

EKONOMICKÉ A ETICKÉ ASPEKTY KORUPCE

Jolana Volejníková

Univerzita Pardubice, KOVE, Fakulta ekonomicko-správní, UPa

Corruption hurts everyone. It deepens poverty. It distorts social and economic development, it erodes the provision of essential public services and it undermines democracy. Instead of fair competition based on price, quality and innovation, corruption leads to competitive bribery. This harms trade and deters new investment. What is corruption? Why fight corruption? How do you measure the degree of corruption? Is Czech Republic the corrupt country? This paper analysis the same questions.

Úvod

Proces transformace příkazové ekonomiky na tržní představuje v historii ekonomické teorie a hospodářské praxe bezprecedentní proces. Mimořádně silné institucionální změny související s kvalitativní změnou hospodářského řádu měly být podle některých oficiálních hodnocení ukončeny již před několika lety, a bylo třeba začít s každodenní drobnou prací spočívající v kultivaci řádu nově vzniklého. Realita posledních let však ukazuje, že pravdu měly při hodnocení dosažených výsledků spíše názory skepticky orientované, podle kterých šlo pouze o jakýsi typ politické rétoriky a skutečné změny v ekonomice a ve společnosti jsou ještě před námi. Proměna hospodářského řádu je totiž proměnou nejen formálních, ale i neformálních institucí, změnou právního řádu, toho čemu jsme si zvykli říkat „pravidla hry“. Je to také „proměna zvyků a postojů, ustálených paradigmat chování, vžitých morálek“ [4]. V České republice měla problematika korupce dosud poměrně skrytou podobu. Dlouhá desetiletí žilo několik generací v duchovní symbióze se zdánlivě humornou zásadou „kdo nekrade okrádá rodinu“, až se toto úsloví stalo normou, pomocí níž si mnozí snadno zdůvodnili nejen krádež, nýbrž i úplatek. Korupce jakkoli záležitost neetická, se řídí určitými pravidly. Vedle rozměru právního má i rozměr ekonomický, etický a kulturní, jejichž důsledky mohou mít vliv na hospodářskou sféru země, která je korupcí postižena.

Ekonomické příležitosti pro korupci

Korupce vzniká z řady příčin. „Často se rozlišuje tzv. malá korupce, která se vyskytuje v denním životě a má charakter spíše drobných úsluh, služeb a pozorností, a korupce velká, která postihuje především sféru veřejných zakázek a velkých projektů“. [2] Podle nositele Nobelovy ceny za ekonomii Gary S. Beckera „se korupce stává běžnou všude tam, kde stát ovládá všechny části ekonomického života“.[1] Korupce se objevuje v kontaktu veřejného a soukromého sektoru, v různých formách a různé intenzitě jak v rámci ekonomik národních, tak i v rámci mezinárodního podnikání. Zkorumpované chování lze historicky doložit jak pro ekonomiky tržně orientované, tak pro státy s centrálně plánovaným hospodářstvím jakož i pro období transformačních změn postkomunistických zemí. Zkušenost ukazuje, že nejúrodnějším

podhoubím pro ni je rozvinutý a komplikovaný byrokratický systém, politická nestabilita, slabá legislativa a soudnictví. Proč lidé byli, jsou a budou úplatní ?

Podíváme-li se na problém z hlediska výše platu, charakterizoval prof.Parkinson důvod podplácení a ochotu lidí úplatky přijímat jako fakt, že každý člověk by byl spokojen se svým platem až v okamžiku, kdy by měl plat o čtvrtinu vyšší, než je ten současný. Toto zvýšení mu přináší novou úroveň platu a jak je známo, člověk není nikdy spokojen. Jediným efektem zvýšení platu by tedy nejspíš bylo nadefinování nové hodnoty čtvrtiny, která by byla opět o něco vyšší (tzn. pro člověka s platem 10.000 Kč by byla čtvrtina – ona míra nenasyčenosti rovna 2.500 Kč). Výše platu bývá skutečně často dáována do souvislosti s korupcí. Ve veřejném sektoru převážně většiny zemí jsou totiž platy relativně nízké, v důsledku čehož dochází k odchodu kvalifikovaných pracovníků, zvláště, když pracovníci státní správy nemají možnost pracovat současně v sektoru soukromém, či vykonávat další aktivity.

Ze škol ekonomického myšlení se analýzou korupce zabývala zejména teorie veřejné volby. Ta vychází z předpokladu, že člověk je ve své podstatě etický egoista maximalizující svůj vlastní zájem, ať už je podnikatel nebo vládní úředník. Politika tak není v této teorii nic jiného, než jistá forma ekonomické aktivity, za níž se platí určitá cena a plyne i určitý zisk. Zakladatel teorie James M. Buchanan označil ziskové ekonomické aktivity na politickém trhu termínem vyhledávání renty. Pojem patří do jazyka ekonomické teorie a rozumí se jím výnos, resp. platba vlastníkovému omezenému zdroji, jehož nabídka je neelastická. Protože nabídka zdroje zde nezávisí na ceně, je zdroj k dispozici při jakékoli ceně, resp. při jakékoli velikosti renty. V přeneseném slova smyslu někteří autoři hovoří i o tzv. podnikatelské rentě, již se rozumí mimořádný podnikatelský zisk. Zavede-li například úspěšný podnikatel – inovátor na trh nový výrobek nebo nový výrobní postup, je odměněn mimořádným ziskem, podnikatelskou rentou. V případě soutěžního trhu je však takový podnikatel dříve či později vystaven konkurenci, která nabídne stejný, podobný nebo ještě lepší výrobek, ovšem již za nižší cenu. Zisk, resp. renta někdejšího podnikatele – inovátora postupně vymizí a prospěch z inovovaného výrobku nakonec připadne spotřebiteli – renta se rozplyne mezi spotřebitele. Ačkoliv jsou aktivity tohoto typu v soutěžním prostředí žádoucí a velmi prospěšné, v politice bývají spojeny s mrháním zdrojů. Na úrovni jednotlivce se od sebe oba typy chování neliší – aktéři jsou stejně motivováni - ziskem, sociální důsledky jsou však různé. V prvním případě dochází díky těmto aktivitám k efektivní alokaci zdrojů, ve druhém případě je zdrojů plýtváno. Tak jak se vzdalujeme od trhu, tj. od tržní alokace zdrojů k alokaci politické, stává se vyhledávání renty stále méně žádoucím jevem. Pro praktický život jsou patrně z teorie veřejné volby nejzajímavější výsledky analýzy veřejného rozhodování. To je především záležitostí jednotlivců, jejichž zisková individuální motivace je natolik silná, že vždy převáží nad proklamovanými cíli politických stran či hnutí, ze kterých daný jedinec vzešel.

Antikorupční aktivity

Důvodů, proč boj proti korupci v poslední době zesiluje (a v mezinárodním měřítku zvláště), je celá řada. Korupce podporuje růst „stínové“ ekonomiky a limituje možnosti příjmové stránky státního rozpočtu, způsobuje růst transakčních nákladů a nejistoty v hospodářské sféře, produkuje nerovnoměrné rozdělování příjmů a majetku, ovlivňuje efektivnost podnikatelské činnosti a rozrušuje toky mezinárodního obchodu a investic.

V OECD se několik let vedly diskuse o potlačování korupce v mezinárodním podnikání. Iniciátorem důraznějších akcí se staly Spojené státy, které nakonec prosadily své návrhy na řešení. Výsledkem jednání se stalo doporučení Rady OECD z 23. května 1997 o „boji proti korupci v mezinárodních podnikatelských transakcích“. V tomto doporučení je korupce definována jako „slib nebo poskytnutí jakékoli neoprávněné platby či jiných výhod, a to přímo nebo přes prostředníky, veřejnému činiteli, a to buď jemu nebo třetí osobě, aby ovlivnil úřední výkon nebo aby se zdržel činnosti při výkonu svých úředních povinností“. [3] Tato poměrně široká definice má znemožnit nejrůznější formy podplácení, včetně využívání třetích osob. 21. listopadu 1997 přijaly členské státy OECD a 5 nečlenských zemí (Argentina, Brazílie, Bulharsko, Chile a Slovensko) „Konvenci o boji proti podplácení veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích“. Konvence vstoupila v platnost 15. února 1999 a do konce června 1999 ji ratifikovalo celkem 15 z 34 signatářských států. Konvence představuje skutečně významný mezník, protože se podařilo prosadit poměrně široké chápání korupce a postih i poskytovatele úplatků. Současně umožňuje, aby všechny členské státy přijaly stejná pravidla ve stejném období, aby žádná ze zemí nebyla diskriminována nebo zvýhodněna. Státy, které úmluvu ratifikovaly se zavazují přijmout zejména taková legislativní opatření, na jejichž základě by ti, kdo podplácejí veřejné činitele v zahraničí, byli doma trestně stíháni, úplatky by nebylo možné odečítat z daní a pravidla o účetnictví, auditu a vnitřní kontrole by znemožnily korupci účetně vykazovat. Nespornou výhodou „Konvence“ je její formulace, neboť ta umožňuje její přijetí ve zcela rozdílných typech právních řádů.

Vedle OECD se v boji proti korupci angažuje mnoho dalších organizací a institucí. Vedle četných amerických a mezinárodních agentur, které se účastnily a přispěly k úspěchu řady mezinárodních protikorupčních konferencí během několika posledních let, je třeba jmenovat ty, které přispěly zvláště významně („Independent Commission Against Corruption“ - ICAC, sídlící v Hong Kongu a I.C.P.O. Interpolu). Mezi nevládními institucemi zasluhuje zvláštní pozornost nejmladší z těchto aktivit - „Transparency International“ (TI), nezisková organizace založená v roce 1993 v Berlíně. Její přístup k potlačování korupce spočívá ve sjednocování všech složek občanské společnosti (státní sféry, podnikatelského sektoru a samotných občanů) s cílem transparentnosti zejména při mezinárodních transakcích a veřejných zakázkách.

CPI – Corruption Perception Index

Určit úroveň korupce v současném světě je problém dosti obtížný. Mnozí úředníci zůstanou čestní i vůči značnému pokušení, jiní přijímají částky relativně malé v porovnání s hodnotami, kterými disponují. Nejrozšířenější pohled na korupci představuje dnes tzv. index vnímání korupce (CPI), který od roku 1995 publikují TI spolu s Univerzitou v Göttingenu jako výsledek mezinárodního výzkumu vnímání korupce ve více než 80 zemích světa. Předmětem zájmu je veřejný sektor a korupce je chápána jako využívání veřejné moci pro získání soukromé (v případě politických stran i skupinové) výhody. Jde o syntetický pohled na korupci z perspektivy domácí veřejnosti a podnikatelských kruhů i zahraničních pozorovatelů a podnikatelů. K sestavení indexu používá TI celkem dvanáct zdrojů (mezi ně patří např. tak renomované zdroje jako je The World Development Report, The Institute for Management Development či Economist Intelligence Unit). Ty se obracejí na podnikatele, kteří působí v jednotlivých zemích s požadavkem, aby na hodnotové škále 0 – 10 stanovili, jak vnímají míru korupce v dané zemi. Desítka znamená nejpoctivější systém, nula vyjadřuje nejvyšší míru zkorumpovanosti. Z obdržovaných výsledků je

vypočítán průměr a sestaveno pořadí zemí. V následující tabulce (Tab.č.1. – Index vnímání korupce) je uvedeno sestupné pořadí zemí z roku 1997. Na stupnici 0 – 10 znamená 10 bodů zemí, ve které obchodní transakce nejsou vůbec ovlivňovány korupcí. Nula znamená, že se v zemi obchoduje pouze na bázi „provizí“, úplatků a vydírání. Index rozporu udává odchylku v hodnocení země různými zdroji. Vyšší číslo vyjadřuje větší odchylku v zaznamenaných hodnoceních, což znamená, že některé zdroje označily na poskytnuté škále zemi výrazně výše a jiné výrazně níže. Je však třeba podotknout, že jakkoli významným ukazatelem CPI je, jeho vypovídací schopnost je omezená. Kritika konstrukce i výpočtu se opírá o jednostrannost v pohledu na celý problém. Průzkumy používané pro výpočet indexu se totiž zaměřují zejména na stranu přijímající úplatek, a znevýhodňují tak především nejhudší rozvojové země, které se stávají největšími oběťmi korupce. Proto se TI v současné době věnuje přípravě metodiky doplňkového indexu, který se pracovníčně označuje jako „index sklonu k uplácení“. Lze tedy očekávat, že země, které se podle CPI jeví jako „čistší“, si díky korupčním praktikám používaným některými jejich firmami v zahraničí značně pohorší.

Korupce v České republice

Ve světle výše uvedených skutečností TI uvádí, že korupce je v České republice vnímána jako závažný problém. V roce 1996 se Česká republika vůbec poprvé ocitla na žebříčku států seřazených podle indexu korupce a umístila se na 25. místě v závěsu za Polskem a těsně před Malajsií, a to s hodnotou „poctivosti“ 5,37. Jak je patrné z níže uvedené tabulky, v roce 1997 obsadila 27. místo, a to za Belgií a těsně před Maďarskem s hodnotou indexu 5,2. Bohužel, ani poslední zveřejněný index „CPI – 1998“ nepředstavuje pro naši zemi příznivou zprávu. Hodnotou indexu 4,8 jsme se totiž na žebříčku poctivosti posunuli až na 37. místo. Přitom celkový počet učiněných průzkumů v ČR byl oproti minulým hodnocením vyšší – celkem 9 dílčích průzkumů z 12 možných (v předchozích letech bylo ke konstrukci indexu pro ČR použito pouze 5 průzkumů).

Je třeba poznamenat, že silné znepokojení nad rozsahem úplatkářství vedlo již vládu v čele s premiérem Václavem Klausem k tomu, aby začala pracovat na koncepci boje proti korupci. Proto vláda ČR usnesením č. 673 ze dne 29. října 1997 uložila ministru vnitra „navrhnout koncepci ofenzivních metod odhalování korupce pracovníků a funkcionářů veřejné správy.“ Sociálnědemokratická vláda vzešlá z parlamentních voleb v červnu 1998 toto původní zadání rozšířila a vzniklý koncepční materiál nazvala „Vládní program boje proti korupci v ČR“. Jeho cílem je stanovit základní prostředky a metody postupu v boji s korupcí, a to zejména v oblasti veřejného sektoru - orgány státní správy, soudci, policisté, celníci, zaměstnanci finančních úřadů atd. (celé znění „Programu“ je veřejnosti přístupné na webových stránkách MVČR na adrese www.MVCR.cz). V této souvislosti stojí za zmínku i průzkum agentury GfK, který se stal jedním z podkladů při vypracování „Programu“. Průzkum totiž srovnával výsledky nezveřejněného průzkumu korupce vypracovaného v letech 1988 až 1989 „Výzkumným ústavem obchodu“ s průzkumem provedeným v květnu 1998. Tato analýza sice dospěla k závěru, že ke korupci se dnes uchyluje méně lidí, důvodem je však skutečnost, že se korupce přesunula z obchodů na úřady. I mnozí z těch, kteří sami úplatky nedávají jsou přesvědčeni, že úředníci na ně čekají. Přibližně každý třetí Čech označuje právě úřady za nejčastější místo, kde je potřeba „dát“. Hned na druhém místě jsou soudy a zdravotnictví. Na rozdíl od minulosti se však nyní vytvořila i poměrně velká skupina lidí, kteří se uchylují ke korupci, aby se prosadili při

podnikání. Sem patří především podnikatelé závislí na veřejných zakázkách. Počet lidí považujících úplatky za samozřejmou součást života stoupl z 8% na 22%. S příznávaným faktem, že za úřední výkony či ovlivnění

Tab.č.1 : Index vnímání míry korupce - 1997

	Země	Index korupce	Index rozporu		Země	Index korupce	Index rozporu
1.	Dánsko	9,94	0,54	27.	Česká republika	5,20	0,22
2.	Finsko	9,48	0,30	28.	Maďarsko	5,18	1,66
3.	Švédsko	9,35	0,27	29.	Polsko	5,08	2,13
4.	Nový Zéland	9,23	0,58	30.	Itálie	5,03	2,07
5.	Kanada	9,10	0,27	31.	Tchaj-wan	5,02	0,76
6.	Nizozemí	9,03	0,23	32.	Malajsie	5,01	0,50
7.	Norsko	8,92	0,51	33.	Jižní Afrika	4,95	3,08
8.	Austrálie	8,86	0,44	34.	Jižní Korea	4,29	2,76
9.	Singapur	8,66	2,32	35.	Uruguay	4,14	0,63
10.	Luxemburg	8,61	1,13	36.	Brazílie	3,56	0,49
11.	Švýcarsko	8,61	0,26	37.	Rumunsko	3,44	0,07
12.	Irsko	8,28	1,53	38.	Turecko	3,21	1,21
13.	Německo	8,23	0,40	39.	Thajsko	3,06	0,14
14.	Velká Británie	8,22	1,43	40.	Filipíny	3,05	0,51
15.	Izrael	7,97	0,12	41.	Čína	2,88	0,82
16.	USA	7,61	1,15	42.	Argentina	2,81	1,24
17.	Rakousko	7,61	0,59	43.	Vietnam	2,79	0,26
18.	Hongkong	7,28	2,63	44.	Venezuela	2,77	0,51
19.	Portugalsko	6,97	1,02	45.	Indie	2,75	0,23
20.	Francie	6,66	0,60	46.	Indonésie	2,72	0,18
21.	Japonsko	6,57	1,09	47.	Mexiko	2,66	1,18
22.	Costa Rica	6,45	1,73	48.	Pákistán	2,53	0,47
23.	Chile	6,05	0,51	49.	Rusko	2,27	0,87
24.	Španělsko	5,90	1,82	50.	Kolumbie	2,23	0,61
25.	Řecko	5,35	2,42	51.	Bolívie	2,05	0,86
26.	Belgie	5,25	3,28	52.	Nigérie	1,76	0,16

soudu se u nás platí, však ostře kontrastuje skutečnost, že prokázaných případů korupce je málo. Policie a státní žalobci potřebují důkazy, a ty chybějí.

Dále je třeba uvést, že určitý dílčí krok k vytvoření zákonných podmínek pro účinnější postih úplatkářství v naší zemi přinesl zákon č. 96/1999 Sb., kterým byl s účinností od 9. června 1999 novelizován trestní zákon. Nejzávažnější změnou se stalo rozšíření okruhu pachatelů, které lze postihnout za spáchání kvalifikovaných skutkových podstat trestného činu přijímání úplatků a trestného činu podplácení, jakož i rozšíření rozpětí trestních sazeb (§ 160 a § 161 TZ). „Jako významný počin lze označit i vymezení přímo v zákonu pojmu „úplatek“ a upřesnění pojmu „veřejný činitel“ v aplikaci na trestný čin úplatkářství (nově zařazené ustanovení § 162 a).“ [5] V této souvislosti nelze opomenout ani skutečnost, že korupce v české státní správě si velmi podrobně všímá i Evropská unie. Právě proto, že veřejné mínění v zemích unie je dnes tolik kritické ke korupci v nejvyšších sférách, lze předpokládat, že v průběhu jednání o přijetí bude tato otázka opakovaně nastolena.

Závěr

Je třeba si znovu klást otázku: kdo vlastně selhává, jednotlivec nebo systém? Korupce je především otázkou etickou a v mezinárodním měřítku je kromě toho i kulturní fenomén. Přístup k oběma se může lišit a řada zemí nebude souhlasit s pojetím podnikatelské etiky, platným v hospodářsky nejrozvinutějších zemích. Korupce v naší společnosti není bohužel předmětem přílišného odsuzování a není hodnocena jako zavrženíhodné chování. Je spíše předmětem závidění a mnoho lidí ji prostě toleruje. Tato společenská atmosféra je výrazem morálního stavu společnosti i jejího právního řádu, který málo energicky postihuje ty, kteří neplní převzaté závazky, a tak jim umožňuje získávat výhody, které jsou v normalizovaném právním státě nedosažitelné. Málo razantnímu boji proti korupci přispívá i přesvědčení některých politiků, že poukazování na některé podivné aféry a nevyjasněné případy majetkových transakcí není ničím jiným, než bržděním naší cesty ke svobodě, demokracii a trhu a zpochybňováním zvolené cesty a strategie transformace. Bagatelizující odsudky kritiků korupce ze strany některých politiků jsou jen dalším a nikoliv nevýznamným podnětem pro rentní vyhledávání a jen dále přispívají k přesvědčení jejich provozovatelů o nezávadnosti i o faktické nepostižitelnosti jejich jednání. Boj proti korupci nebo alespoň její omezování je záležitostí dlouhodobou. Je možné předvídat, že v průběhu několika let se sníží přímé nebo zjevné formy úplatků. Je ale málo pravděpodobné, že by si obě strany, ten, kdo je ochoten dát, a ten, kdo je ochoten přijmout, nenašly jiné, skryté formy. Tam, kde se jednou zavedou korupční normy, zapustí kořeny a lidé si na ně zvyknou. Vláda oficiálních norem a pravidel hry se pak velmi těžce obnovuje.

Literatura :

[1] BECKER, G.S.: *Teorie preferencí*. Přel. Liberální institut. 1.vyd. Praha : Grada Publishing, s.r.o.1997, 352 s. ISBN 80-7169-463-0.

[2] BOHATÁ, M.: *Základy hospodářské etiky*. 1. vyd. Praha : VŠE 1997, 126 s. ISBN 80-7079-428-3.


[3] BURIAN, M.: Pomůže konvence OECD omezit uplácení v mezinárodním obchodě? In *Transparency News*, čtvrtletník Transparency International ČR (TIC). Praha : 1999, č.1. s. 13.

[4] MLČOCH, L.: *Zastřená vize ekonomické transformace*. 1. vyd. Praha : Karolinum 1997, 117 s. ISBN 80-7184-423-3.

[5] NESNÍDAL, J.: Přísněji na úplatkáře. In *Ekonom*, týdeník Hospodářských novin. Praha: 1999, č.28. s. 39.

Kontaktní adresa:

Ing. Jolana Volejníková
Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko - správní, Katedra obecné a veřejné ekonomie
Studentská 84, PSČ 532 10

 040/ 603 6162

e-mail: Jolana.Volejnikova@upce.cz

Recenzoval: doc.Ing.Jiří Kraft,CSc., Katedra ekonomie HF TU v Liberci