

MOŽNOSTI HODNOCENÍ A MĚŘENÍ KORUPCE JAKO UKAZATELE KVALITY SPRÁVY

Jolana Volejníková

Ústav ekonomie, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstrakt: Příspěvek je zaměřen na možnosti hodnocení a měření korupce. Text vychází z teoretického rámce nové institucionální ekonomie. Uveden je příklad hodnocení kvality správy České republiky, jehož východiskem je projekt Světové banky – Governance Matters. Hodnoceny jsou: kvalita demokracie, politická stabilita, efektivita vlády, kvalita regulace, kvalita práva a kontrola korupce.

Abstract: The article focuses on possibilities of evaluation and measurement of corruption. The text stems from the theoretical framework of new institutional economics. Is mentioned the example of evaluation of institutional quality of the Czech Republic by which means is presented the scheme of the World Bank – Governance Matters. Evaluated are following characteristics: voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law and control of corruption.

Klíčová slova: korupce, kvalita správy, instituce, index institucionální kvality, transformace, Česká republika, Evropská unie, Světová banka

Key words: corruption, institutional quality, institutions, Index of Institutional Quality, transformation, the Czech Republic, the European Union, the World Bank

ÚVOD

O problematice korupce se mezi odbornou i laickou veřejností hovoří stále intenzivněji. Ačkoliv byla v minulosti učiněna řada pokusů o definování korupce, které na ni nahlížely z odlišných úhlů pohledu, v současnosti nejpoužívanější definice, kterou poprvé ve svých studiích použila Světová banka, popisuje korupci jako „... zneužití veřejné pravomoci (síly) k soukromému prospěchu“ [2]. O hodnocení a kvantifikaci korupce vyvolal širší zájem počátkem devadesátých let minulého století především proces transformace centrálně plánovaných ekonomik. Nejenom v rovině praktické, ale i v rovině teoretické byl totiž transformačním obdobím založen silný impuls pro zkoumání vlivu a role institucí a institucionálních faktorů na ekonomickou výkonnost států. V tomto kontextu je ke korupci přistupováno jako k neformální instituci, ve které je reflektován morální stav, kvalita a vývoj společnosti. Dostupná výsledná hodnocení států a kvantifikace jejich institucionální kvality, jejichž východiskem je na makroekonomické úrovni hodnocení kvality správy potvrzují, že ačkoliv byly v mladých tržních ekonomikách vytvořeny fungující organizace a instituce formální, neformální instituce za nimi dlouhodobě „pokulhávají“ a stávají se bariérou postupující demokratizace a liberalizace. Podle [1] se základním problémem stal „*imanentný vztah dlhodobej prosperity (maximalizácie zisku) a konania dobra pre celú spoločnosť*“. Smyslem hledání účinného způsobu měření, kvantifikace a vyhodnocování korupce je tedy nejenom lepší pochopení různých forem, příčin a důsledků korupce, ale zejména i nalezení efektivních proti-korupčních nástrojů, prostřednictvím kterých by bylo možné zvýšit účinnost hospodářských politik a ekonomickou výkonnost států.

ALTERNATIVNÍ PŘÍSTUPY K HODNOCENÍ A MĚŘENÍ KORUPCE

Ačkoliv v současné době existuje již celá řada alternativních, sofistikovaných přístupů, jimiž lze dospět k odhadům míry korupce buď na úrovni států, nebo na detailnější hladině, korupce je jev vysoce latentní a z koncepčního hlediska se měří jen velmi obtížně. Převážnou většinu

dat využitelných pro analýzu korupce nelze získávat v podobě běžně dostupných statistických (tzv.tvrдых) dat. Pachatele korupce je přirozeně obtížné zpovídat a měření objemu zaplacených úplatků může být zavádějící, neboť může například zcela ignorovat korupční chování, které není doprovázeno úplatky. Na druhé straně, snaha měřit počet korupčních aktů selhává na nutnosti zahrnout i relativně nedůležité případy a ohodnotit každý případ individuálně. V praxi se proto jedná o informace, které nejsou běžně dostupné. *Oficiální policejní statistika* poskytuje data odhalených a objasněných¹ trestných činů souvisejících s korupcí. Můžeme tedy např.konstatovat, že v České republice vzrostl za uplynulých deset let počet objasněných trestných činů podle §158 TZ (zneužívání pravomoci veřejného činitele). Monitorování dat *soudní statistiky* nám pak umožní zhodnotit (zde je třeba počítat s určitým časovým posunem), kolik z těchto případů skončilo soudním procesem s výsledkem potrestání odpovědných osob. Soudní statistiky však nejsou adekvátním ukazatelem stavu korupce v zemi v daném období. Jejich porovnáním můžeme pouze demonstrovat, nakolik je stát prostřednictvím moci výkonné a soudní schopen a ochoten korupci odhalovat a trestat. Podle dostupných zdrojů je v České republice odhaleno a odsouzeno jen mizivé 1% korupčních trestných činů. Indikátory měření úrovně korupce jsou tedy ve větší míře založeny na tzv.měkkých datech, což je příčinou častých zpochybnění relevantnosti získaných dat. Standardní metody měření korupce využívají zpravidla klasických kvalitativních sociologických postupů. Řada měř korupce, které dnes známe jsou pak svou povahou buď *unikátní*, tedy jedinečné, kdy jejich konstrukce byla vedena cílem postihnout a analyzovat pouze daný, konkrétní účel (např.Neumannův index). Data, která slouží ke konstrukci těchto unikátních indexů jsou získávána na základě zvláštních průzkumů, zejména dotazníkových šetření názorů firem či obyvatel. Jiné indexy jsou *složené, kompozitní* (např.index CPI) a představují komplexní, propracované metodiky využívané dlouhodobě pro pravidelně opakovaná mezinárodní srovnání. Tyto metodiky zpravidla kombinují různé typy dat (kardinální data a měkká data) i zdroje jejich získávání (statistické databáze, expertní hodnocení, šetření v rámci firem a obyvatel aj.). Při měření korupce se dále využívají jak *metodiky specializované* (aplikované pouze na problematiku měření korupce), tak *metodiky komplexní*, které hodnotí stav korupce jako součást širších, souhrnných ukazatelů kvality institucionálního prostředí. Jak uvádí [6], lze **podle způsobu sběru a vyhodnocování dat** rozčlenit studie a analýzy usilující o jasné a jednoduché vyjádření korupce do čtyř základních skupin:

1. Skupina reprezentuje studie a analýzy vyjadřující **názory expertů (expertní hodnocení)**. Do této skupiny lze zahrnout zejména *Index korupce* konstruovaný v rámci *studie ICRG (International Country Risk Guide)* vyjadřuje rozsah, v němž jsou vysoce a níže postavení vládní úředníci ochotni požadovat a přijímat zvláštní platby. Jiným příkladem může v této skupině sloužit metodika pro měření korupce vypracovaná Světovou bankou. Hodnocení korupce je zde součástí souhrnného indexu *GM (Governance Matters)*.
2. Skupina zahrnující **průzkumy veřejných mínění (šetření v rámci firem a obyvatel)**. V mezinárodním měřítku je tento způsob šetření zastoupen zejména studii, které se zaměřují na širší problematiku týkající se možností dlouhodobě udržitelného ekonomického růstu zemí a komplexní hodnocení kvality podnikatelského prostředí (*Growth Competitiveness Index, Global Corruption Barometer, Bribe Payers Index, Index transformace –IDR, Quality of Governance Index- QGI* aj.).
3. Skupina studií a analýz vycházejících ze **složených indexů**. Tyto indexy jsou konstruovány spojením několika již existujících indikátorů korupce. Do této kategorie indexů korupce patří v současné době nejznámější a nejpoužívanější ukazatel korupce

¹ Objasněným trestným činem se rozumí trestný čin, který je objasněn z hlediska policie.

Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI), který od roku 1995 sestavuje v jednorozhodných intervalech mezinárodní nevládní organizace Transparency International.

- Skupina studií a analýz vycházejících z **objektivních dat (kardinální odhady rozsahu korupce)**. Do této kategorie indexů korupce lze zařadit např. tzv. *Neumannův index*, zkonstruovaný už v roce 1994. Jeho podkladem se staly výsledky rozhovorů s německými exportéry uskutečněnými v témže roce. Index vyjadřuje procento obchodních případů, jejichž úspěšnost byla podpořena úplatky. Jiným příkladem je vyjádření tzv. *Indexů korupce veřejných rozhodnutí (IKVR)*, které jsou kvantifikovanou podobou jednotlivých forem korupce odlišených na základě specifikace typu vztahu mezi státem a soukromým subjektem (firmou) nebo konstrukce tzv. *Indexu ekonomické svobody (Index of Economic Freedom, IEF)*, který je v mezinárodních komparacích využíván zejména pro komplexní zhodnocení úlohy státu v ekonomice.

Jak uvádí [6], přes rozdílnou konstrukční koncepci vykazují uvedené ukazatele vysokou korelaci a jejich využití v regresní analýze vede k velmi podobným výsledkům. Nicméně je nutné mít stále na paměti, že všechny indikátory korupce měří zejména vnímání korupce a nikoliv objektivní a přesně kvantitativně vyjádřenou aktuální míru korupce. Klasifikaci indikátorů korupce na základě použité metodiky shrnuje tabulka 1.

Tab. 1: Klasifikace indikátorů korupce podle použité metodiky

Použitá metodika	Specifický index	Zpracovatel	Souhrnný index	Zpracovatel
Expertní hodnocení	x	x	▪ Index ICRG	Political Risk Services
			▪ Index GM	World Bank
Šetření v rámci firem a obyvatel	▪ Globální barometr korupce ▪ BPI	Transparency International	▪ Index GCI	WEF
			▪ Index IDR	Freedom House
			▪ Index QGI	EBRD
Složené indexy	▪ CPI	Transparency International	x	x
Využití objektivních dat	▪ Neumannův index	Peter Neumann	▪ Index IEF	The Fraser Institute, The Heritage Foundation
	▪ IKVR	World Bank, EBRD		

Zdroj: vlastní zpracování

HODNOCENÍ KVALITY SPRÁVY S VYUŽITÍM METODIKY SVĚTOVÉ BANKY

Metodika pro měření korupce vypracovaná *Světovou bankou (World Bank, WB)*² představuje komplexní přístup, který hodnotí stav korupce jako součást širších, souhrnných ukazatelů kvality institucionálního prostředí. Hodnocení korupce je zde součástí souhrnného indexu **GM (Governance Matters)**, který ve dvouletých intervalech (od roku 1996) Světová banka pravidelně zveřejňuje³. Výsledný souhrnný index vychází z několika stovek různých individuálních měření, které realizují mezinárodní organizace, poradenské firmy, univerzity, politické a obchodní organizace odhadující riziko (risk-rating agencies), střediska znalců

² Metodika zpracovaná experty Světové banky - Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Zido –Lobatón a Mastruzzi (1999).

³ Ačkoliv se s každým novým měřením ukazatele GM mění i metodologie či použité zdroje, ukazatele z minulých hodnocení jsou přepočítávány. Takto je do jisté míry zaručena dlouhodobá srovnatelnost zveřejňovaných dat.

a nevládní organizace⁴, která se týkají především vnímání kvality správy⁵. Kombinována jsou data získaná expertními odhady a data získaná na základě dotazníkového šetření firem a obyvatel. Při měření úrovně korupce vychází metodika Světové banky z definování korupce jako jedné ze složek ovládnutí státu (tzv. state capture). Korupce je definována jako situace, kdy je použita veřejná síla (či moc) pro soukromé výnosy, nověji pak jako využití soukromých prostředků k ovlivnění veřejných rozhodnutí [2]. Vláda a kvalita správy je Světovou bankou vnímána jako klíčový prvek úrovně země a determinanta jejího možného rozvoje. Je charakterizována jako „*tradice a instituce, kterými je vykonávána moc*“. Uvedená definice tak zahrnuje tři základní složky kvality správy, každé této složce jsou přiřazeny dva agregované indexy, tzv. **indexy institucionální kvality (Index of Institutional Quality, IIQ)**, které popisují její stav v zemi. Konstrukci a složení indexů zobrazuje tabulka 2. Korupce je zařazena do kategorie vztahu státu a občanů. Respondenti jsou tázáni na otázky týkající se míry závažnosti korupce v dané zemi, důvěry veřejnosti ve finanční poctivost politiků, nutnosti a frekvence firem poskytovat úplatky, hodnocení a vnímání protikorupčního prostředí apod. V jednotlivých průzkumech stavu korupce jsou zkoumány: platby, které slouží k tomu, aby byly určité věci vykonány (úplatky), dopady korupce na prostředí obchodu, velká („grand“) korupce v politické sféře a tendence elitních skupin ovládnout stát. Ve všech indexech jsou země klasifikovány hodnotami v intervalu [-2,5 až + 2,5]. Čím vyšší je hodnota ukazatele, tím lépe je vnímána příslušná složka kvality správy. Výsledné indexy pak vyjadřují statistický výsledek výzkumu, neznamenaají tedy ani oficiální postoj Světové banky, ani reálnou pozici zemí, které banka hodnotí. Souhrnný index GM je kalkulován jako *prostý průměr ukazatelů G1 – G6* a reprezentuje pohled na problém rozvoje zemí, kterým se banka ve své činnosti prioritně zabývá. Smyslem hodnocení je tedy posouzení celkové situace kvality správy v zemi a podle výsledků pak nastavit programy pro další ekonomický rozvoj. Je třeba poznamenat, že výzkum Světové banky je mezi odborníky považován za vysoce kvalitní a spolehlivé měřítko v dané oblasti.

Tab. 2: Složky kvality správy a jim přiřazené indexy podle Světové banky

Index institucionální kvality-IIQ	Označení	Vývoj hodnot IIQ pro ČR				
		1996	1998	2000	2002	2004
Demokracie	GM1	1,06	1,14	0,99	0,90	1,03
Politická stabilita	GM2	1,08	1,97	0,84	1,07	0,84
Efektivnost vlády	GM3	0,78	0,72	0,70	0,72	0,63
Kvalita regulace	GM4	1,18	0,78	0,67	1,12	0,97
Právní řád	GM5	0,64	0,62	0,59	0,69	0,69
Kontrola korupce	GM6	0,55	0,35	0,38	0,38	0,30
Souhrn	GM	0,88	0,76	0,70	0,81	0,74

Zdroj: www.worldbank.org, vlastní překlad a úpravy

Tabulka 2 shrnuje také vývoj hodnot jednotlivých indexů institucionální kvality pro Českou republiku v období let 1996-2004. Tento ucelený pohled na kvalitu správy nepřináší bohužel

⁴ Hodnocení korupce realizované organizací Transparency International nejsou do průzkumů korupce zahrnuty, protože tato organizace již sama vytváří index korupce (CPI) jako výsledek několika průzkumů.

⁵ V období let 1996 – 2004 se počet zdrojů, institucí a zemí zahrnutých do konstrukce indexu průběžně měnil v závislosti na dostupnosti dat. V roce 2002 bylo použito celkem 250 individuálních měření, vycházejících z 25 různých zdrojů a vyprodukovaných 18 různými organizacemi. V roce 2004 bylo do závěrečného srovnání zařazeno celkem 209 zemí hodnocených celkem 37 zdroji pocházejícími z 31 nezávislých organizací.

pro Českou republiku pozitivní závěr. S výjimkou subindexu GM5, který kvantifikuje míru ochrany vlastnických práv a vymahatelnost smluv, lze u všech ostatních subindexů pozorovat ve sledovaném období pokles jejich hodnoty. Sama kvalita právního prostředí hodnocená indexem GM5 je však v dlouhodobém horizontu hodnocena jako jeden z nejzávažnějších institucionálních problémů České republiky. Relativně nejpříznivějších hodnot dosáhl ve sledovaném časovém horizontu ukazatel politické stability kvantifikovaný subindexem GM2. Tento ukazatel odráží potenciální možnost porušení politické stability v dané zemi a monitoruje možnost použití násilí, jehož důvodem může být např. hrozba vojenského převratu, terorismus či vyřizování osobních účtů na vnitřní politické scéně. Z tabulky je zřejmé, že v oblasti kontroly korupce kvantifikované subindexem GM6 dosahuje Česká republika dlouhodobě nejnižších hodnot, což demonstruje závažnost a zakořeněnost tohoto jevu v našem prostředí. V této souvislosti stojí za zmínku, že v roce 2004 dosahoval subindex GM6 pro země EU-15 průměrné hodnoty 1,73 a hodnoty 0,59 pro země EU-10. Komparativní hodnocení kvality správy v České republice vzhledem k zemím EU-15 a EU-10 je obsahem tabulky 3. Ze souhrnných hodnot ukazatelů GM plyne, že počáteční mezera z roku 1996 (rozdíl 0,61 oproti zemím EU-15) byla na konci sledovaného období vyšší (rozdíl 0,68). V průběhu celého sledovaného období byla Česká republika hodnocena hůře, než představoval průměr zemí EU-15. Vezmeme-li v úvahu komparaci se zeměmi EU-10, jeví se situace v hodnocení kvality správy v České republice příznivější pouze v počátečním období sledování jednotlivých ukazatelů GM. Mezera v roce 1996 byla pro Českou republiku pozitivní (0,26) v roce 1998 činil rozdíl výsledných hodnot už jen pouhých (0,05). Od roku 2000 je Česká republika v oblasti kvality správy hodnocena hůře než představuje průměr zemí EU-10 a lze tedy konstatovat, že určitý náskok, který měla před ostatními transformujícími se ekonomikami v počátečním období ztratila.

Tab. 3: Souhrnný index kvality správy pro Českou republiku

Rok	Hodnocení ČR	Průměr hodnot EU-15	Průměr hodnot EU-10
1996	0,88	1,49	0,62
1998	0,76	1,53	0,71
2000	0,70	1,51	0,73
2002	0,81	1,52	0,85
2004	0,74	1,42	0,86

Zdroj: www.worldbank.org, vlastní zpracování

ZÁVĚR

Podle přístupu Government Matters je Česká republika v roce 2004 zemí méně demokratickou a méně politicky stabilní než v roce 1996. Má méně výkonnou vládu, která se průměrně vypořádává s regulační zátěží. Je ekonomikou s povolnou se zlepšující kvalitou právního prostředí, nicméně je zemí, pro kterou je nejnebezpečnější hrozbou problém korupce. Ačkoliv se Česká republika celkově chová jako stabilní demokracie, analýza Světové banky prostřednictvím souhrnných hodnot ukazatelů GM v komparaci s hodnotami těchto ukazatelů pro země EU-15 a EU-10 dokládá, že ve skutečnosti je Česká republika zemí s minimálním pozitivním přiblížením v jednotlivých hodnocených oblastech. Závěry všech zpracovaných šetření, vystavěné převážně na měkkých datech, signalizují pro Českou republiku jednoznačně prioritní problém v oblasti korupce, která se podle výsledků provedené analýzy vymyká kontrole. Tento závěr by měl být výzvou pro hospodářskou politiku a její nasměrování v procesu realizace institucionálního přizpůsobení vyspělým demokratickým státům EU.

LITERATURA

- [1] DUBCOVÁ, G.: Zodpovednosť podnikov v rámci podnikateľského prostredia. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie FPM EU v Bratislave 24.-25. november 2005, ISBN 80-225-2107-8, s.83-87
- [2] HELLMAN, J. S., JONES, G., KAUFMANN, D., SCHANKERMAN, M.: Measuring Governance Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. EBRD and World Bank 2000 URL: <http://econ.worldbank.org/docs/1066.pdf>.
- [3] LAMBSDORFF, J.G. The New Institutional Economics of Corruption. First Publisher 2005 by Routledge – Taylor & Francis Group. ISBN 0-415-33368-7
- [4] TANZI, V., SCHUKNECHT, L. Public Spending in the 20th Century. Cambridge: U.P, 2000. ISBN 0-521-66410-1
- [5] VOLEJNÍKOVÁ, J.: Východiska a orientace soudobé antikorupční politiky v ČR. In: *Scientific papers of the University of Pardubice*. Pardubice: Univerzita Pardubice 2003, s.182-187.
- [6] WEI, S.J. Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? 2001b. (preliminary version), <http://www.unece.org/ead/sem/sem2001/papers/Wei.pdf>.
- [7] www.transparency.org.
- [8] <http://info.worldbank.org/governance/beeps>

Kontaktní adresa:

Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav ekonomie
Studentská 84, 532 10 Pardubice
jolana.volejnikova@upce.cz