí země s nejnižší korupcí, ale také země s vysokým korupčním vnímáním. Stejně jako v předchozích případech se potvrzuje, že země, které pokročily v liberalizaci zahraničního obchodu nejméně nebo vůbec, mají zároveň největší problémy s korupcí.

Shrnutí této subkapitoly je takové, že pro tranzitivní země nejméně postižené korupcí je typický největší pokrok v celkové liberalizaci a privatizaci. Naopak země, které v těchto oblastech dosáhly pouze mírného pokroku, patří do skupiny zemí nejvíce zachvácených korupcí. Existuje však skupina zemí, které si vedou dobře pouze v některých oblastech liberalizace. Z našich grafů to není patrné, ale země, které si vedly v jednotlivých dimenzích liberalizace velmi dobře, ale přesto trpěly velkým rozsahem korupce

(upozorňovali jsme na ně u Graf 2.2 a Graf 2.4), nebyly tytéž⁵⁸. To nás dovedlo k myšlence, že větší váhu než pokrok v jednotlivých oblastech liberalizace bude mít celková konzistentnost pokroku liberalizace ve všech dimenzích současně.



Graf 2.5 Vztah mezi konzistentností v provádění liberalizačních reforem a korupcí, zdroj: TI ČR (2007), EBRD (2005), výpočty autora.

V Graf 2.5 jsme se pokusili zachytit vztah mezi konzistentností v zavádění liberalizačních reforem a hodnotami CPI*. Jako měřítko konzistentnosti jsme zavedli směrodatnou odchylku tří částečných liberalizačních indexů. Ze vzorku tranzitivních zemí jsme vyloučili země, které ve všech oblastech liberalizace postupují pomalu⁵⁹, abychom se zbavili konzistentních, ale liknavých reformátorů, u kterých lze na základě předchozích grafů předpokládat, že hodnoty CPI* budou vysoké. Z grafu vidíme, že země postupující ve všech dimenzích liberalizace stejně důsledně trpí korupcí méně, než země, které si počínají nekonzistentně. Z toho můžeme vyvodit, že aby se dostavily žádoucí efekty, je potřeba provádět liberalizaci ve všech směrech stejně důrazně.

2.4 Korupční potenciál společensko-politické transformace

Vedle ekonomické transformace se v tranzitivních zemích odehrávaly i další změny, především politického rázu. Politický systém těchto zemí byl od základu změněn po vzoru demokratických zemí⁶⁰. I tyto změny s sebou přinesly možné dopady na náchylnost prostředí ke korupčním aktivitám. V této subkapitole budeme věnovat pozornost dvěma

⁵⁸ Příloha 3 obsahuje hodnoty EBRD indexů zde použitých pro jednotlivé země, ze kterých je tato skutečnost patrná.

⁵⁹ Podmínkou pro setrvání ve vzorku bylo dosažení hodnocení 4+ alespoň v jedné dimenzi liberalizace. Vzhledem k obecně menšímu pokroku v oblasti soutěžní politiky byl nárok snížen na hodnocení 3, nicméně tato úleva neměla na vzorek žádný efekt.

⁶⁰ Stupeň přiblížení se vzorovým demokratickým zemím se samozřejmě napříč tranzitivními ekonomikami velmi liší, od relativně demokratických společností v zemích střední Evropy až po autoritativní režimy v zemích bývalého Sovětského svazu.

z nich, morální integritě prvních demokratických vlád a rozvoji občanské společnosti. Poslední oddíl subkapitoly věnujeme diskuzi kulturních faktorů.

2.4.1 Morální kvalita prvních demokratických vlád

Instrumenty sociální psychologie využívá k vysvětlení určitých vzorců velké politické korupce švédská politoložka Li Bennich-Björkman (2005), která se snaží dokázat, že vznik a přetrvávání postkomunistických forem ovládnutí státu nestojí na stimulech, příležitostech a institucionálním uspořádání, ale na etice a identitě prvních vlád po pádu režimu.

Existuje však něco jako vládní identita? Bennich-Björkman argumentuje výsledky, kterých dosáhla Cecilia Garne⁶¹ při analýze hlavních změn ve vládách ve Francii a Švédsku. Pokud se v těchto zemích chopily moci nové vlády, třeba i ideologicky oponující svým předchůdcům, přesto měly tendence chovat se podobně jako dřívější vlády. Když byly dotázány, proč tak činí, častá odpověď byla, že ve Francii, resp. Švédsku se vlády takto prostě chovají.

Jako klíč k vysvětlení takového chování pak poslouží teorie *path dependency*. Existují období, kdy vlády jsou spíše než organizace nepopsané listy. Jsou to formativní období následující po nějaké radikální změně, která oslabuje nebo úplně ruší dosavadní kulturní omezení a identity. Vlády úřadující v takovýchto dobách se pak stávají naprosto zásadními při vytváření nebo obnovování vládní kultury. Volby, rozhodnutí, ale také chyby a špatné výpočty politických aktérů jsou v tomto případě nesmírně významné.

Pokud tedy chceme vysvětlit ovládnutí státu pomocí konceptu *path dependency*, je nezbytné identifikovat rozhodující formativní období. Tím je pro tranzitivní státy období několika let bezprostředně po prvních demokratických volbách, které je charakteristické institucionálním a sociálním zmatkem. Po tomto krátkém období jsou struktury nového režimu už více méně „uzamčeny“ v politickém zřízení.

Empiricky opírá Bennich-Björkman své poznatky o situaci tří pobaltských států. Zatímco Estonsko a Litva patří mezi ekonomiky s nízkým ovládnutím státu, Lotyšsko naproti tomu se řadí mezi nejvíce postižené státy. V pobaltských státech se vládnoucí elity ve formativních letech po prvních demokratických volbách velmi lišily. Zatímco volby v roce 1990 ve všech třech zemích proběhly jednoznačně ve prospěch stále aktuálních národních front, do voleb v roce 1992 (Estonsko a Litva), resp. 1993 (Lotyšsko) již zasáhlo

⁶¹ Garne, C. (2001): *Newcomers to Power*, In: Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.

velké množství nově ustavených nebo obnovených politických stran. Ve všech zemích tyto volby vyústily ve vlády, kterým dominovala jedna strana.

V Estonsku zvítězila strana *Pro Patria*, která spočívala na křesťansko-demokratických myšlenkách a estonském kulturním nacionalismu, který byl podporován během kulturního vzdoru v 70. a 80. letech. Kořeny strany tedy sahaly do komunistické éry. Jádrem strany bylo tvořeno lidmi, kteří se považovali spíše za intelektuály než pragmatisty. Po vzoru německé CDU se strana spojila s mnoha menšími křesťansko-demokratickými stranami a skupinami, které vznikaly v letech 1988-89. Prioritou strany bylo rozbití starých nomenklaturních vazeb a jasné oddělení mezi podnikovým sektorem, politikou a byrokracií. Vzhledem ke své intelektuální povaze strana neudržovala těsnější vazby s obchodními kruhy a vyzdvihovala principy etiky. Vytvořila tak vládní identitu morálního závazku, která byla demonstrována během komunistické éry podstupováním rizika v podobě účasti na „měkkém“ vzdoru založeném na kultuře.

V Litvě se vítězem voleb stala zreformovaná komunistická strana, *Litevská demokratická strana práce*. Její jádro tvořili pragmaticky ladění lidé, liberální reformátoři, kteří se roku 1989 rozešli s mateřskou komunistickou stranou, a tímto odchodem zpřetrhali potenciální vazby na obchodní kruhy. Mimo to měla strana i finanční aktiva a organizační zkušenosti, které žádná jiná strana nemohla nabídnout, a také historii umírněné a národně zaměřené komunistické strany, která se snažila vydobýt na centrální komunistické straně v Moskvě pro Litvu co možná největší autonomnost. Posílením identity této strany bylo také podstupování rizika při boji o litevskou nezávislost. Strana byla tedy dobře vybavena pro vládnutí nové zemi v průběhu prvních bouřlivých let.

Lotyšsko nemělo ani zkušenou a reformovanou komunistickou stranu, ani zkušenou a morálně silnou alternativní elitu. Volby vyhrála strana *Latvija Cels*, ve které se už ve fázi formování utvořily pevné vazby mezi politiky, podnikateli a intelektuály ve snaze scelit lotyšskou společnost a získat přístup k financování strany. Od počátku transformace tak vznikaly tendence k ovládnutí státu tím, jak podnikatelé využívali své kontakty ve vládní straně, aby lobbovali za své zájmy.

Zárodky rozdílného vývoje pobaltských zemí lze hledat už v 50. letech minulého století. Po smrti Stalina došlo k určitému uvolnění poměrů. Zatímco litevská komunistická strana této příležitosti využila a snažila se co nejvíce od Moskvy separovat, lotyšská komunistická strana zůstala věrna Moskvě a byla považována za jednu z nejvíce represivních v Evropě. V Estonsku rovněž zůstala komunistická strana poměrně tvrdá, nicméně intelektuální elitě se podařilo vytvořit tichý vzdor založený na estonské kultuře a

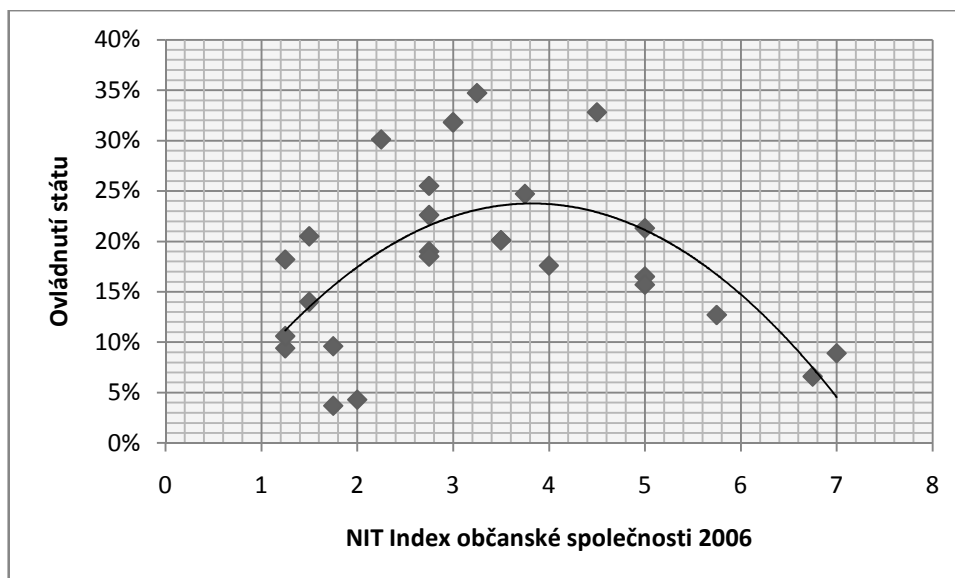
historii, a tedy získat určité zkušenosti a morální kvality, které se mohly uplatnit po rozpadu komunistického bloku.

2.4.2 Nedostatečně rozvinutá občanská společnost

Hellman, Jones a Kaufmann (2000) se ve své jinak mikroekonomické analýze výskytu různých forem korupce pokusili vysvětlit původ ovládnutí ekonomiky i z agregátního hlediska. Zaměřili se na roli občanských svobod, exogenní proměnou, která má vliv na nabídku a poptávku po ovládnutí státu.

Na straně nabídky představují občanské svobody omezení v podobě efektivního dozoru nad státními úředníky, neboť ten zvyšuje náklady politiků na jednání, která poskytují vysoce koncentrované zisky malé skupině mocných hráčů za cenu znatelných nákladů všech ostatních. Na straně poptávky se pak dá očekávat, že postupné zavádění občanských práv do postkomunistické ekonomiky bude zvyšovat poptávku po ovládnutí státu ze strany nově se osamostatňujících firem. Ve výsledku efekt politické liberalizace na agregátní úroveň ovládnutí ekonomiky není jednoznačný a záleží na tom, do jaké míry vliv liberalizace převáží na straně nabídky či poptávky.

Graf 2.6, který znázorňuje vztah mezi ovládnutím státu a úrovní občanských svobod v tranzitivních ekonomikách, odpovídá výsledkům, ke kterým došli Hellman, Kaufmann, Jones (2000), a sice že se dá tento vztah popsat křivkou ve tvaru obráceného písmene U. Tedy částečné zavedení občanských svobod je v některých státech spojeno s rozkvětem ovládnutí státu. V těchto státech je počáteční zavedení občanských svobod nedostatečné, aby vyvážilo ztrátu kontroly, která vyústila z odstrojení kontrolního aparátu komunistické strany. Naproti tomu při dosažení hranice základních občanských svobod zpřísňující se dohled občanské společnosti zvyšuje náklady politiků spojené s ovládnutím státu a míra ovládnutí ekonomiky se snižuje.



Graf 2.6 Vztah mezi ovládnutím státu a úrovní občanských svobod v tranzitivních ekonomikách⁶², zdroj: Freedom House (2006), EBRD (2005a), výpočty autora.

2.4.3 Kulturní faktory

Vliv kulturních faktorů na výskyt korupce zkoumá Tanzi (1994), který opírá svá tvrzení o výzkum Inda Prakashe Reddyho, který při svém několikaměsíčním pobytu v jedné dánské vesnici pozoroval chování jejích obyvatel. Reddy shledal, že vesničané se téměř navzájem neznají, jen zřídka se navštěvují a udržují mezi sebou málo dalších kontaktů. Zároveň mají jen malé povědomí o ostatních vesničanech, včetně sousedů, neboť nemají zájem se jimi zabývat. Dokonce i vztahy mezi rodiči a dětmi nejsou příliš těsné. Když děti dospějí, odstěhují se a rodiče navštěvují jen příležitostně.

Reddy své postřehy konfrontoval s chováním typickým pro indickou vesnici podobné velikosti, kde jsou pravidelné návštěvy běžné, každého zajímají a rád se zapojuje do aktivit ostatních. Rodinná setkání jsou velmi častá a i vzdálenější příbuzní se navzájem podporují mnoha způsoby. Vztahy se sousedy jsou rovněž velmi blízké.

Z těchto kulturních rozdílů vyvozuje Tanzi důsledky pro korupci. Kdyby byl v obou vesnicích zřízen veřejný úřad, princip nestrannosti při rozhodování⁶³ v ekonomických směnách převáží s mnohem větší pravděpodobností v dánské vesnici než v indické. V indické vesnici se tento princip bude zdát jako něco zvláštního, cizorodého, možná nemorálního. „*Idea, že člověk by měl zacházet s cizími stejně jako s příbuznými a přáteli by*

⁶² Vzhledem k tomu, že se Turkmenistán neúčastnil BEEPS 2005, nemohli jsme ho zahrnout ani do tohoto grafu.

⁶³ Tanzi používá výraz „arm’s length relationships“, který ve volném překladu může znamenat udržování si odstupů „na délku paže“ při rozhodování úředníka ve smyslu, aby nebral ohled na přátelské či rodinné vztahy při vykonávání své funkce a se všemi zájemci o své služby zacházel stejně. Vzhledem k obtížnosti překladu proto raději volíme označení „princip nestrannosti“.

se zdála bizarní.“⁶⁴ Příbuzní a přátelé by očekávali přednostní zacházení bez ohledu na to, zda se pohybují v soukromém nebo veřejném sektoru.

V indické vesnici by princip nestrannosti kolidoval se společenskou normou, že rodina a přátelé jsou na prvním místě. Od úředníka by se očekávalo, že pomůže svým blízkým, i kdyby se měl pohybovat na hraně zákona nebo dokonce i za ní. Pokud by se však takto úředník choval, zbývalo by jen málo do toho, aby požadoval kompenzaci od více vzdálených členů komunity za vykonávání služeb, které by měly být jeho povinností. Bez kompenzace by ti, kteří požadují nějaké povolení nebo dokumenty, mohli čekat velmi dlouho na jejich udělení. Proto by přišly na řadu „rychlé peníze“, aby urychlily celý proces, popř. další druhy plateb zajišťující pozitivní odezvu v případech, kdy má úředník pravomoc zamítnout žádost nebo cokoliv jiného.

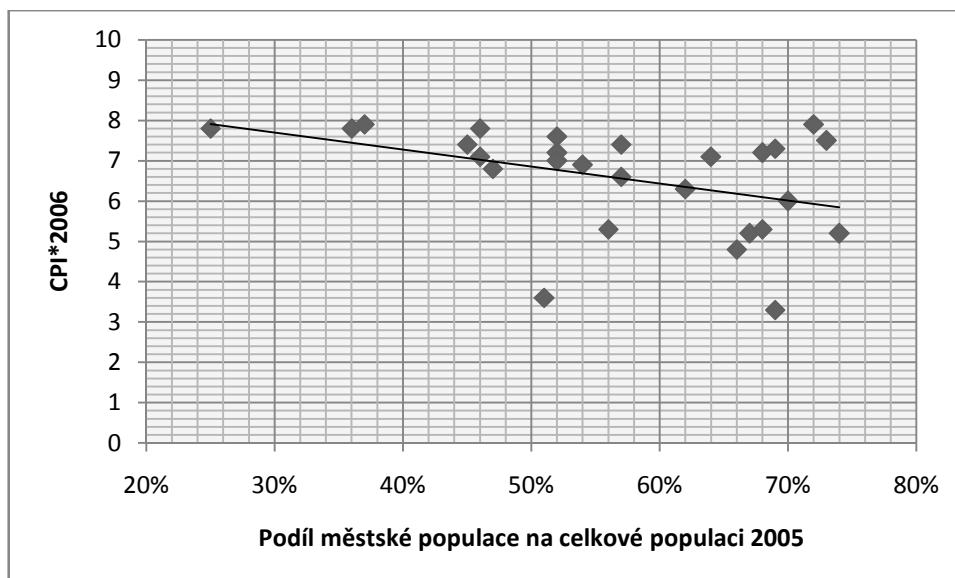
Vraťme se ale k tranzitivním zemím. Dánská a indická vesnice představují dva extrémy, mezi kterými se pohybují ostatní země světa. Tanzi soudí, že blíže dánské vesnici budou severoevropské a anglosaské země, naopak blíže indické vesnici budou rozvojové země. Nebudeme zřejmě daleko od pravdy, když do spektra blíže k indické vesnici zařadíme i tranzitivní země. Tím se dostáváme k handicapu, který tyto země mají oproti „vyspělému světu“ a další příčině, proč jsou na tom z hlediska korupce relativně špatně. *„Bohužel, ty samé rysy, které dělají zemi méně chladným a lhostejným místem, přispívají k obtížnosti vynucování principu nestrannosti, který je tak podstatný pro moderní efektivní trhy a vlády.“*⁶⁵

Tanziho postup nás inspiroval k úvaze podobného rázu, avšak v jiném směru. Můžeme předpokládat, že podobný rozdíl jako mezi dánskou a indickou vesnicí je i mezi městem a vesnicí obecně⁶⁶. Popis anonymního prostředí dánské vesnice jakoby kopíroval popis života ve větším městě. To nás dovedlo k otázce, zda na korupci nemůže mít vliv i míra urbanizace populace. Našeho hypotéza je taková, že život ve městě nestimuluje rozvoj sociálních sítí tak, jako život na venkově, a tedy ve více urbanizovaných státech je větší pravděpodobnost dodržování principu nestrannosti při rozhodování.

⁶⁴ Tanzi (1994, s. 4).

⁶⁵ Tanzi (1994, s. 5-6).

⁶⁶ Abstrahujeme od extrémních případů severovýchodních států. Podle našeho názoru typická vesnice ve střední a východní Evropě spíše odpovídá té indické.



Graf 2.7 Vztah mezi mírou urbanizace a vnímáním korupce v tranzitivních zemích, zdroj: TI ČR (2007), WB (2007).

V Graf 2.7 jsme vynesli hodnoty indexu CPI* proti míře urbanizace v jednotlivých tranzitivních zemích. Na vzorku tranzitivních zemí můžeme vyzorovat, že nejméně urbanizované země skutečně mají vysoké vnímání korupce. Naopak mezi státy s nejvyšším podílem městského obyvatelstva na celé populaci můžeme najít státy s jak vysokým, tak i nízkým korupčním indexem. Naznačená regresní přímka naši hypotézu nevyvrací, ale v žádném případě nemůžeme říci, že by ji potvrzovala, neboť korelace není kauzalita.

Záměrem této subkapitoly bylo ukázat, že nejen ekonomická rovina transformace má co dočinění s korupcí, ale i prvky kulturně-politické mají v tomto směru nemalou váhu. Některé z nich se dají ovlivnit (občanské svobody ve společnosti), jiné se dají ovlivnit jen obtížně (morální integrita prvních vlád) a další téměř vůbec (kulturní zvyky). Pokud se zabýváme celkovým korupčním potenciálem transformace, je potřeba vzít tyto faktory také v úvahu.

3. Modely korupce

V této kapitole se vrátíme k příčinám korupce, které souvisejí s ekonomickou transformací. V subkapitole 2.3 jsme došli k následujícím závěrům. Za prvé, hlavním faktorem vzešlým s privatizace, který podporuje šíření korupce, jsou kontrolní práva v rukou byrokratů. A za druhé, země, které nepokračují v rozjetých reformách liberalizace ekonomiky, se vyznačují značnou korupcí. V této kapitole představíme dva modely, kterými se pokusíme přiblížit způsob, jakým tyto dva faktory fungují.

3.1 Model ovládnutí státu při reformním procesu

Model, na kterém budeme ilustrovat vliv korupce na pozastavení reformního procesu, vytvořil Masayuki Kudamatsu (2000)⁶⁷. Kudamatsu modeluje situaci, ve které je kompletní reforma diskutována v parlamentu ve dvou krocích, je rozdělena na *Reformu 1* a *Reformu 2*. V první periodě parlament rozhoduje, zda přijmout *Reformu 1*, či nikoliv. V druhé periodě se proces opakuje, tentokrát s *Reformou 2*, přičemž *Reforma 2* nemůže být přijata před *Reformou 1*. Předpokládá se, že jakmile jsou jednou přijaty, reformy jsou nezvratitelné. Výnosy z reformem pro občany a zákonodárce jsou popsány v tabulce.

Hráči v této hře jsou obyvatelé a zákonodárci. Populace je normalizovaná na jednotkovou velikost a podle výnosů ze zavedení reformem se dělí na dvě skupiny, *Skupinu A* o velikosti p a *Skupinu B* o velikosti $(1-p)$. Zákonodárci jsou spojitě distribuováni na intervalu $[-1/2, 1/2]$ a každému poslanci z přísluší hodnota z tohoto intervalu.

	Potencionální výnosy	
	Reforma 1	Reforma 2
Skupina A	$H+(1-p)g$	R
Skupina B	$H-pg$	R
Zákonodárce z	$v(z)^{\delta}+S$	S

Tabulka 3.1 Rozložení zisků ve společnosti z úplné a částečné reformy, zdroj: Kudamatsu (2000, s. 4-5).

Formulujme **předpoklad 1**

$$(1 - p)g > R - H > 0.$$

Ten říká, že kompletní reforma přináší vyšší blahobyť než reforma částečná (druhá nerovnost) a že *Skupina A* preferuje částečnou reformu (první nerovnost).

⁶⁷ Model jsme doplnili o exaktní důkazy některých tvrzení, které Kudamatsu zanedbává nebo prezentuje pouze v grafické podobě.

⁶⁸ $v(z)=\alpha-\beta z$, kde $\alpha \leq 0$, $\beta \geq 0$, tedy $v(z)$ je nerostoucí funkcí z . Tento tvar zaručuje, že většina zákonodárců preferuje dokončení reformního procesu.

V první periodě parlament hlasuje o přijetí *Reformy 1*. Pokud je *Reforma 1* přijata, členové *Skupiny A* se pokusí ovládnout stát, než parlament hlasuje o přijetí *Reformy 2*, neboť preferují částečnou reformu, ale zároveň vědí, že většina zákonodárců je pro kompletní reformu. Předpokládejme, že členové *Skupiny A* jsou schopni se organizovat v lobbistickou skupinu. Kolektivně určí velikost úplatku $a(z)$ pro každého zákonodárce z . Necht' W_A je rozpočtové omezení *Skupiny A*

$$W_A = p[(1 - p)g - (R - H)] > 0.$$

Po nabídce úplatků ze strany *Skupiny A* se část *Skupiny B* rozhodne zformovat lobbistickou skupinu⁶⁹, aby vyvážila vliv *Skupiny A*. Tu část *Skupiny B*, která se takto rozhodne, označíme jako q ($q \leq 1-p$). Tito „kontra-lobbisté“ pozorují, jaké úplatky nabízí *Skupina A*, a podle toho se rozhodují, jaké úplatky $b(z)$ nabídnou oni. Necht' W_B je rozpočtové omezení lobbistů ze *Skupiny B*

$$W_B = q[R - H + pg] > 0.$$

Poté, co obě skupiny nabídnou úplatky, parlament hlasuje o přijetí *Reformy 2*. Pokud

$$v(z) + a(z) - b(z) > 0,$$

zákonodárce z hlasuje proti přijetí. Pokud tak učiní většina, částečná reforma zůstává v platnosti.

Předpokládejme, že *Skupina A* vyhraje soutěž se *Skupinou B*. Necht' $m+1/2$ ⁷⁰ je část zákonodárců, kteří hlasují proti *Reformě 2* v důsledku ovládnutí státu. Optimální strategie *Skupiny A* je

$$a^*(z) = \frac{W_B}{m} - v(z)^{71}, \text{ pro } z \leq m.$$

Intuitivně můžeme tuto optimální strategii vysvětlit tak, že *Skupina A* se snaží dorovnat zisk všech zákonodárců na stejnou úroveň, aby *Skupina B* nemohla uplácat jen ty zákonodárce, kteří mají z nepřijetí *Reformy 2* nejmenší zisk. *Skupina A* vybere takové m^* , které minimalizuje celkový objem poskytnutých úplatků.

Pro zjednodušení zavedeme **předpoklad 2**:

$$\beta \leq 4W_B + 2\alpha.$$

⁶⁹ Kudamatsu předpokládá, že čistý zisk skupiny A z částečné reformy je tak velký, že všichni její členové se účastní na ovládnutí státu, zatímco čistý zisk skupiny B z celkové reformy je tak malý, že ne všichni její členové se účastní uplácení, tedy R je velké, p je malé a g je velké.

⁷⁰ Přirozeně $m \in [0, 1/2]$.

⁷¹ Toto tvrzení Kudamatsu opírá o výsledky, kterých dosáhli Groseclose, T., Snyder, J. M. (1996): Buying Supermajorities, *American Political Science*, 90(2), s. 303-315.

Tento předpoklad zaručuje, že $m^*=1/2$ ⁷², což znamená, že uplacení jsou všichni zákonodárci a celková hodnota úplatků *Skupiny A* je rovna $2W_B-\alpha$ ⁷³.

Nyní se můžeme zabývat tím, za jakých podmínek se *Skupina A* rozhodne pokusit ovládnout stát. Čistý zisk *Skupiny A* ze zachování částečné reformy je W_A , tedy *Skupina A* se rozhodne ovládnout stát, pokud její čistý zisk přesáhne celkový objem úplatků, tj. když $W_A > 2W_B - \alpha$. V tom případě se *Skupina B* nebude pokoušet o protiakci, neboť nemůže vyhrát soutěž se *Skupinou A*⁷⁴, a tak parlament zamítne *Reformu 2*. Pokud však $W_A \leq 2W_B - \alpha$, *Skupina A* se nepokusí ovládnout stát, čili ani *Skupina B* nemusí lobbovat a parlament schválí přijetí *Reformy 2*.

Nechť q^* je kritická hodnota části *Skupiny B* taková, že *Skupina A* se rozhodne ovládnout stát, pokud $q < q^*$. Po dosazení do výrazu $W_A = 2W_B - \alpha$ dostáváme

$$p[(1-p)g - (R-H)] = 2q[R-H+pg] - \alpha,$$

odkud vyjádříme

$$q^* = \frac{p[(1-p)g - (R-H)] + \alpha}{2[R-H+pg]}.$$

Zároveň platí, že $q^* < 1-p$ ⁷⁵, a tedy vždy existuje množina takových q , že k ovládnutí státu nedojde. Za pozornost také stojí, že q^* může být záporné, což zcela vylučuje pokusy o ovládnutí státu.

Výsledek modelu shrnuje Kudamatsu do následujícího tvrzení. Nechť platí předpoklad 1 a předpoklad 2 a *Reforma 1* byla přijata. Pokud $q < q^*$, *Skupina A* ovládne stát a většina zákonodárců hlasuje proti *Reformě 2*. Pokud $q \geq q^*$, *Skupina A* neovládne stát a hlasuje pro dokončení reformy.

Vidíme, že výskyt korupce, a tím i pokračování v reformním procesu, je ovlivněn schopností *Skupiny B* vyvažovat tlak menší *Skupiny A*, která je tvořena „vítězi částečné reformy“. V modelu se pro jednoduchost předpokládá, že *Skupina B* odpovídá stejnou mincí, tedy také úplatky, ale ve skutečnosti může neutralizovat vliv *Skupiny A* i jinými cestami, především politickým nátlakem a hrozbou neúspěchu v příštích volbách. Nicméně pokud jsou rozhodovací horizonty politiků příliš krátké, tyto metody nemusí být funkční.

⁷² Úplatek pro „nejvíce ochotného“ zákonodávce $a^*(-1/2) = 2W_B - \alpha - \beta/2 \geq 0$, tedy i všichni ostatní „méně ochotní“ musí být uplacení.

⁷³ $\int_{-1/2}^{1/2} a^*(z) dz = \int_{-1/2}^{1/2} \left[\frac{W_B}{m} - \alpha + \beta z \right] dz = \left[\frac{W_B}{m} z - \alpha z + \frac{\beta}{2} z^2 \right]_{-1/2}^{1/2} = \frac{W_B}{m} - \alpha$

⁷⁴ Aby byl zákonodávce z alespoň indiferentní, musí platit $b(z) = v(z) + a(z)$. Za $a(z)$ dosadíme $a^*(z)$, přičemž víme, že $m^* = 1/2$, a dostáváme $b(z) = v(z) + 2W_B - v(z) = 2W_B$. Celkový úplatek, který by musela *Skupina B* nabídnout je roven $\int_{-1/2}^{1/2} 2W_B dz = [2W_B z]_{-1/2}^{1/2} = 2W_B$, nicméně rozpočtové omezení lobbišť *Skupiny B* je pouze W_B .

⁷⁵ Lze snadno ověřit dosazením za q^* a převedením obou stran nerovnosti na stejného jmenovatele.

Jednu z možností, jak dochází ke zkracování horizontů politiků, představuje Mauro (2004) a využívá přitom koncept strategické komplementarity, kdy pokud se jeden agent něčeho dopouští, stává se pro druhého agenta výhodnější dopouštět se téhož také. V našem případě můžeme uvažovat nově zvolený parlament. Pokud je jeden poslanec přistižen při korupci, vrhá to špatné světlo minimálně na celou jeho stranu a snižuje šanci všech poslanců této strany na znovuzvolení. Ti poté mají menší zábrany ke korupčnímu chování, neboť již nemají tolik co ztratit.

Všimněme si také, že v modelu *Skupina B* nikdy nepřistoupí ke korupci. Je to pouze korupční potenciál *Skupiny B*, který určuje chování *Skupiny A*. Z této skutečnosti lze vyvodit možnost, jak snížit výskyt korupce, a sice vytvořit dostatečně silnou zájmovou skupinu, která bude v opozici vůči *Skupině A*. Nicméně Olson (1982) říká, že členové menších skupin (*Skupina A*) mají vůči velkým skupinám (*Skupina B*) neúměrně větší organizační sílu ke kolektivním akcím. Tedy zformování dostatečně silné „kontra-lobbistické“ skupiny je přinejmenším problematické. Tím se vracíme k závěrečnému tvrzení Kudamatsa, že to, zda k ovládnutí státu dojde či nikoliv, závisí na proměnné q , kterou můžeme chápat právě jako sílu „vzdoru“ a potenciál organizovat se *Skupiny B*.

3.2 Model špatně definovaných vlastnických práv

K popsání vlivu špatně definovaných vlastnických práv na korupční aktivity a následně i důchod ve společnosti jsme se inspirovali modelem *rent-seeking* v Murphy, Shleifer, Vishny (1993). My tento model použijeme k modelování korupce, čímž určitě neztratí nic na své platnosti.

Situací, do které je model zasazen, je ekonomika, kde se lidé mohou věnovat třem činnostem. Dvě z těchto činností jsou produktivní, přičemž jedna z nich nese vyšší zisky, ale je potenciálním cílem dobytelných renty (*rent-seeker*), v našem případě zkorumpovaných úředníků. Právě vykonávání úřadu je třetí okupací, kterou si může občan vybrat.

Produktivní činností nesoucí vyšší zisky zvolíme výrobu pro zahraniční trh. Naše ekonomika disponuje unikátním výrobkem, který je pro okolní svět velmi atraktivní, nicméně aby ho tyto země importovaly, musí splňovat vyšší kvalitativní normy, než kdyby byl umístěn na domácí trh. K tomu, aby byly kvalitativní normy splněny, potřebují výrobci kvalitní vstupy z dovozu a různá potvrzení o jakosti. Výroba tohoto výrobku pro domácí trh je druhou činností, která nese nižší zisky, neboť na domácím trhu je vyšší konkurence, jelikož tito výrobci nemusí dbát na tak vysokou kvalitu výrobků – spokojí se s méně

kvalitními domácími vstupy apod. Funkce úředníka spočívá v udělování povolení a licencí, které jsou úředníkem generovány pouze jako potenciální zdroj korupčních příjmů, např. vývozní a dovozní povolení a další dokumenty nezbytné pro firmy vyvážející výrobek do zahraničí.

Výroba pro domácí trh přináší důchod c . Výroba pro zahraniční trhy, které jsou náročnější, ale zároveň výnosnější, přináší důchod a . Plat úředníka je v porovnání se soukromým sektorem velmi nízký a pro zjednodušení modelu ho zcela zanedbáme⁷⁶. Jeho jediným příjmem je tak vymáhání úplatků za poskytnuté služby v hodnotě b .

Rovnováhou této ekonomiky budeme rozumět rozložení celé populace mezi jednotlivé aktivity. Označme poměr úředníků vůči producentům pro zahraniční trhy jako n a příjem na hlavu jako y . Výnosy z produkce a korupce uvažujeme jako funkce n . Průběh příjmových funkcí producentů a úředníků je zobrazen na obrázku 3.1. V bodě $n=0$ jsou zisky z tržní produkce rovny a , neboť neexistují úředníci, kteří by vymáhali úplatky. Zisky z korupce jsou b , neboť první úředník může vymáhat úplatky bez externího omezení, přičemž podléhá pouze klesajícím výnosům ze své technologie. Jak n roste nad 0 , výnosy z exportní produkce klesají podle předpisu $a-bn$, jak je část zisku odváděna do kapes úředníků, ale stále jsou vyšší než výnosy z produkce pro domácí trh. V tomto rozmezí jsou výnosy z korupce stále b , neboť úředníci stále nejsou z vnějšku limitováni.

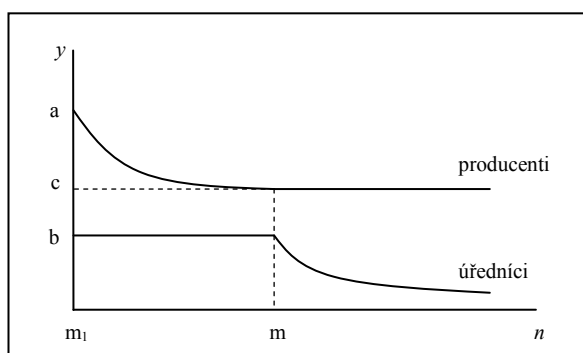
V nějaké kritické hodnotě m klesnou zisky z exportní produkce na úroveň c . Toto je nejvyšší hodnota n , ve které mohou úředníci dosahovat potenciální výnos b . Kritická hodnota m je dána jako $a-mb=c$, tedy $m=(a-y)/b$, kde $a-c$ má zřejmou interpretaci jako maximální množství, které lze vzít exportnímu producentovi, než se přesune k výrobě pro domácí trh. Jak se poměr zvýší nad m , úředníci se začnou navzájem vytlačovat, neboť exportní producenti se přesunou k výrobě pro domácí trh, aby si zachovali příjem alespoň c . Výsledkem je, že pro $n>m$ je výnos výroby pro zahraniční i domácí trh dán c a výnos každého úředníka je dán jako $(a-y)/n < b$. V tomto režimu extrémního *rent-seekingu* si úředníci navzájem překáží a operují pod svým potenciálem, neboť rozdělují pevně daný objem prostředků mezi své rozrůstající se řady.

Obrázek 3.1 představuje základní myšlenku tohoto modelu, jmenovitě to, že ačkoliv všechny agregátní technologie vykazují konstantní výnosy, relativní výnosy z *rent-seekingu* (korupce) mohou být rostoucí. Speciálně v rozmezí $0 < n < m$ jsou agregátní

⁷⁶ Na první pohled se může tento předpoklad zdát drastický, nicméně odpovídá situaci v mnoha rozvojových i tranzitivních zemích, kde se implicitně předpokládá, že si úředník bude schopn opatřit dodatečné příjmy právě třeba prostřednictvím korupce, a tak je jeho plat nízký.

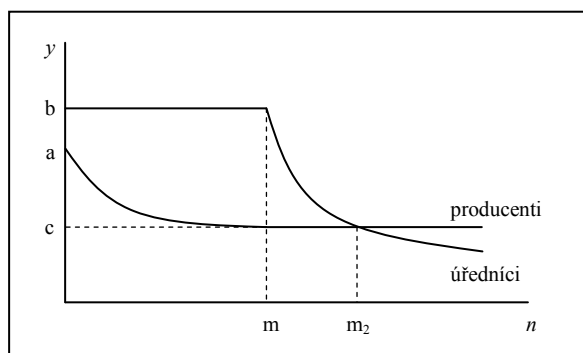
výnosy z korupce konstantní, poněvadž agregátní množství redistribuované mezi úředníky je omezeno pouze jejich počtem, ale agregátní výnosy z tržní produkce klesají s tím, jak přibývá úředníků, kteří ukusují z koláče exportním producentům. Výsledkem je, že agregátní relativní zisky z korupce jsou v tomto intervalu rostoucí, což dává vzniknout vícero rovnováhám (*multiple equilibria*). Abychom je mohli analyzovat, musíme uvažovat tři případy rozmístění křivek výnosů výrobců a úředníků.

Případ 1: Vlastnická práva jsou velmi dobře ochráněna a korupce je dokonce méně produktivní než výroba pro domácí trh. Rovnováha je v tomto případě jediná, všichni se zaměřují na exportní výrobu a nikdo se nezabývá korupcí nebo výrobou pro domácí trh. V tomto smyslu vedou dobře definovaná vlastnická práva k nejvyššímu možnému výstupu per capita a . Tuto rovnováhu označíme jako dobrou (m_1).



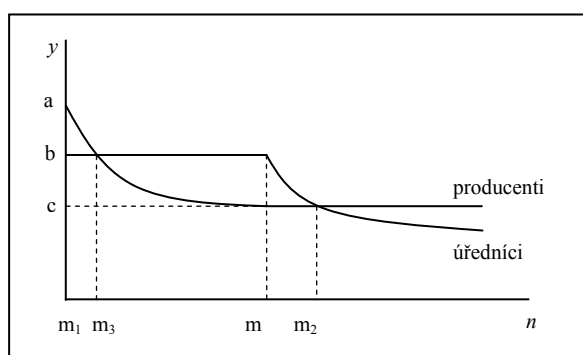
Obrázek 3.1 Rozložení výnosových křivek pro Případ 1, zdroj: Murphy, Shleifer, Vishny (1993, s. 83).

Případ 2: Vlastnická práva jsou extrémně špatně definována. V tomto případě první úředník může uzmout více než je hodnota vyvezeného zboží producenta. Obrázek ukazuje, že opět existuje pouze jedna rovnováha, ve které výnosy z produkce klesnou na c a vyrovnají se výnosům z korupce, kdy mezi úředníky již působí efekt „přeplnění“ a úředníci se navzájem vytlačují ($m_2=(a-c)/c$). Příjem všech jedinců je roven výrobě pro domácí trh. Tuto rovnováhu označíme jako špatnou (m_2).



Obrázek 3.2 Rozložení výnosových křivek pro Případ 2, zdroj: Murphy, Shleifer, Vishny (1993, s. 85).

Případ 3: Tento případ je mezistupněm mezi případem prvním a druhým a může vést ke třem rovnováhám. První rovnováha koresponduje s případem 1, kde se všichni věnují výrobě pro export a příjem per capita je a . Druhá rovnováha odpovídá případu 2, kde je rozsah korupce ničivý. Lidé se dělí na výrobce pro export, výrobce pro domácí trh a úředníky. Příjem na hlavu je snížen na c . Ve třetí rovnováze jsou lidé rozděleni mezi exportní produkci a *rent-seeking* a výnosy z každé aktivity jsou b ($m_3=(a-b)/b$). Přibývání úředníků snižuje výnosy výrobců na úroveň výnosů úředníků, nicméně úředníků ještě není tolik, aby si navzájem překáželi. Tato rovnováha však není stabilní, neboť pro $n > m_3$ jsou výnosy z korupce vyšší než výnosy z produkce, což motivuje k přesunu od výroby mezi úředníky.



Obrázek 3.3 Rozložení výnosových křivek pro Případ 3, zdroj: Murphy, Shleifer, Vishny (1993, s. 85).

Nyní se vraťme k souvislosti s vlastnickými právy. Produktivita korupce b odráží kvalitu ochrany vlastnických práv. Je zřejmé, že b ovlivňuje, do kterého rovnovážného stavu se ekonomika dostane, ale všimněme si, že neovlivňuje hodnotu výstupu. Velké b , znamenající, že vlastnická práva jsou špatně chráněná, eliminuje dobrou rovnováhu, zatímco nízká hodnota b , odpovídající dobré ochraně vlastnických práv, eliminuje špatnou rovnováhu. Toto pozorování dobře odpovídá intuici.

Podívejme se, jaký vliv mají ostatní parametry modelu. Zvýšení a zvyšuje příjem v dobré rovnováze a tím zvyšuje pravděpodobnost, že tento stav může nastat. Vyšší a také implikuje vyšší poměr úředníků vůči tržním producentům ve špatné rovnováze, neboť zvyšuje rentu na jednoho producenta, kterou lze dobýt, než jeho příjmy klesnou na c . Hodnotu c můžeme interpretovat jako alternativní měřítko ochrany vlastnických práv, neboť $a-c$ je maximální množství, které může být odebráno producentovi. Vyšší c neovlivňuje dobrou rovnováhu, ale zvedá příjem ve špatné rovnováze dvěma kanály. Zaprvé, růst c zmenšuje celkový objem prostředků dostupný úředníkům, a proto vytlačuje lidi z této aktivity. Zadruhé, růst c zvyšuje příjem z alternativních zaměstnání, a tak brání

efektu „přeplnění“ mezi úředníky. Snížení objemu prostředků dostupných úředníkům, tak zvyšuje důchod ve špatné rovnováze.

Základním tvrzením, které můžeme z tohoto modelu vyvodit, je, že špatně definovaná vlastnická práva mohou způsobit ustrnutí ekonomiky ve špatné rovnováze s vysokým počtem osob, které se věnují neproduktivní činnosti (korupci). Tato rovnováha je charakteristická nízkým důchodem a především tím, že je stabilní. Pokud se chce země z tohoto stavu dostat, musí přijít velmi razantní a důsledný impuls. Pouze postupné zavádění různých opatření může způsobit krátkodobé zlepšení, nicméně po čase stejně dojde k návratu do původního bodu.

Závěr

V práci jsme se zabývali především příčinami velkého výskytu korupce v tranzitivních ekonomikách. Naším cílem bylo ukázat, zda za tento nežádoucí stav mohou transformační procesy ve svých důsledcích, nebo zda k němu přispívají spíše jiné faktory, jako slabé institucionální prostředí, ve kterém se tyto procesy odehrávají, či zděděné vzorce chování z dob minulých.

V první kapitole jsme se věnovali obecným problémům, které jsou spojeny s korupcí. Korupci jsme definovali jako zneužití veřejného úřadu za účelem osobního prospěchu, rozlišili jsme její jednotlivé podoby a upozornili na obtíže spojené s jejím měřením. Vyvrátili jsme tvrzení, že korupce je úměrná velikosti státního aparátu s tím, že spíše než na rozsahu záleží na kvalitě byrokracie. Také jsme se snažili přijít na to, proč je opomíjena korupce v soukromém sektoru a došli jsme k závěru, že hlavní příčinou je nedostatek jakékoliv evidence. Prostor dostali také názory, že korupce může mít i světlé stránky, které za určitých okolností zvyšují efektivitu systému, avšak zároveň jsme ukázali, že jejich platnost je přinejmenším sporná.

Ve druhé kapitole jsme se zabývali možnými příčinami korupce. Vyvodili jsme, že v centrálně plánovaných ekonomikách byly určité formy korupce nedílnou součástí systému, dokonce můžeme říct, že byly přirozeným důsledkem socialistické organizace hospodářství. Vládám tedy nezbývalo, než korupci do určité míry tolerovat, což se negativně podepsalo na neformálních pravidlech chování ekonomických subjektů, které si s sebou přenesly do období transformace.

Jako klíčovou determinantu korupce vycházející z privatizace jsme označili kontrolní práva v rukou byrokratů. Pokud se při privatizačním procesu nepodaří dostatečně dobře definovat vlastnická práva a část kontrolních práv zůstane v moci úředníků, ti jsou pak v pokušení je zneužívat, neboť nenesou náklady svých rozhodnutí. Při zkoumání dopadů liberalizace na korupci jsme došli k závěru, že nutnou podmínkou úspěchu není jen důslednost reformy, ale také konzistentnost v jejím rovnoměrném prosazování ve všech oblastech.

Kromě těchto faktorů ovlivňuje korupci i řada dalších faktorů. Některé z nich jsme zmínili i v této práci. Jde o morální integritu prvních demokratických vlád, jejíž kořeny můžeme hledat v dobách komunistických režimů, zavádění občanských svobod do společnosti a v neposlední řadě kulturní rysy tranzitivních zemí.

Ve třetí kapitole jsme představili dva modely, které demonstrují roli korupce při reformním snažení a její výskyt v souvislosti s různou kvalitou definování vlastnických práv. Na těchto modelech můžeme pozorovat i to, jak je obtížné určit směr kauzality např. mezi privatizací a výskytem korupce. Na jedné straně korupce může pozastavit privatizační proces, na druhé straně nedůsledná privatizace může vést k přesouvání lidí od produktivní činnosti ke korupčním praktikám a k *rent-seekingu* obecně.

Závěrem můžeme říci, že vztah procesů ekonomické transformace, privatizace a liberalizace, a korupce je negativní, tedy konzistentní zavádění reformu je spojeno s nižšími úrovněmi korupce. Skutečnost, že i země s nejlepším korupčním hodnocením v pelotonu tranzitivních zemí si v porovnání s vyspělým světem vedou poměrně špatně, můžeme přisoudit jiným faktorům. Jako hlavní příčinu korupce v transformaci vidíme kombinaci slabého právního rámce a výše zmíněných nežádoucích neformálních pravidel zděděných z dob socialismu.

Přílohy

Příloha 1: Přehled hodnocení tranzitivních zemí z hlediska vybraných korupčních indexů, zdroj: TI ČR (2007), Freedom House (2006a), EBRD (2005), výpočty autora.

Stát	CPI 2006* ⁷⁷	NIT 2006 ⁷⁸	BEEPS 2005 ⁷⁹		
			Administrativní korupce ⁸⁰	Ovládnutí státu ⁸¹	Překážka podnikání ⁸²
Albánie	7,4	5,25	64,4%	30,4%	31,8%
Arménie	7,1	5,75	24,8%	20,6%	20,1%
Ázerbájdžán	7,6	6,25	38,0%	9,6%	21,3%
Bělorusko	7,9	6,25	26,5%	1,1%	6,6%
Bosna	7,1	4,25	24,5%	30,5%	24,7%
Bulharsko	6,0	3,75	36,3%	15,2%	19,0%
Česká republika	5,2	3,50	25,7%	12,2%	20,5%
Estonsko	3,3	2,50	16,7%	5,3%	4,3%
Gruzie	7,2	5,50	11,7%	4,8%	20,1%
Chorvatsko	6,6	4,50	21,1%	8,6%	18,5%
Kazachstán	7,4	6,50	45,1%	4,2%	12,7%
Kyrgyzstán	7,8	6,00	66,5%	14,0%	32,8%
Litva	5,2	4,00	44,9%	16,0%	14,0%
Lotyšsko	5,3	3,25	31,7%	13,0%	9,6%
Maďarsko	4,8	3,00	32,3%	4,6%	9,4%
Makedonie	7,3	4,75	26,4%	26,1%	34,7%
Moldávie	6,8	6,00	36,2%	14,4%	17,6%
Polsko	6,3	3,25	23,7%	10,8%	18,2%
Rumunsko	6,9	4,25	33,2%	9,0%	30,1%
Rusko	7,5	6,00	60,0%	10,0%	16,5%
Slovensko	5,3	3,00	34,7%	6,4%	10,6%
Slovinsko	3,6	2,25	11,6%	3,3%	3,7%
Srbsko a Černá Hora	7,0	4,75/5,25 /6,00 ⁸³	32,1%	18,5%	25,5%

⁷⁷ *Transparency International* hodnotí země na škále od 1 do 10, přičemž vyšší hodnoty znamenají lepší výsledek. Pro přehlednost jsou hodnoty indexu upraveny tak, aby vyšší číslo odpovídalo větší míře korupce. Úprava spočívá v odečtení původního výsledku od čísla 10.

⁷⁸ *Freedom House* používá stupnici od 1 do 7. Nižší číslo odpovídá lepšímu výsledku.

⁷⁹ BEEPS 2005 zahrnuje mnoho otázek ohledně různých druhů korupce. V literatuře neexistuje jednotný způsob zpracování těchto dat. Někteří konstruují souhrnné indexy, např. Hellman, Jones, Kaufmann (2000), jiní používají pouze odpovědi na jednotlivé otázky, např. Knack (2006). Autor se rozhodl přiklonit k druhému postupu.

⁸⁰ Hodnota odpovídá podílu respondentů, kteří v odpovědi na otázku „Kolik procent ročních tržeb v průměru firmy, jako je Vaše, obvykle platí ve formě neoficiálních plateb/darů veřejným úředníkům?“ uvedli číslo vyšší než 0.

⁸¹ Hodnota odpovídá podílu respondentů, kteří tvrdí, že soukromé platby/dary nebo jiné výhody vládním úředníkům za účelem ovlivnění obsahu vládních nařízení mají mírný, významný nebo rozhodující vliv na jejich podnikatelskou činnost.

⁸² Hodnota odpovídá podílu respondentů, kteří označili korupci jako významnou překážku pro činnost a růst jejich podnikání. Tento index by tedy měl odpovídat celkovému vnímání korupce jako problému podnikání.

⁸³ *Freedom House* od roku 2004 uvádí korupční index pro Srbsko, Černou Horu a Kosovo zvlášť.

Tádžikistán	7,8	6,25	46,0%	12,6%	15,7%
Turkmenistán⁸⁴	7,8	6,75	-	-	-
Ukrajina	7,2	5,75	48,1%	6,4%	22,6%
Uzbekistán	7,9	6,50	37,0%	3,1%	8,9%
Průměr	4,6	6,6	35,0%	11,7%	18,0%

Příloha 2: Podíl vládních výdajů na HDP a úroveň vnímání korupce v zemích EU, zdroj: TI ČR (2007), Eurostat (2007).

	Podíl vládních výdajů na HDP (2006)	CPI* 2006
Belgie	49,1%	2,7
Bulharsko	36,6%	6,0
Česká republika	42,5%	5,2
Dánsko	51,4%	0,5
Německo	45,7%	2,0
Estonsko	33,2%	3,3
Irsko	34,1%	2,6
Řecko	46,1%	5,6
Španělsko	38,5%	3,2
Francie	53,5%	2,6
Itálie	50,1%	5,1
Kypr	43,9%	4,4
Lotyšsko	37,0%	5,3
Litva	33,6%	5,2
Lucembursko	40,4%	1,4
Maďarsko	53,0%	4,8
Malta	45,2%	3,6
Nizozemsko	46,7%	1,3
Rakousko	49,2%	1,4
Polsko	43,3%	6,3
Portugalsko	46,1%	3,4
Rumunsko	32,0%	6,9
Slovinsko	46,3%	3,6
Slovensko	37,3%	5,3
Finsko	48,6%	0,4
Švédsko	55,5%	0,8
Velká Británie	44,1%	1,4

⁸⁴ V Turkmenistánu nebyl BEEPS 2005 proveden.

Příloha 3: Hodnocení tranzitivních zemí z hlediska vybraných transformačních indexů, zdroj: EBRD (2005), výpočty autora.

Stát	EBRD Index of price liberalisation 2005	EBRD Index of competition policy 2005	EBRD Index of forex and trade liberalisation 2005	EBRD Index of large-scale privatisation 2005	Směrodatná odchylna liberalizačních indexů
Albánie	4,3	2	4,3	3	1,33
Arménie	4,3	2,3	4,3	3,7	1,15
Ázerbájdžán	4	2	4	2	1,15
Bělorusko	2,7	2	2,3	1	0,35
Bosna	4	1	3,7	2,7	1,65
Bulharsko	4,3	2,7	4,3	4	0,92
Česká republika	4,3	3	4,3	4	0,75
Estonsko	4,3	2,7	4,3	4	0,92
Gruzie	4,3	2	4,3	3,7	1,33
Chorvatsko	4	2,3	4,3	3,3	1,08
Kazachstán	4	2	3,3	3	1,01
Kyrgyzstán	4,3	2	4,3	3,7	1,33
Litva	4,3	3	4,3	4	0,75
Lotyšsko	4,3	2,7	4,3	3,7	0,92
Maďarsko	4,3	3	4,3	4	0,75
Makedonie	4	2	4,3	3,3	1,25
Moldávie	3,7	2	4,3	3	1,19
Polsko	4,3	3	4,3	3,3	0,75
Rumunsko	4,3	2,3	4,3	3,7	1,15
Rusko	4	2,3	3,3	3	0,85
Slovensko	4,3	3	4,3	4	0,75
Slovinsko	4	2,7	4,3	3	0,85
Srbsko a Černá Hora	4	1	3,7	2,7	1,65
Tádžikistán	3,7	1,7	3,3	2,3	1,06
Turkmenistán	2,7	1	1	1	0,98
Ukrajina	4	2,3	3,3	3	0,85
Uzbekistán	2,7	1,7	2	2,7	0,51

Příloha 4: Míra urbanizace a index občanské společnosti v tranzitivních zemích, zdroj: Freedom House (2006), WB (2007).

Stát	Podíl městského obyvatelstva na populaci 2005	NIT Civil Society Index 2006
Albánie	45%	3
Arménie	64%	3,5
Ázerbájdžán	52%	5
Bělorusko	72%	6,75
Bosna	46%	3,75
Bulharsko	70%	2,75
Česká republika	74%	1,5
Estonsko	69%	2
Gruzie	52%	3,5
Chorvatsko	57%	2,75
Kazachstán	57%	5,75
Kyrgyzstán	36%	4,5
Litva	67%	1,5
Lotyšsko	68%	1,75
Maďarsko	66%	1,25
Makedonie	69%	3,25
Moldávie	47%	4
Polsko	62%	1,25
Rumunsko	54%	2,25
Rusko	73%	5
Slovensko	56%	1,25
Slovinsko	51%	1,75
Srbsko a Černá Hora	52%	2,75
Tádžikistán	25%	5
Turkmenistán	46%	7
Ukrajina	68%	2,75
Uzbekistán	37%	7

Seznam použité literatury

1. Abed, G. T., Gupta, S. (2002): Governance, Corruption & Economic Performance, International Monetary Fund, Washington D.C..
2. Baxa, J. (2006): Chování v institucionální změně, handout k přednášce v rámci kurzu Ekonomická transformace II dne 20. 4. 2006, IES FSV UK, Praha.
3. Bennich-Björman, L. (2005): Explaining Levels of Post-Communist State Capture: Moral Actors and Governmental Identities, Department of Government, Uppsala University.
4. Boycko, M., Shleifer, A., Vishny, R. (1996): A Theory of Privatization, In: Shleifer, A., Vishny, R. (1998): The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Cures, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, s. 137-151.
5. Broadman, H. G., Recanatini, F. (2000): Seeds of Corruption, Do Market Institutions Matter?, Policy Research Working Paper 2368, World Bank, Washington D.C..
6. Čábelková, I. (2001): Entry Restrictions, Corruption and Extortion in the Context of Transition, Working Paper 172, CERGE-EI, Praha.
7. EBRD (2005): Transition Report 2005, European Bank for Reconstruction and Development, London.
8. EBRD (2005a): BEEPS 2005 Dataset, <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/surveys/beeps.htm>, staženo 27. 3. 2007.
9. Eurostat (2007): Government Finance Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-07-001/EN/KS-EK-07-001-EN.PDF, staženo 20. 5. 2007.
10. Fassmann, M. (2003): Stínová ekonomika – II, Stínová ekonomika v České republice, Soudy, Praha.
11. Freedom House (2006): Civil Society, Ratings History and Regional Breakdown, <http://www.freedomhouse.org/uploads/Chart93File110.pdf>, staženo 27. 3. 2007.
12. Freedom House (2006a): Corruption, Ratings History and Regional Breakdown, <http://www.freedomhouse.org/uploads/Chart92File152.pdf>, staženo 2. 2. 2007.
13. Gray, C.W., Kaufmann, D. (1998): Corruption and Development, In: Finance & Development, březen 1998, s. 7-10.

14. Hayek, F. A. (1994): Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie, Academia, Praha.
15. Havránek, T. (2007): Nabídka pobídek pro zahraniční investory (bakalářská práce), IES FSV UK, Praha.
16. Hellman, J., Kaufmann, D. (2002): The Inequality of Influence, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=386901, staženo 5. 2. 2007.
17. Hellman, J., Kaufmann, D., Jones, G. (2000): „Seize the State, Seize the Day“, State Capture, Corruption and Influence in Transition, Policy Research Working Paper 2444, World Bank, Washington D.C..
18. Kaufmann, D. (1997): Corruption: The Facts, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20792740~menuPK:1977002~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>, staženo 5. 2. 2007.
19. Kaufmann, D., Siegelbaum, P. (1997): Privatization and Corruption in Transition Economies, In: Journal of International Affairs, 50 (2), s. 419-458.
20. Kaufmann, D., Wei, S.-J. (2000): Does „Grease Money“ Speed Up the Wheels of Commerce?, Working Paper No. 00/64, International Monetary Fund, Washington D.C..
21. Kebschull, Harvey G. (1992): Political Corruption: Making It the „Significant Other“ In Political Studies, In: Political Science and Politics 4/25, s. 705-709.
22. Knot, O., Vychodil, O. (2006): Czech Bankruptcy Procedures: Ex-post Efficiency View, IES Working Paper 3/2006, IES FSV UK, Praha.
23. Körner, P., Kudrna, Z., Vychodil, O. (2002): Měření kvality podnikatelského prostředí ve střední Evropě, <http://www.alumni.cz/2002-kudrna1.pdf>, staženo 5. 2. 2007.
24. Kouba, K. (2001): Využij stát, In: Respekt 18/2001, s. 18.
25. Kouba, K., Vychodil, O., Roberts, J. (2005): Privatizace bez kapitálu, Zvýšené transakční náklady české transformace, Nakladatelství Karolinum, Praha.
26. Kramer, J. M. (1977): Political Corruption in the U.S.S.R., In: The Western Political Quarterly, Vol. 30, No. 2, s. 213-224.

27. Kreuzbergová, E. (2006): Banking Socialism in Transition: the Experience of the Czech Republic, In: Global Business and Economics Review, Vol. 8, Issue 1-2, s. 161-177.
28. Kudamatsu, M. (2002): State Capture and Reform Progress, Graduate School of Economics, University of Tokyo.
29. Kukuk, P. (2006): Pokus o ekonomickou analýzu korupcie v Českej republike (bakalářská práce), IES FSV UK, Praha.
30. Lambsdorff, J. G. (2006): The Methodology of the Corruption Perception Index 2006, http://www.icgg.org/downloads/CPI_2006_Methodology.pdf, staženo 3. 3. 2007.
31. Mauro, P. (1995): Corruption and Growth, In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3, s. 681-772.
32. Mauro, P. (2004): The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth, IMF Staff Papers Vol. 51, No. 1, International Monetary Fund, Washington D.C..
33. Ministerstvo vnitra ČR (2005): Zpráva o korupci v České republice v roce 2004 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci, http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/data/files/zprava_04.pdf, staženo 4. 4. 2007.
34. Mlčoch, L. (1990): Chování československé podnikové sféry, Ekonomický ústav ČSAV, Praha.
35. Mlčoch, L. (1997): Zastřená vize ekonomické transformace, Česká ekonomika mezi minulostí a budoucností (Institucionální pohled), Nakladatelství Karolinum, Praha.
36. Mlčoch, L., Machonin, P., Sojka, M. (2000): Ekonomické a společenské změny v české společnosti po roce 1989 (alternativní pohled), Nakladatelství Karolinum, Praha.
37. Murphy, K. M., Shleifer, A., Vishny, R. W. (1993): Why Is Rent Seeking So Costly to Growth?, In: Shleifer, A., Vishny, R. W. (1998): The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Cures, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, s. 81-91.
38. Olson, M. (1982): The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, Yale University Press, New Haven.

39. Ondráčka, D., a kol. (2006): Transparentní procesy v politickém rozhodování, http://www.transparency.cz/pdf/tppr_sbornik_studii.pdf, staženo 2. 2. 2007.
40. Schwartz, Ch. A. (1979): Corruption and Development in the U.S.S.R., In: Comparative Politics, Vol. 11, No. 4, s. 425-443.
41. Shleifer, A. (1994): Establishing Property Rights, World Bank, Washington D.C..
42. Shleifer, A., Vishny, R. W. (1998): The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Cures, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.
43. Steves, F., Rousso, A. (2003): Anti-corruption Programmes in Post-communist Transition Countries and Changes in the Business Environment 1999-2002, Working Paper No. 85, European Bank for Reconstruction and Development, London.
44. Štička, M., a kol. (2005): Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě, <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2679>, staženo 31. 1. 2007.
45. Tanzi, V. (1994): Corruption, Governmental Activities and Markets, Working Paper 94/99, International Monetary Fund, Washington D.C..
46. Tanzi, V. (1998): Corruption Around the World, In: Abed, George T., Gupta, S. (2002): Governance, Corruption & Economic Performance, International Monetary Fund, Washington D.C..
47. Transparency International ČR (2007): Index CPI 2006, http://www.transparency.cz/pdf/CPI_2006_poradi_zemi.pdf, staženo 27. 3. 2007.
48. World Bank (2007): 2007 World Development Indicators, World Bank, Washington D.C..

UNIVERSITAS CAROLINA PRAGENSIS
založena 1348

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut ekonomických studií



Opletalova 26
110 00 Praha 1
TEL: 222 112 330,305
TEL/FAX: 222 112 304
E-mail: ies@mbox.fsv.cuni.cz
<http://ies.fsv.cuni.cz>

Akademický rok 2006/2007

TEZE BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Student:	Radek Bulva
Obor:	Ekonomie
Konzultant:	Prof. Ing. Lubomír Mlčoch, CSc.

Garant studijního programu Vám dle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a Studijního a zkušebního řádu UK v Praze určuje následující bakalářskou práci

Předpokládaný název BP:

Korupce v tranzitivních ekonomikách

Charakteristika tématu, současný stav poznání, případné zvláštní metody zpracování tématu:

Země bývalého východního bloku musely a stále ještě musejí na cestě od plánu k tržnímu uspořádání překonávat mnohé překážky. Jednou z překážek, kterou se dlouhodobě nedaří mnoha státům překonat, je vysoká míra korupce, prostupující všemi úrovněmi veřejného sektoru. Korupční jednání s sebou přináší mnohé nežádoucí efekty v podobě neefektivní alokace zdrojů, plýtvání veřejnými prostředky, zavádění nefunkční legislativy apod., které zpomalují hospodářský růst.

Struktura BP:

1. Vymezení korupce a jejích podob;
2. Původ a příčiny korupce v tranzitivních ekonomikách,
 - korupce v centrálně plánované ekonomice,
 - korupční potenciál liberalizace a privatizace;
 - společensko-politické faktory
3. Modely vlivu a důsledků korupce,
 - model výskytu korupce v závislosti na kvalitě vlastnických práv,
 - model ovládnutí státu při reformním procesu.

Seznam základních pramenů a odborné literatury:

Bennich-Björman, L.: Explaining Levels of Post-Communist State Capture: Moral Actors and Governmental Identities, Department of Government, Uppsala University 2005.

Broadman, H. G., Recanatini, F.: Seeds of Corruption, Do Market Institutions Matter?, Policy Research Working Paper 2368, The World Bank, Washington DC 2000.

Hellman, J., Kaufmann, D., Jones, G.: „Seize the State, Seize the State“, State Capture, Corruption and Influence in Transition, Policy Research Working Paper 2444, The World Bank, Washington DC 2000.

Kudamatsu, M.: State Capture and Reform Progress, Graduate School of Economics, University of Tokyo 2002.

Mauro, P.: The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth, IMF Staff Papers Vol. 51, No. 1, International Monetary Fund 2004.

Shleifer, A., Vishny, R. W.: The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Cures, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1998.

Datum zadání:	říjen 2006
Termín odevzdání:	červen 2007

Podpisy konzultanta a studenta:

V Praze dne 31. 10. 2006