

Index vnímání korupce za rok 2015

Radim Bureš

Probační a mediační služba ČR

V lednu 2016 byly zveřejněny výsledky Indexu vnímání korupce (CPI) Transparency International za rok 2015. Výsledky byly přelomové – Česká republika se skokově zlepšila. Dosáhla 56 bodů na škále od 0 do 100 a obsadila 37. místo ze 167 sledovaných zemí. Poskočila tak o 16 příček z 53. místa a zlepšila se o 5 bodů. Toto zlepšení patří k nejméně výraznějším pozitivním změnám na světě. Co nám tento výsledek říká a co naopak neříká? A jak je vlastně Index CPI konstruován? Právě konstrukce Indexu naznačuje, co vypovídá o korupční situaci v ČR.

Metodologie konstrukce Indexu vnímání korupce (CPI)

Index vnímání korupce nepředstavuje individuální sociologické šetření se samostatným dotazováním. Jedná se o složený index, který statisticky zpracovává různé výzkumy od světových výzkumných a analytických organizací, většinou expertního charakteru, která sbírala data v průběhu let 2014 a 2015. Na přípravu Indexu 2015 bylo použito celkem 12 zdrojů, v případě České republiky bylo použito 9 zdrojových výzkumů (ne všechny výzkumy jsou realizovány ve všech zemích). Hodnota ukazatele je vždy přepočítávána na 100 možných bodů. Jedná se o následující zdroje:

1. Světové ekonomické fórum – průzkum názorů vrcholových manažerů (World Economic Forum Executive Opinion Survey – EOS, 2015).

Průzkum je realizován již 30 let. Jedná se o šetření mezi vrcholovými manažery, kteří odpovídají na následující otázky:

- „*Jak je běžné v dané zemi, aby firmy platily nedokumentované platby v souvislosti s exportem a importem, placením daní, veřejnými službami, získáním kontraktů a licencí či získáním vstřícných soudních rozhodnutí?*“
- „*Jak je v dané zemi časté, že veřejné prostředky neoprávněně směřují k firmám, jednotlivcům a skupinám díky korupci?*“
- „*Jaká v zemi panuje etika firem při jednání s veřejnými činiteli, politiky a jinými firmami?*“

Agregovaný výsledek pro Českou republiku byl 53 bodů. Pro srovnání Slovensko dosáhlo 38 bodů, Maďarsko 47 a Polsko 58 bodů.

2. Transformační index Bertelsmanovy nadace (Bertelsmann Foundation Transformation Index, 2016).

Jedná se o expertní šetření, které probíhá od roku 2003 každé dva roky.

Data se sbírala od 1. 2. 2013 do 1. 2. 2015. Dotazování jsou dva experti. Kladené otázky jsou:

- „*Do jaké míry jsou veřejní činitelé, kteří se dopustí zneužití moci, stíhání či penalizování?*“
- „*Jak vláda úspěšně omezuje korupci?*“

Výsledná hodnota pro ČR je 66 bodů, pro srovnání Slovensko získalo 62 bodů, Maďarsko 53 a Polsko 71 bodů.

3. **Ročenka IMD o světové konkurenceschopnosti (IMD World Competitiveness Yearbook, 2015).** IMD je přední švýcarská byznys škola. Jedná se o šetření mezi předními podnikateli a manažery dané země, a to jak domácími, tak zahraničními. V roce 2015 bylo dotazováno celkem 4300 podnikatelů. Otázka zněla:
 - „*Korupce a podplácení? Existuje či neexistuje?*“
 Výsledná hodnota pro ČR je 44, pro Slovensko 35, Maďarsko 34 a Polsko 58.
4. **Indikátory udržitelného vládnutí Bertelsmanovy nadace (Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators, 2015).** Indikátory jsou kalkulovány s využitím kvantitativních dat mezinárodních organizací doprovázených kvalitativním hodnocením expertů. Expertní otázka zní:
 - „*Do jaké míry je držitelům veřejných funkcí bráněno zneužívat své pozice k soukromým cílům?*“ (otázka zahrnuje široké spektrum od funkčního auditu veřejných financí, přes kvalitní regulaci financování politických stran až po efektivní stíhání korupce)
 ČR dosáhla hodnoty 57 bodů, Slovensko 57, Maďarsko 41, Polsko 65 bodů.
5. **Index vlády práva, projekt Světové spravedlnosti (World Justice Project, Rule of Law Index, 2015).** WJP je nezávislá nezisková organizace, která si klade za cíl podporu vlády práva ve světě. Data se sbírala od podzimu 2012 do podzimu 2014. Celkem je expertům pokládáno 53 otázek. Dotazováni byly experti ze 4 veřejných sektorů:
 - „*Veřejní činitelé ve vládní exekutivě (alternativně v justici, v policii a armádě a v legislativě) nezneužívají svoje postavení k získání soukromých výhod.*“
 Česká republika získala 59 bodů, Slovensko nebylo měřeno, Maďarsko 44, Polsko 67 bodů.
6. **Mezinárodní průvodce riziky (Political Risk Services, International Country Risk Guide, 2015).** Společnost sídlící v USA byla založena v roce 1979 a od roku 1980 poskytuje analýzy politických rizik pro investice a podnikání v celkem 140 zemích. Hodnocení provádí sama firma na základě politických informací z dané země.
 - Korupční otázky se týkají zejména nutnosti platit úplatky spojené s možnostmi podnikat v zemi, např. v souvislosti s udělováním licencí a povolení, daňové správě, policejní ochraně či při získávání úvěrů. Hodnocení se zejména soustřeďuje na otázky klientelismu, nepotismu, netransparentního financování politických stran a podezřele úzkého propojení byznysu a politiky.
 Česká republika, dosáhla 50 bodů, stejně jako Slovensko a Maďarsko, Polsko dosáhlo 60 bodů.
7. **Hodnocení rizik v jednotlivých zemích (Economist Intelligence Unit, Country Risk Ratings, 2015).** Jedná se o analytické a výzkumné oddělení časopisu The Economist, které bylo založeno v roce 1946. Hodnocení provádějí vlastní analytici s podporou expertů v jednotlivých zemích. Analýza proběhla v srpnu 2015.

Ke korupci se vztahují následující otázky:

 - „*Existují jasné postupy a odpovědnost při nakládání s veřejnými prostředky?*“
 - „*Jsou veřejné prostředky zneužívány ministry či státními úředníky pro osobní prospěch či prospěch vlastní politické strany?*“
 - „*Existují některé specifické prostředky, nad kterými není veřejný dohled?*“
 - „*Dochází obecně ke zneužívání veřejných zdrojů?*“
 - „*Existuje profesionální státní služba, nebo je významný počet státních úřed-*

níků jmenován přímo vládou?“

- *„Existuje nezávislý kontrolní úřad, který kontroluje nakládání s veřejnými prostředky?“*
- *„Existuje nezávislá justice s pravomocí stíhat ministry a státní úředníky za zneužití moci?“*
- *„Existuje tradice platit úplatky, aby se získaly kontrakty a další výhody?“*

Česká republika získala stejně jako Slovensko a Polsko 54 bodů, Maďarsko získalo 71 bodů.

- 8. Globální vhléd – hodnocení rizik (Global Insight Country Risk Ratings, 2014).** Společnost IHS Global Insight byla založena v roce 1959 a v současné době zaměstnává na 5 tis. analytiků ve 30 zemích. Hodnocení globálních rizik se provádí od roku 1999. Jedná se o expertní analýzu prováděnou zaměstnanci instituce s využitím nezávislých expertů ze zkoumaných zemí. Data byla publikována v srpnu 2014.

- Otázky vztahující se ke korupci zkoumají zejména míru, ve které korupce ovlivňuje podnikatelské a investiční prostředí v zemi. Zabývají se ekonomickými a politickými podmínkami korupce v dané zemi. Speciální pozornost je věnována překážkám při získávání různých povolení a licencí, stavebních rozhodnutí a územních plánů.

Česká republika dosáhla 63 bodu, stejně jako Slovensko a Maďarsko, Polsko dosáhlo 73 bodů.

- 9. Freedom House Nations in Transit 2015.** Analýza je prováděna vlastními pracovníky Freedom House s využitím expertů ze sledovaných zemí. Výsledky jsou revidovány v rámci regionu a následně celosvětově.

Otázky vztahující se ke korupci jsou následující:

- *„Realizuje vláda efektivní protikorupční politiku?“*
- *„Není daná země příliš zatížena excesivní byrokracií a přeregulovaností, které usnadňují příležitost pro korupci?“*
- *„Existují adekvátní zákony, které umožňují majetková přiznání úředníků a zakazují střet zájmů?“*
- *„Oznamuje vláda volná místa ve státních službách a plánované veřejné zakázky?“*
- *„Existuje funkční legislativní či správní proces směřující k předcházení, vyšetřování a stíhání korupce u veřejných činitelů a státních úředníků, aniž by přitom toto stíhání bylo zaměřeno vůči politickým oponentům?“*
- *„Požívají whistlebloweri, protikorupční aktivisté a investigativní novináři zákonné ochrany, která jim umožní bez obav poukazovat na případy korupce a úplatkářství?“*

Česká republika získala 55 bodů stejně jako Polsko, Slovensko shodně s Maďarskem získalo 52 bodů.

Výsledky dosažené v jednotlivých kritériích ve srovnání se zeměmi Visegrádu lze přehledně shrnout do Tabulky 1. Nejnižší hodnota dosažená Českou republikou je 44, nejvyšší 66, což ukazuje poměrně velkou vyrovnanost pohledu jednotlivých zdrojových dat. Podobnou vyrovnanost vidíme u Polska, u Slovenska a Maďarska je rozptyl větší. Standardní odchylka zdrojů je u České republiky 6,6, standardní chyba 2,21, což jsou hodnoty, které v celkové konstrukci Indexu patří k těm nejmenším.

Tabulka 1. Ukazatele korupce – shrnutí

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Česká republika	53	66	44	57	59	50	54	63	55
Slovensko	38	62	35	57	-	50	54	63	52
Maďarsko	47	53	34	41	44	50	71	63	52
Polsko	58	71	58	65	67	60	54	73	55

Jaký typ korupce tedy Index měří?

Z uvedených zdrojových dat je zřejmé, že Index CPI sleduje zejména tzv. velkou korupci na vládní úrovni. Index se nezaměřuje na drobnou situační korupci ve veřejných službách či v policii. Index také neukazuje počet osob, které v určitém období dali úplatek. Tento ukazatel měří jiný nástroj využívaný Transparency International, totiž tzv. Global Corruption Barometr. Poslední GCB byl realizován v roce 2013, výsledky dalšího jsou očekávány v roce 2016.

Index tak sleduje zejména dvě oblasti. Jednak obecný odhad míry politické korupce zejména při kontaktu podnikatele či nadnárodní firmy se státem, přičemž většina z expertních respondentů je v pozici, že s touto otázkou má vlastní praktické zkušenosti. Z druhé části pak Index měří, jak jsou v dané zemi nastaveny mechanismy, které korupci předcházejí či ji omezují a ztěžují. V této části se pak více vychází spíše z pouhé formální existence standardních kontrolních a dohledových mechanismů, než z analýzy jejich skutečného fungování. Příkladem mohou být otázky, zda existuje Nejvyšší kontrolní úřad nebo profesionální státní služba či transparentní regulace financování politických stran.

Častá námitka proti Indexu CPI poukazuje na skutečnost, že výsledky Indexu jsou pro Českou republiku horší, než odpovídá obecně sdílenému zážitku vlastního podplácení či vymáhání úplatků, ale také výsledkům ze self-reportů, které se dotazují na konkrétní zkušenost s úplatkem ve veřejných službách. Tato námitka vychází z neznalosti metodologické konstrukce Indexu, která neodráží prevalenci korupčního jednání ve společnosti, ale spíše míru zneužívání moci k vlastnímu či skupinovému prospěchu.

Vysvětlení výše uvedeného rozporu mezi mírou prakticky a konkrétně zakoušené korupce a expertně vnímané korupce nabízí Alina Mungiu-Pippidi v knize „The Quest for Good Governance“ (Cambridge University Press, 2015). Ta dokazuje, že jádrem korupčního problému je zejména charakter rozdělování veřejných statků ve společnosti a míra otevřeného přístupu k těmto statkům. Když je přístup k veřejným statkům ovlivňován spíše klientelistickými vazbami a příslušností k elitě (např. politické) a ne na základě zásluh, pak vnímání korupce jako závažného problému roste. A to je přesně případ České republiky.

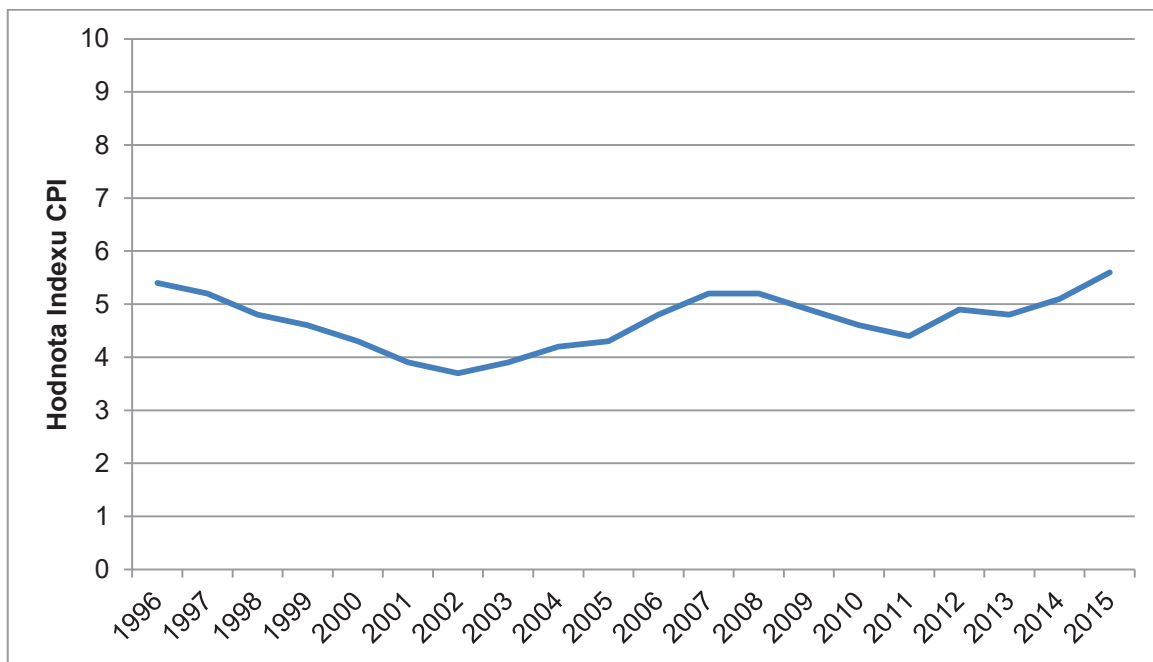
Vývoj hodnoty Indexu CPI pro Českou republiku v jednotlivých letech

Graf 1 nabízí hodnoty Indexu CPI, který je zpracováván od roku 1995. Jde o srovnání v čase a mezi jednotlivými zeměmi. Obě srovnání jsou ošidná. Autoři Indexu upozorňují, že srovnání čase nebylo na začátku metodologicky podporováno a je možné až od změny metodiky v roce 2012. Přesto se tohoto metodologicky nekorektního srovnání dopustíme, protože výsledný obrázek, minimálně pro Českou republiku, zajímavě odpovídá dalším informacím

o vývoji korupce v ČR.

Nejhoršího výsledku dosáhla Česká republika v roce 2002 se strmým poklesem v předcházejících letech. Jedná se tedy o hodnocení, které se vytvářelo v letech 2000-2002. Tento výsledek není překvapující, vezmeme-li v úvahu právě končící velkou privatizaci a zároveň existenci „opoziční smlouvy“, která narušila kontrolu politické moci klasickými politickými a parlamentními prostředky. Následuje delší období zlepšování, které je zejména možné přičíst přípravám na vstup do Evropské unie, včetně tlaku EU na splnění představných kritérií. Zároveň ale určitou roli jistě hrálo přijetí první vládní protikorupční strategie v roce 2001. V roce 2006 dosahuje zlepšování svého vrcholu a následuje další stagnace a pokles. Ty je možné připsat na vrub volbám v roce 2006 a nástupu vlády Mirka Topolánka v tomtéž roce. Poměrně silný pokles v následujících letech pak asi také odráží světovou finanční krizi a zostřený boj o zakázky a veřejné zdroje. Sestupný trend vrcholí v roce 2011 a následuje pomalé zlepšování, které vrcholí skokovým zlepšením v roce 2015. Vzhledem k popsané skutečnosti, že Index hodnotí situaci v uplynulých 2 letech, odráží zlepšující se trend jednak protikorupční opatření přijímaná Nečasovou vládou, jednak skutečnost, že orgány činné v trestním řízení začaly postihovat i tzv. velkou korupci spojenou s politickým vlivem. Výsledky Indexu v roce 2016 pak ukáží, zda současná vláda pokračuje v nastoupeném trendu zlepšování systému vládnutí.

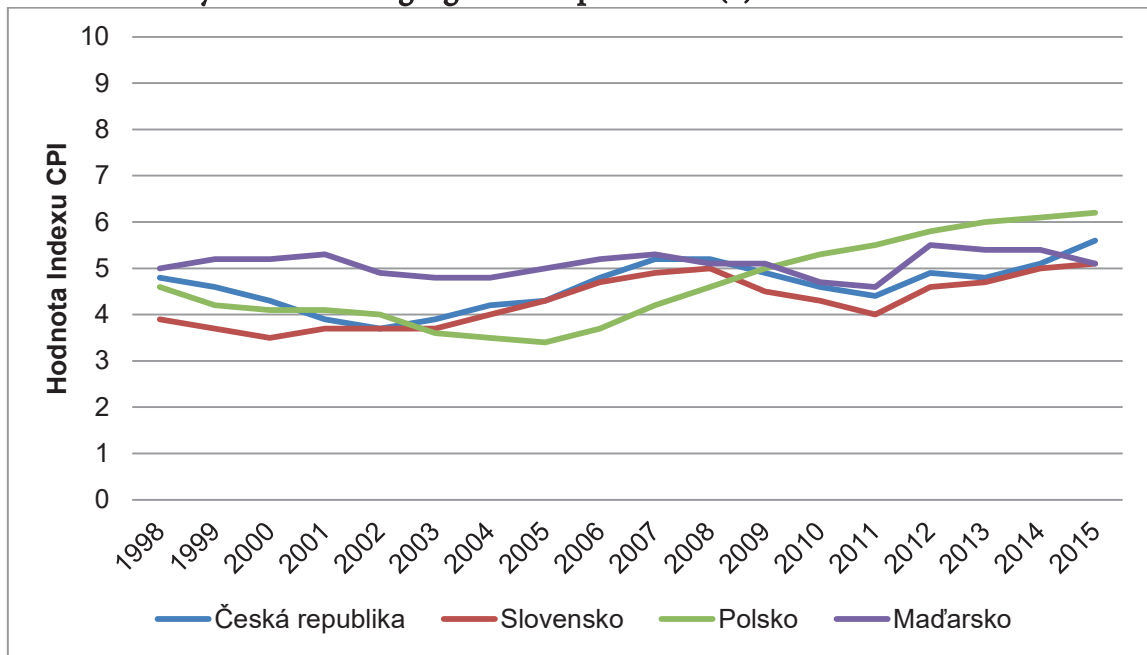
Graf 1. Vývoj hodnoty Indexu CPI pro Českou republiku



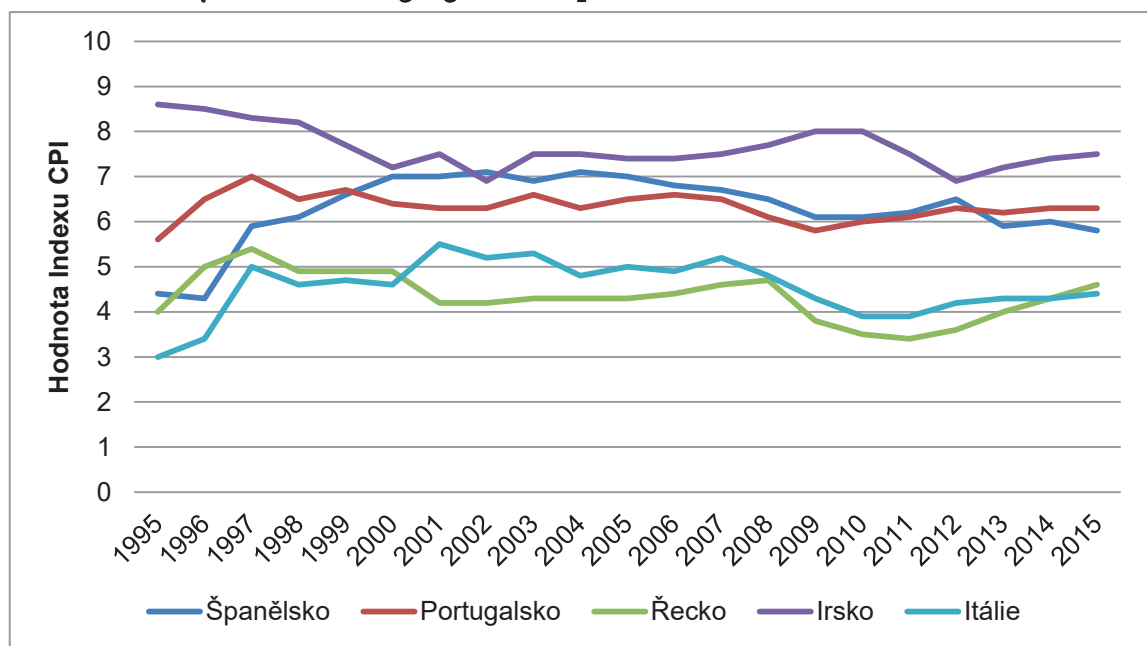
Hodnoty Indexu CPI v porovnání jednotlivých zemí

Druhý typ porovnání, které Index CPI nabízí je porovnání o ostatními zeměmi (Graf 2). Novinářsky atraktivní, ale odborně bezcenné je srovnání s exotickými zeměmi, které se nacházejí na stejném příčce žebříčku. V roce 2015 je Česká republika na stejné úrovni jako Korejská republika a Malta, což není příliš překvapivé, ale těsně následována Ostrovem zeleného mysu a Kostarikou.

Graf 2. Hodnoty Indexu CPI v geografickém porovnání (1)



Graf 3. Hodnoty Indexu CPI v geografickém porovnání (2)



Daleko relevantnější je srovnání s dalšími středoevropskými postkomunistickými zeměmi (Slovensko, Maďarsko a Polsko), popřípadě s Rakouskem, jako určitým benchmarkem, ke kterému by Česká republika měla směřovat.

Pozice ČR vůči Slovensku je víceméně stabilní a Slovensko si udržuje trvale mírně horší pozici než Česká republika. Zajímavé jsou však vývoje v Maďarsku a Polsku. Maďarsko začíná jako premiant regionu a dlouhodobě si udržovalo lepší, někdy dokonce výrazně lepší pozici než Česká republika. Od roku 2008 se však jeho pozice začíná zhoršovat a v roce 2015 se spolu se Slovenskem dostává na poslední místo. Poměrně výrazný je společný pokles v roce 2011, který lze snad přičíst pozdějšímu zohlednění dopadů ekonomické krize. Pozoru-

hodný je vývoj v Polsku, kde od roku 2005 dochází k trvalému zlepšování, které potvrzují i další výzkumy a indikátory.

Rakousko dosáhlo v roce 2015 hodnoty 76 (stejně, jako např. USA), což představuje pokles o jeden bod ve srovnání s rokem 2014.

Otázka zohlednění finanční krize z roku 2009 je vůbec velmi zajímavá. Udělali jsme proto srovnání se zeměmi EU, nejvíce postiženými krizí – Řeckem, Španělskem, Irskem a Portugalskem. Z Grafu 3 vyplývá, že všechny země s výjimkou Irska, kde pokles nastal později, zaznamenaly zhoršení situace v roce 2008-2009, což silně naznačuje rozhodující roli finanční a ekonomické krize. Situace se začíná zlepšovat v roce 2012 poté, co finanční krize začala odeznívat.

Závěr

Index vnímání korupce tedy neřeší drobnou, situační či zvykovou korupci. Poměrně jednoznačně sleduje korupci systémovou, úzce spojenou s využíváním a zneužíváním politické moci. Ukazuje, jak je země sešněrována klientelistickými vazbami a jaká je míra zneužívání státu k soukromým zájmům. Více než co jiného tedy Index vnímání korupce ukazuje míru „dobrého vládnutí“ či vyspělost politického systému a demokracie.

Je tedy velmi dobře možné, že občan se ve svém běžném životě setkává s nutností zaplatit úplatek, aby získal některý veřejný statek či veřejnou službu, zcela výjimečně. Zároveň však může být hodnota získaná z vybraných daní či jiných veřejných zdrojů daleko nižší, než je tomu v zemích s nízkou mírou korupce (či lépe vysokou mírou společenské kontroly korupce).

Platí-li tento předpoklad pro Českou republiku, pak pro změnu situace není rozhodující tlak na individuální změnu chování jednotlivce, ale tlak na změny systémové, omezující rozdělování veřejných statků na základě parciálních zájmů.