

**STUDIE NÁRODOHOSPODÁŘSKÉHO ÚSTAVU
JOSEFA HLÁVKY**

**Korupce
v redistribučním prostředí
—
Česká republika, Evropa, svět**

Petr Wawrosz

Červenec 2016

Národohospodářský ústav Josefa Hlávky

Obnovení činnosti

Správa Nadání Josefa, Marie a Zdenky Hlávkových dne 24. října 1994 obnovila činnost Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky (NÚJH), jako jednu z forem své nadační činnosti. Ústav neprovádí vlastní vědecký výzkum. Jeho posláním je stimulovat a podporovat samostatnou badatelskou činnost v oblasti českého národního hospodářství. K tomu slouží nadační dary v podobě stipendia. Ústav se může podílet finančně a organizačně na vydání úspěšných studií.

Hlavní tématické zaměření

Národohospodářský ústav považuje za ústřední téma své činnosti studium těch stránek české společnosti, zejména národního hospodářství, o nichž se domnívá, že ležely na srdci zakladateli ústavu – Josefu Hlávkoví. Jde o rozvoj českého národního hospodářství z hlediska lidí, kteří jsou tvůrci, uživateli i spotřebiteli hodnot. Jedná se o studium české ekonomie v závislosti na civilizačních a kulturních potřebách moderní společnosti, v prostředí obnoveného českého státu, popř. ekonomie jeho předchůdců. Tyto problémy je nutné studovat s přihlédnutím k dlouhodobým sociálně ekonomickým trendům českých zemí a v jejich evropských ekonomických souvislostech. K realizaci jsou radou NÚJH přijímána především témata, která nejsou v centru zájmu oficiálních vědeckých a odborných institucí přes to, že se jedná o témata společensky aktuální a závažná.

Veřejná soutěž o získání stipendia

Správní rada NÚJH vypsalala soutěž o získání individuální finanční podpory k vytvoření nebo k dokončení původních badatelských prací o českém národním hospodářství a jeho společenských souvislostech. Přihlášky i odevzdané studie posuzuje správní rada ústavu, podle potřeby i za účasti žadatele.

Rada Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky

Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., předseda rady

Prof. Ing. Milan Žák, CSc., místopředseda rady

Prof. Ing. Ivana Boháčková, CSc. členka rady

Doc. PhDr. Jiří Buriánek, CSc., člen rady

JUDr. Michal Illner, člen rady

Doc. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D., člen rady

Doc. Ing. Karel Müller, CSc., člen rady

Prof. Ing. Václav Průcha, CSc., člen rady

PhDr. Dagmar Rýdlová, CSc., člen rady

Doc. PhDr. Michal Šobr, CSc., člen rady

Doc. PhDr. Jiří Šouša, CSc., člen rady

Praha, červen 2016

© Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D.

petr.wawrosz@centrum.cz

ISBN: 978-80-88018-07-0

Poděkování

Manželce Katce za rodinné prostředí umožňující napsání tohoto textu, za pomoc při zpracování literatury a za pečlivou korekturu celého textu.

Radimovi Valenčíkovi z Vysoké školy finanční a správní a Tomáši Otáhalovi za inspiraci.

Národohospodářskému ústavu Hlávkovy nadace za poskytnutí grantu na napsání této studie.

Oponentům studie za kritické připomínky, které přispěly ke zkvalitnění textu.

Milanu Žákovi za garantství studie.

1 Úvod

Slovo „korupce“ se stalo v České republice v druhé dekádě 21. století jedním z nejužívanějších pojmů. Svědčí o tom například skutečnost, že „nesmlouvavý boj proti všem formám korupce, závažné hospodářské kriminalitě, lichvě, zneužívání exekucí a neférovým insolvencím¹“ patří k nejdůležitějším prioritám vlády existující v době psaní tohoto textu (vlády Bohuslava Sobotky, která byla jmenována 29. ledna 2014). Součástí prohlášení je i koaliční smlouva politických stran, které danou vládu sestavily (Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Hnutí Ano 2011, Křesťansko-demokratická strana – Československá strana lidová (KDU-ČSL). V obou dokumentech se slovo korupce nebo jeho odvozeniny vyskytuje celkem čtrnáctkrát. Vedle již citované priority se zde např. uvádí (Vláda 2014a):

s. 15: „Vláda bude klást důraz na následující bezpečnostní oblasti: boj proti terorismu, extremismu, organizovanému zločinu, korupci a rasové nesnášenlivosti.“

s. 31: „Chceme razantnější boj proti organizovanému zločinu. Zasadíme se o to, aby měl obviněný povinnost prokázat původ nabytého majetku ve všech případech podezření na závažnou hospodářskou a finanční kriminalitu a organizovaný zločin (zejména daňové, korupční, drogové zločiny, obchod s lidmi apod.). V případě, že by pachatel nebyl původ svého majetku schopen prokázat, byl by mu takový majetek zdaněn.“

s. 45: „Součástí nové legislativy bude i vytvoření systémových a organizačních předpokladů pro specializaci v boji se závažnou hospodářskou a finanční kriminalitou a všemi podobami organizovaného zločinu včetně korupce.“

s. 46: „Smluvní strany se zavazují přijmout legislativní řešení ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowerů).“

s. 47: „Smluvní strany považují kvalitní, transparentní a korupci odolávající veřejnou správu za základ dobrého fungování státu, jehož posláním je služba občanům a obhajoba veřejného zájmu.“

Ve vládní koncepci boje s korupcí² na roky 2015 až 2017, kterou vláda Bohuslava Sobotky schválila v prosinci 2014, se potom uvádí (Vláda 2014b)³: „Korupce představuje závažný celospolečenský problém, který negativně ovlivňuje fungování státu, podkopává důvěru občanů v demokratický právní stát a má nepříznivé dopady na ekonomiku. Vláda Bohuslava Sobotky deklaruje své odhodlání uskutečňovat v průběhu svého mandátu realistická a cílená protikorupční opatření. Důsledné prosazování vládní politiky boje s korupcí musí vést především ke zlepšení právního prostředí a celkově přispět ke kultivaci politické kultury v České republice.“⁴

¹ Vláda (2014a, s. 4)

² Aktuální koncepce na roky 2015–2017 je od roku 1999 v pořadí již pátým vládním protikorupčním strategickým materiálem. Předcházející materiály byly přijaty v letech 1999, 2006, 2011 a 2013. V koncepci se ovšem konstatuje (Vláda 2014b, s. 3): „Během tohoto období bylo v boji s korupcí dosaženo dílčích úspěchů, které však nevedly ke změně společenské atmosféry ani subjektivního vnímání korupce v ČR.“ Vyšší četnost materiálů v poslední době podle názoru tohoto textu svědčí o tom, že problematika korupce se stala přinejmenším v očích veřejnosti závažnější. Pro úplnost zde zmiňme předcházející vládní materiály (viz Vláda 2014b): usnesení vlády ze dne 17. února 1999 č. 125+P k Vládnímu programu boje proti korupci v České republice a ke Zprávě o korupci v České republice a o možnostech účinného postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu; usnesení vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011; usnesení vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012; usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39 o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

³ Konkrétně byla koncepce na roky 2015 až 2017 schválena 15. 12. 2014 usnesením vlády č. 1057/2014.

⁴ Z hlediska výsledků Vláda (2014n) konstatuje: „Výsledkem boje s korupcí na vládní úrovni by mělo být faktické snížení míry korupce i jejího subjektivního vnímání v ČR. K naplnění tohoto obecného cíle může dojít jen tehdy, pokud jsou nástroje boje s korupcí efektivní, což vyžaduje aktivní součinnost jednotlivých rezortů a především dostatek politické vůle. Vláda si v boji s korupcí stanovila dva základní nástroje, kterými jsou zhodnocení

Vláda Bohuslava Sobotky přitom boj proti korupci nevyhlásila náhodou. Problém korupce řadí obyvatelé ČR k těm nejvíce závažným. Podívejme se na některá fakta. V předcházející strategii vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014, kterou schválila vláda premiéra Petra Nečase v lednu 2013 a modifikovala vláda premiéra Jiřího Rusnoka v listopadu 2013 (Vláda 2013a) se z hlediska vnímání závažnosti korupce konstatuje (s. 8 a 9) : „(...) korupce je obyvateli České republiky vnímána jako jeden z nejvýznamnějších společenských problémů. (...) korupce během posledních tří let zůstává stabilně mezi nejnaléhavějšími problémy České republiky a veřejnost vnímá řešení této oblasti jako prioritu. Navíc korupci vnímá jako problém naléhavě vyžadující řešení stále více lidí. V roce 2010 šlo o 90 % respondentů⁵, v roce 2011 již o 94 % a v roce 2012 požadovalo řešení problematiky korupce až 95 % respondentů. Korupce se tak v očích veřejnosti stala nejnaléhavějším problémem České republiky. Není tedy překvapením, že v jakémsi ‚opačném‘ výzkumu, mapujícím spokojenost s jednotlivými oblastmi veřejného života, se korupce umístila na posledním místě. V roce 2012 nespokojenost s mírou korupce v zemi vyjádřilo 92 % respondentů, pouze 1 % bylo spokojeno. Oproti minulým rokům je to nejhorší výsledek, přestože se korupce na posledních místech objevuje stabilně. Obyvatelé České republiky nejenže nejsou s korupcí spokojeni a požadují její naléhavé řešení, ale vnímají ji rovněž jako velmi rozšířenou. Průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění (dále jen CVVM) z dubna 2012 zaznamenal dosud největší procento lidí přesvědčených o rozšířenosti korupce v České republice. Bez mála tři čtvrtiny (74 %) obyvatel se domnívají, že jsou do korupce zapojeni téměř všichni (či většina) veřejných činitelů. To opět představuje nárůst oproti minulým rokům, kdy byly hodnoty 65 % (2010) a 68 % (2011). Postoje občanů jsou do jisté míry shodné s negativními názory na korupci u většiny obyvatel Evropské unie, v ČR jde ale v rámci Evropy o nadprůměrné hodnoty.“ Strategie cituje i další průzkumy, které signalizují, že korupce je v ČR vnímána jako závažný problém. Konkrétně konstatuje (Vláda 2013a, s. 9.):

- „Průzkum společnosti Člověk v tísni a agentury Millward Brown provedený v roce 2012 mezi mladými lidmi (...) korupci rovněž řadí mezi hlavní problémy ČR, konkrétně na třetí místo (za soužití s romskou menšinou a politickou reprezentací). Zajímavé je, že oproti obdobnému výzkumu z roku 2009 došlo v oblasti korupce k významnému posunu k horšímu, co se týče jejího vnímání jako hlavního problému na úrovni ČR.“⁶
- „Obdobně průzkum Ernst & Young z roku 2012, který mapoval názory mezi manažery, ukázal, že 80 % respondentů považuje korupci za rozšířený jev, což opět kontrastuje s celosvětovým průměrem, kde korupci považuje za rozšířený jev pouze 39 % respondentů z řad manažerů.“⁷

Ocitujme ještě z několika zpráv z posledních let, které potvrzují, že korupce je v ČR chápána jako jeden z nejzávažnějších problémů⁸:

korupčních rizik a akční plány. Cílem procesu zhodnocení korupčních rizik by mělo být co možná největší omezení systémových korupčních rizik v právním řádu ČR. Hodnocení korupčních rizik je součástí obecnějšího hodnocení regulačních dopadů (RIA), které je v souladu s ‚Obecnými zásadami hodnocení dopadů regulace‘ aplikováno rovněž zpětně, po nabytí účinnosti konkrétního právního předpisu. Cílem zmíněného zpětného hodnocení by mělo být ověření skutečného naplnění protikorupčního efektu. (...) Nelze očekávat, že změna ve vnímání korupce nastane okamžitě v návaznosti na přijatá protikorupční opatření, nýbrž až po jisté době. Vláda bude usilovat o to, aby se ke konci roku 2017 ČR umístila v Indexu vnímání korupce (CPI)²¹ na lepším než současném 57. místě celosvětově a 22. místě v EU.“

⁵ Data Vláda (2013a) přebírá z průzkumů Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM).

⁶ Detaily lze najít na http://www.jedensvetnaskolach.cz/download/pdf/jsnspdfs_520.pdf.

⁷ Detaily viz Ernst & Young (2012).

⁸ Je třeba konstatovat, že vnímání korupce jako závažného problému není otázkou pouze období po roce 2010. Např. Petrovský (2007, s. 132) uvádí: „V roce 2005 byla v ČR provedena anonymní celostátní anketa, jejíž respondenti byli manažeři předních českých soukromých firem. Z výsledků vyplynulo, že každý druhý respondent se ve své praxi setkal s korupcí a každý čtvrtý ve svém osobním životě či podnikání uplácel.“ V roce 1998 podle

- Podle výsledků průzkumu Eurobarometr z roku 2012 (citováno podle Pavlišová, s. 15) „vnímá korupci jako závažný problém 90 % obyvatel České republiky. Evropský průměr je 74 %. Navíc se 70 % českých respondentů domnívá, že míra korupce se za poslední tři roky zvýšila (vývoj ve své zemi takto negativně hodnotí průměrně jen 47 % Evropanů). Podle Čechů se korupce vyskytuje na všech úrovních řízení země, tedy v orgánech místních (87 %), regionálních (92 %) i celostátních (95 %).“
- Ekonomický portál patria.cz z 9. července 2013: (Patria.cz 2013): „Konkrétní zkušenost s úplatkem ve veřejném sektoru přiznává za poslední rok 15 procent Čechů. Nejčastěji uplácení ve zdravotnictví, více než polovina z nich dala úplatek jako poděkování. Vyplývá to z průzkumu, který zpracovala nevládní organizace Transparency International. (...) Nejčastějším důvodem pro zaplacení úplatku byla v Česku snaha vyjádřit vděk, případně věc urychlit. (...) Nejvíce se v Česku uplácelo ve zdravotnictví, následovaly úřady pro udělování nejrůznějších povolení či licencí a oblast nakládání s nemovitostmi.“
- Zpravodajský portál IDNES.CZ z 18. října 2013 (IDNES.CZ. 2013): „ Podle 94 procent obyvatel Česka je ve vládě rozšířená korupce. Vyplývá to z nového průzkumu renomovaného Gallupova ústavu. Jde téměř o nejvyšší skóre na světě – huř je na tom s 95 procenty jen Tanzanie. Průzkum z roku 2012, který se konal ve 129 státech, dělí země do kategorií – se svobodným tiskem, s částečně svobodným tiskem a s nesvobodným tiskem. Česká republika vede v kategorii zemí se svobodným tiskem, když za ní následuje Litva, kde vládu považuje za zkorumpovanou 90 procent lidí, a Ghana s 89 procenty. Na opačném konci žebříčku jsou v této kategorii států Dánsko s 15 procenty a Švédsko se 14 procenty. (...) Autoři průzkumu poznamenávají, že oproti roku 2007 je v České republice o rozšíření korupce ve vládě přesvědčeno o 15 procent víc lidí.“
- Transparency International ČR (2013): „Korupci ve veřejném sektoru považuje v České republice za závažný či velmi závažný problém 83 % respondentů v reprezentativním výzkumu, který zpracovala nevládní organizace Transparency International (TI). Že korupce v ČR v posledních dvou letech vzrostla, se domnívá 57 % respondentů. Z veřejných služeb se úplatky nejvíce dávaly ve zdravotnictví. Politické strany, těsně následované úředníky veřejné správy, jsou podle reprezentativního výzkumu ‚Globální barometr korupce 2013‘ považovány českou veřejností za nejzkorumpovanější. V tom se ale Česká republika neliší od celku Evropské unie. Závažnější je významné zhoršení tohoto ukazatele. Zatímco v roce 2008 považovalo politické strany za poněkud či extrémně zkorumpované 49,8 % respondentů, v roce 2013 je to již 73 %. Polepšila si naopak média. Za extrémně zkorumpovaná je v roce 2008 považovalo 10 % respondentů, v roce 2013 jen 9 %. Nezměnil se pohled na soukromý sektor: za extrémně zkorumpovaný ho shodně v obou letech považuje 15 % respondentů. Konkrétní zkušenost s úplatkem ve veřejném sektoru přiznalo 15 % respondentů. (...) Nejčastěji lidé v České republice dávali úplatky ve zdravotnictví (15 %).“
- Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd⁹ z února 2016 ukázal, že občané ČR¹⁰ považují korupci za nejproblematictější oblast veřejného života. Velmi spokojeno a spíše spokojeno je v dané oblasti pouze 4 %

výzkumu, který provedla agentura GfK (citováno podle Frič a kol. 1999, s. 81), ti oslovení, kteří byli podnikatelé, z 66 % souhlasili s výrokem, že bez úplatku žádná firma státní nebo obecní zakázku nedostane. V celkovém souboru respondentů činila souhlasná odpověď 51 %.

⁹ Centrum pro výzkum veřejného mínění (2016a).

¹⁰ Výzkum byl realizován na vzorku 1080 respondentů.

respondentů¹¹. Na druhém a třetím místě je problematika hospodářské kriminality a přistěhovalství, kde je velmi a spíše spokojeno 7 %, respektive 8 % respondentů. Další výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění¹² rovněž potvrzuje, že korupce je, dle české veřejnosti, značně rozšířený fenomén. Pouze 4 % respondentů¹³ se domnívají, že velice málo veřejných činitelů je zkorumpováno. Přibližně jedna čtvrtina (24 %) dotázaných považuje za zkorumpovanou méně než polovinu veřejných činitelů. Zhruba dvě pětiny (44 %) české veřejnosti si myslí, že do korupce je zapojena většina veřejných činitelů. O zapojení téměř všech těchto činitelů do korupce je přesvědčeno 22 % dotázaných. Pouze 6 % respondentů nemá na tuto otázku jasně vymezený názor a volí možnost „nevím“¹⁴.

Mohli bychom zde zmiňovat konkrétní korupční kauzy, které v době odevzdání tohoto textu skončily pravomocným rozsudkem (např. kauzu poslance Romana Pekárka, který byl odsouzen k pětiletému trestu odnětí svobody za přijetí úplatku¹⁵; kauzu bývalého exsenátora Alexandra Nováka, který byl odsouzen k čtyřletému trestu odnětí svobody za přijetí úplatku¹⁶; kauzu bývalého ředitele Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad Petra Kušnierze, který byl odsouzen k trestu odnětí svobody na 5 let za přijetí úplatku¹⁷, kauzu starosty městské části Brno – Žabovřesky Aleše Kvapila a tajemníka obvodního úřadu Brno

¹¹ Závěry Centra pro výzkum veřejného mínění (2016a) se shodují se závěry šetření realizovaného společností STEM v prosinci 2015. Z tohoto šetření (STEM 2016) plyne, že „korupci považuje za jeden z největších problémů naší země stále výrazná většina obyvatel: 81 %“. Jak STEM dále konstatuje: „Oproti předchozímu výzkumu z roku 2012 se však výrazně oslabila intenzita vnímání tohoto problému, podíl odpovědí ‚určitě ano‘ poklesl o 21 procentních bodů – pokles z 63 na 42 %. Naopak o 13 procentních bodů (z 26 na 39 %) narostl počet odpovědí ‚spíše ano‘. Oproti šetření v roce 2012 poklesl součet odpovědí ‚určitě ano‘ a ‚spíše ano‘ z 89 na 81 %. Z výsledků STEM (2016) dále vyplývá, že dvě pětiny občanů se domnívají, že současná vláda (minéno vláda Bohuslava Sobotky) se upřímně a poctivě snaží o to, aby byly vyšetřeny velké případy tunelování, rozkrádání a korupce v naší zemi. Z porovnání s podobnou otázkou cílenou na vládu Petra Nečase vyplývá, že Sobotkova vláda je v této souvislosti v očích veřejnosti relativně úspěšnější (Nečasově vládě poctivou snahu šetřit korupci připisovala v prosinci 2012 čtvrtina populace).“

¹² Centrum pro výzkum veřejného mínění (2016b).

¹³ Výzkum byl realizován na vzorku 1079 respondentů.

¹⁴ Centrum pro výzkum veřejného mínění (2016 b) ve výzkumu konstatuje: „Srovnání s výsledky z minulých šetření ukazuje, že česká veřejnost je k míře korupce dlouhodobě skeptická a více se přiklání k názoru o zkorumpovanosti většiny nebo téměř všech veřejných činitelů. Ve srovnání s minulým rokem vidíme, že názor veřejnosti je prakticky neměnný. Současné šetření se tedy svými výsledky nejvíce blíží názorovému rozložení z roku 2015 a roku 2011. Obecně nejvyšší podíl lidí, kteří označili jako zkorumpovanou většinu nebo skoro všechny veřejné činitele, byl v roce 2014, kdy tyto kategorie v součtu tvořily 75 % dotázaných. Optimističtější byli naopak k situaci v oblasti korupce v letech 2008 a 2009. Pokud se podíváme na další charakteristiky dotázaných, zjistíme, že výrazněji více jsou o zapojení do korupce téměř všech veřejných činitelů přesvědčeni lidé deklarující špatnou životní úroveň své domácnosti, nespokojení se současnou politickou situací v ČR a nedůvěřující současně vládě. Tito lidé také častěji nechtějí vůbec přijít k volbám, a pokud by přece jen přišli, volili by KSČM nebo SPD. Obecně optimističtější tuto situaci vnímají lidé s vysokoškolským vzděláním a dobrou životní úrovní. Za povšimnutí také stojí významnější podíl (21 %) lidí ve věku 15 až 19 let, kteří nemají na věc jasně vymezený názor a volí odpověď ‚nevím‘.“

¹⁵ Roman Pekárek, nar. 23. 11. 1966, se stal poslancem 7. 11. 2012, když nahradil odstoupivšího poslance. Dne 18. 12. 2012 jej Vrchní soud v Praze odsoudil k pětiletému trestu odnětí svobody za přijetí úplatku. Trest nastoupil 18. 2. 2013. Detaily např. IDNES.CZ (2012a).

¹⁶ Alexandr Novák, nar. 11. 2. 1956, byl v letech 2000–2006 senátorem za senátorský obvod Chomutov, v letech 1998–2002 byl starostou města Chomutov. Dne 16. 7. 2012 byl odsouzen Krajským soudem v Ústí nad Labem ke čtyřletému trestu odnětí svobody za přijetí úplatku. Detaily např. IDNES.CZ (2012b).

¹⁷ Petr Kušnierz, nar. 22. 9. 1966, byl v letech 2009–2011 ředitelem Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad a zodpovídal za poskytování dotací z Regionálního operačního programu Severozápad. V lednu 2013 byl odsouzen Vrchním soudem v Praze k trestu odnětí svobody na 5 let za přijetí úplatku. Detaily např. Aktuálně.cz (2013).

– střed Radovana Novotného, kteří byli odsouzeni ke čtyřletému, respektive šestiletému trestu odnětí svobody za přijetí úplatku¹⁸)¹⁹. Mohli bychom se věnovat konkrétním případům některých whistleblowerů, kteří oznámili korupci nebo praktiky, jež se jevily jako korupce, a byli za toto oznámení potrestáni nebo jinak sankcionováni²⁰. Náš postup bude ale jiný.

Primárním cíle studie je popsat fenomén korupce v jeho co největší komplexnosti. Studie zodpovídá následující otázky: Co je to korupce?, Co ji charakterizuje? Jak lze korupci členit? Kde ke korupci dochází? Může být korupce legální nebo legitimní? Jak se na korupci dívají vybrané ekonomické teorie? Jaké jsou přednosti a nedostatky těchto teorií? Které faktory dle teorie napomáhají rozšíření korupce a jsou tyto faktory vskutku těmi podstatnými? Jaký je vztah institucí (ve smyslu formálních a neformálních pravidel) a korupce? Které instituce umožňují korupci? Jaký je vztah mezi demokracií a korupcí? Proč v socialismu i v období transformace po pádu socialismu docházelo ke korupci? Lze nějak souhrnně charakterizovat prostředí, ve kterém se korupci bude dařit?²¹ Co přispívá ke stabilitě korupčních kontraktů, respektive co snižuje rizika korupčních kontraktů? Co je podstatné pro korupční sítě, proč tyto struktury vznikají, jak fungují? Jsou tyto struktury v soudobé realitě hierarchické (s nějakým korupčním centrem) či nikoliv? Jak lze s korupcí bojovat? Jaké jsou uváděné formy boje a jsou tyto formy dostatečné? Jaké charakteristiky by mělo splňovat prostředí, ve kterém je korupce minimalizována? Lze investicemi do lidského a sociálního korupci snížit?

Studie se primárně zaměřuje na Českou republiku. Zejména v sedmé kapitole analyzujeme specifika korupce v ČR z historicky-institucionálního pohledu. Protože ale ke korupci dochází všude ve světě, je náš pohled rovněž obecnější – vychází mj. ze zahraniční literatury, zahraničních zkušeností a případů. Proto je název studie „Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět“. Studie je strukturována následovně: Nejprve analyzuje (kapitola 2), co to korupce je, jaké má formy, jak ji lze klasifikovat, jaké jsou její důsledky, kde se vyskytuje, jak se měří (zjišťuje), zda je legální či nelegální. Potom (v kapitole 3) studie rozebírá, jak se na korupci dívá ekonomická teorie, konkrétně dvě její části – teorie zastoupení a teorie dobývání renty, přičemž zmíníme i nedostatky těchto teorií. Ve čtvrté kapitole jsou analyzovány vybrané specifické faktory, které zvyšují četnost korupčního jednání. Pátá kapitola se dívá na korupci pohledem institucionální ekonomie, přičemž vysvětluje, proč ve společnosti přetrvávají korupční normy a která pravidla přispívají k rozšíření korupce. Rovněž se zde analyzují některé okolnosti, které dle institucionální ekonomie zvyšují korupci, jako např. charakter společnosti, náhlá a rychlá institucionální změna a nízká kvalita pravidel. Dále je diskutován vztah demokracie a korupce, charakter korupce v socialismu a příčiny korupce po pádu socialistických režimů. Šestá kapitola se na korupci dívá pohledem teorie redistribučních systémů, přičemž důraz je kladen na prostředí nežádoucí (nepotřebné) redistribuce. Sedmá kapitola ukazuje specifika korupce v českých zemích zejména z historického pohledu, zastaví se ale i u současné české právní úpravy

¹⁸ Bývalý starosta městské části Brno – Žabovřesky Aleš Kvapil a bývalý tajemník městské části Brno – střed Radovan Novotný byli odsouzeni za přijetí úplatku 12. dubna 2011. Detaily např. IDNES.CZ (2011).

¹⁹ Zde uvedený přehled korupčních kauz v ČR je pouze demonstrativní a zahrnuje případy korupce ve veřejném sektoru. Pro důkaz našich tvrzení, že korupce se odehrává i v soukromé sféře, lze zmínit korupci ve fotbalové lize v roce 2004, kterou soudy trestaly peněžitými tresty, tresty zákazy činnosti a podmíněnými tresty odnětí svobody. Detaily např. Týden.cz (2010), Boom a Skramlík (2012), Mádl (2013). Podrobněji ke korupci v soukromém sektoru viz kapitola 2.5. Co se týče přehledů korupčních případů v Česku, existuje literatura, která daný výčet obsahuje. Vždy se jedná o výčet demonstrativní, případy jsou zpravidla popsány stručně, logicky se jedná jen o případy do doby vydání dané publikace. Konkrétně lze zmínit Frič a kol. (1999), Petrovský (2007), Vantuch (2008), Chmelík a Tomica (2011).

²⁰ K mediálně nejznámějším patří případ Libora Michálka, bývalého ředitele Státního fondu životního prostředí, který byl po oznámení korupce v tomto fondu z funkce ředitele odvolán. Svě zážitky publikoval i knižně (viz Michálek 2013).

²¹ Jaké prostředí přispívá ke korupci, je řečeno v názvu tohoto textu.

boje proti korupci a u kvality českých právních předpisů. Osmá kapitola zavádí pojem struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad, vztáhne tento pojem ke korupčním sítím a pozičnímu investování (pozičním statkům) a pokusí se ukázat, že existence daných struktur je jednou z hlavních příčin existence a rezistence korupce v Česku, případně v dalších zemích. Konečně devátá kapitola zodpovídá otázku, jak s korupcí bojovat²². Jako účinný způsob boje jsou v této kapitole zmíněny investice do lidského a sociálního kapitálu, které lidem umožní využít jejich potenciál, takže se nebudou muset uchýlovat ke korupčnímu jednání. Závěr shrnuje hlavní poznatky.

Korupce je fenomén, se kterým se lidstvo potýká od počátku své existence. Nejedná se zpravidla o izolovaný jev, s korupcí je často spojeno další oportunní chování. Celý text se proto snaží, jak jsme již uvedli, analyzovat korupci komplexně a v souvislostech. Nedomníváme se, že lze korupci (právě v důsledku její komplexnosti, v důsledku toho, že je součástí lidské přirozenosti) zcela zlikvidovat, myslíme si, že ji ale lze významným způsobem omezit, tato omezení však nemohou mít pouze povahu represe. Jednotlivé společnosti (systémy) by měly lidem nabízet alternativu nekorupčního jednání a rozhodně by neměly vytvářet situace, které členy těchto systémů podněcují, případně dokonce nutí ke korupci. V textu ukazujeme, že korupce je do značné míry produktem (důsledkem) prostředí²³, které v jednotlivých systémech existuje, projevem (důsledkem) struktury institucí (pravidel), jimiž se lidé v daných systémech řídí. Budou-li lidé schopni (ve smyslu budou-li mít schopnosti, tj. budou-li disponovat odpovídajícím lidským a sociálním kapitálem a nebude-li jim v tom bráněno) dosahovat svých cílů nekorupčně, nebudou se ke korupci tolik uchýlovat. Domníváme se, že prostředí, které nepodněcuje ke korupčnímu jednání, lze vytvářet a pokusíme se to ukázat v našem textu²⁴.

²² Otázka je ale řešena průběžně v celém textu.

²³ Přičemž se domníváme (viz dále v textu), že podstatnou příčinou korupce je redistribuce, tedy nejrůznější formy přerozdělování. Proto jsme ostatně tuto práci nazvali „Korupce v redistribučním prostředí“.

²⁴ Text zde souhlasí s Valenčík (2014): „Pozitivní odpověď na otázku ‚Jak dosáhnout toho, aby člověk dal přednost úsilí vyvinutému k ochraně obecně přijatelných zásad před pokušením získat bezprostřední osobní výhodu jejich porušením?‘ nelze najít v rámci neoklasického modelu (maximalizace užitku člověka, kdy užitky považujeme za krátkodobě fixované). V modelu, který vkládáme do konceptu ekonomie produktivní spotřeby, pozitivní odpověď lze najít. Pokud se systém prožitků člověka rozvíjí přirozeným způsobem jako součást rozvoje jeho schopností, splývá naplnění smyslu (řešení existenciální otázky vztahování našeho bytí k tomu, co nás přesahuje) s orientací na rozvoj a uplatňování schopností člověka v podmínkách, kdy se na tomto základě vytváří vztahy vzájemnosti.“

2 Pojem korupce

2.1 Charakteristika a definice korupce

Chceme-li korupci analyzovat, musíme si ji definovat. Nastává zde ale problém – pojem korupce stejně jako řada jiných pojmů z oblasti společenských nebo přírodních věd není jednoznačně definován²⁵ a lze se setkat s řadou přístupů a definic. Tento text nemá v úmyslu přinést komplexní přehled všech možných definic korupce. Vychází z předpokladu, že existuje jakési „laické“ chápání pojmu korupce – osoba A poskytne osobě B nějakou výhodu, toto poskytnutí je v rozporu s obecně přijatelnými pravidly a osoba A má z tohoto poskytnutí nějaký prospěch. Přinášíme dále definice, které dle našeho názoru jsou v souladu s tímto laickým chápáním korupce:

- Často používaná definice je ta, kterou uvádí Nye (1967, s. 419)²⁶: „... chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných nebo skupinových) finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“.
- Mezinárodní organizace Transparency International, která se zabývá bojem proti korupci, tento fenomén definuje následovně (Transparency International ČR 2000, s. 8): „zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu.“
- Jak konstatuje Volejníková (2007, s. 15), Organizace spojených národů chápe korupci jako „... úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřující k získání nepatřičných výhod jakéhokoliv druhu pro ně samé nebo pro jiné“.
- Rada Evropy (1999a) v Občanskoprávní úmluvě o korupci konstatuje²⁷: „korupcí se rozumí přímé nebo nepřímé vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoli jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoli povinnosti nebo jednání vyžadované od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně.“
- Rámcový rezortní interní protikorupční program vlády ČR (Vláda 2013b) konstatuje: „Korupci lze charakterizovat jako vztah dvou stran (příčemž i v tomto smluvním vztahu platí, že na jedné straně může být více subjektů), ve kterém jedna strana poruší své povinnosti, především pak zneužije určitou pravomoc (zneužití pravomoci v sobě zahrnuje též zneužití postavení), za což získá neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného, a to z vlastního podnětu nebo z podnětu jiné osoby, přičemž i druhá strana získá určité neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného, a mezi porušením povinnosti a neoprávněným zvýhodněním je souvislost (spojitost).“

²⁵ Skutečnost, že pojmy z přírodních a společenských věd nejsou jednoznačně definovány, je přirozená. Plyne ze skutečnosti, že označení čehokoliv je lidskou konvencí, založenou na souhlasu. Jsou-li ale znaky libovolné (závislé na konvenci), nemohou být jejich významy nikdy fixovány a budou vždy inherentně nestálé. Naše představy se kříží a překrývají, přesto jsme schopni o téže věci hovořit i za situace, kdy její univerzální definice chybí. Wittgenstein (1998, §66–68) k tomu uvádí: „Místo toho, abych udal něco, co je společné všemu, co označujeme jako řeč, říkám, že těmto jevům vůbec není společného cosi jediného, kvůli čemu pro všechny užíváme stejného slova, nýbrž že jsou si navzájem mnoha rozdílnými způsoby příbuzné. A kvůli této příbuznosti nebo těmto příbuznostem je všechny označujeme jako „řeč“. ... Nedokáží vymyslet lepší význam k popisu těchto podobností než „rodové podobnosti“ ...“

²⁶ Citováno podle Volejníková (2007).

²⁷ ČR tuto úmluvu ratifikovala. Viz Sdělení č. 3/2004 Sbírky mezinárodních smluv.

- Obdobně jako Rámcový rezortní interní protikorupční program definuje korupci Ekologický právní servis (2013), který konstatuje: „Korupci je možné charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta. Negativním průvodním jevem korupce je především vytváření paralelních, nikým nevolených a nedemokratických mocenských struktur, oslabení důvěry v právní stát a tím i celospolečenský pokles motivace k dodržování práva“.
- Banfield (1975, s. 587–8)²⁸: „Vykonavatel je osobně zkorumpován, pokud vědomě podřizuje příkazcův zájem svému vlastnímu, tedy když zradí příkazcovu důvěru. Vykonavatel je oficiálně zkorumpován, pokud při službě příkazcovu zájmu vědomě porušuje příkazcova pravidla, tedy jedná nezákonně nebo neeticky vzhledem k příkazcovu zájmu. Vykonavatelé jsou různě spolehliví. Čím spolehlivější je vykonavatel, tím má větší psychické náklady spojené s korupcí, a proto vyšší rezervační cenu pro realizaci korupce“.
- Podle Friedrich (1989, s. 3)²⁹ dochází ke korupci když „držitel pravomoci, který je pověřený vykonávat určité úkoly nebo odpovídající za práci nějakého úřadu, je protiprávně stimulován finančními nebo jinými odměnami k činnosti, jež zvýhodňuje poskytovatele odměny a poškozuje společnost či její zájmy“.
- Potůček a kol, (1997, s. 114–5): „Korupce je způsobem, jak se domoci neoprávněných, resp. nezasloužených výhod za protihodnotu v podobě úplatku či jiné protislužby. Mezi korumpujícím a korumpovaným nastává specifický tržní vztah, který by nemohl vzniknout, nezastávala-li by korumpovaná osoba vlivnou pozici ve státní správě či v politice a nebyla-li by zároveň připravena zneužít svého postavení za poskytnutý úplatek. Dojde-li v takovém případě ke korupci ve veřejném sektoru, selhává kromě charakteru zúčastněných osob stát. Není totiž schopen zaručit svým občanům rovnost před zákonem: je-li někdo neoprávněně zvýhodněn, musí existovat někdo, kdo na takové jednání doplatí: buď bude ze spotřeby nějakého veřejného statku vyloučena jiná osoba či instituce, nebo se ztráta „rozpuští“ ve snížení potenciálního prospěchu ostatních občanů“.
- Tanzi (1998, s. 2)³⁰ definuje korupci stručně jako „úmyslné nedodržování odtažitého vztahu a osobní nezainteresovanosti.“
- van Doyle (1999, s. 16–17)³¹: „Korupce je nepoctivost nebo nedostatek v rozhodovacím procesu, kdy ten, kdo rozhoduje v soukromém sdružení nebo ve veřejnoprávní instituci, souhlasí s tím, že se odchýlí od kritéria nebo požaduje odchýlení od tohoto kritéria, kterým by se mělo jeho rozhodování řídit, výměnou za odměnu nebo za slib nebo očekávání odměny, avšak tyto motivy, které jeho rozhodování ovlivňují, nemohou být částí ospravedlnění rozhodnutí.“
- Vidrna a Náchodský (2001): „korupce vždy znamená vyjádření vztahu, v němž jeden subjekt nabízí druhému formu odměny za poskytnutí nebo příslib neoprávněné odměny.“
- Kurer (2005, s. 230)³² vidí korupci jako „jednání, při kterém je porušen princip nestrannosti s cílem získání osobní výhody.“³³ Jak potom dodávají Mungiu-Pippidi (2006), Rothstein

²⁸ Vlastní překlad.

²⁹ Vlastní překlad.

³⁰ Vlastní překlad.

³¹ Vlastní překlad.

³² Vlastní překlad.

a Teorell (2008), porušení nestrannosti zahrnuje i specifické korupční jevy jako klientelismus, nepotismus apod.

- Hamšík (2006, s. 86): charakterizuje korupci jako „zneužití postavení spojené s porušováním principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku.“
- Volejníková (2007, s. 14): „Korupce zahrnuje všechny projevy, ze kterých někdo? získává neoprávněný prospěch a poskytuje jakékoliv výhody tomu, kdo prospěch poskytuje.“
- David a Nett (2007, s. 16 a 27): „Korupci lze obecně definovat jako získávání neoprávněných výhod za úplatek. Je znám slogan „dej ber“ nebo „ber dej“ (...) Korupce je jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (na každé straně to mohou být jednotlivci, skupiny lidí, instituce, představitelé státu), přičemž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného i nehmotného charakteru za to, že jí druhá strana (korumpovaná) zajistí neoprávněné a jí požadované výhody (...) Korupce je jednání, motivované snahou po zisku korumpované osoby, která porušuje právní normu tím, že poskytuje za odměnu korumpující osobě či skupině osob výhody jakéhokoliv druhu a může tím poškodit i třetí osoby na protiprávním směnném obchodu přímo nezúčastněné“.
- Schwarz (2010, s. 3): „Korupce je sjednání nelegální, dobrovolné transakce mezi dvěma stranami (agent a jeho zákazník) s negativním dopadem na třetí stranu (vlastník); agent je smluvně vázán pracovat ve prospěch vlastník. Korupce je krádež: účastník směny zneužije delegovanou pravomoc a prodá něco, co mu nepatří. Ztrácí vlastník, který nese veškeré náklady a bez vlastního vědomí se dělí o zisk“.
- Chmelík a Tomica (2011, s. 25): „Korupce je vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v nabídce, příslibu, realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu.“ Na str. 59 potom definují čtyři základní prvky, které jsou dle jejich názoru přítomny v každém korupčním jednání: „1. Subjekt nabízející nebo poskytující úplatu. 2. Subjekt vyžadující nebo přijímající úplatu. 3. Nabízená úplata, respektive forma poskytnuté výhody. 4. Příčinný vztah mezi úplatou a výhodou“.
- Babicová (2011, s. 12): „Korupce se obvykle sestává z dohody mezi jedincem, který platí (uplácující, korumpující), a příjemcem (podpláceným, korumpovaným). Nejstručnější vymezení korupce můžeme odvodit z latinského *do et dos* (dávám, abys dal). Korupce je mravní úpadek, rozklad, prodejnost představitelů veřejného sektoru. Korumpovat znamená mravně narušit, kazit, zejména podplácením nebo poskytováním neoprávněných výhod či úsluh. Jde o zneužívání postavení, moci nebo autority veřejného činitele pro soukromé zisky. Pro veřejný sektor se korupce dá vymezit jako zneužití veřejné moci pro soukromý prospěch. Zpřesnit ji lze např. takto: Korupce je jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (mohou to být jednotlivci, skupiny lidí, instituce, představitelé státu), podle níž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného či nemateriálního charakteru za to, že jí druhá (korumpovaná) zajistí neoprávněné a jí požadované výhody“.
- Molín (2013, s. 37) uvádí, že korupcí bude rozumět „zneužití pravomoci, resp. postavení, za účelem získání nezaslouženého prospěchu, ať již svého vlastního a/nebo osobního prospěchu spřízněné osoby, a to v soukromém i veřejném sektoru, obvykle (nikoliv však nutně) spojené s nabízením, přijetím, vyžádáním nebo slibem jakéhokoliv plnění nebo jiné neoprávněné výhody (tj. úplatku). Z definice vyplývá, že základním znakem korupce je tedy skutečnost, že se určitá osoba chová nepoctivě (v rozporu s dobrými mravy, resp.

³³ Kurer (2005) toto porušení redukuje pouze na soukromý sektor.

zneužívá svěřenou pravomoc). Vedle toho je dalším znakem fakt, že tento jedinec je veden zjištěnými cíli (tj. touhou po osobním prospěchu)“.

- Sekerka, Brčák a Kučera (2015, s. 79) definují korupci jako „zneužití postavení, funkce k osobnímu prospěchu, přičemž k tomuto zneužití může docházet v politice, veřejné správě, hospodářství. Korupce je potom opakem integrity. Autoři přitom dodávají, že definovat korupci přesně a výstižně tak, aby byla charakterizována všechna korupční jednání, není možné a zřejmě ani není účelné“³⁴.
- Při výkladu pojmu korupce lze vyjít i z jeho jazykového původu. „Slovo korupce pochází z latinského termínu „corrumpere“, což znamená obecně kazit, ničit, poškozovat, oslabit, znetvořit³⁵. Korumpovat znamená mravně narušit, kazit zejména podplácením nebo poskytováním neoprávněných výhod či úsluh“ (Volejníková 2007, s. 14). Termín „corrumpere“ je potom odvozen ze slova „rumpere“, které znamená zlomit, přetřhnout. Jak uvádí Pavlišová (2013, s. 9), „latinský výraz corruptus označuje následek takového zlomu, který způsobuje, že dotčený je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů“. V souvislosti s tím, co bylo výše a bude dále uvedeno, dodáváme, že je přinucen k jednání, jež je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání.
- Z hlediska historie může posloužit i Ottův slovník naučný³⁶, který korupci definuje jako: „jednání, kterým se na určitou osobu působí, aby jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým povinnostem, ať již úředním nebo morálním.“

V souladu s výše uvedenými definicemi, pokládáme při charakteristice korupce za podstatné následující skutečnosti³⁷:

- 1) Korupce je lidským jednáním (Liška, Sluková, Volejníková 2011). Jakýmkoliv lidským jednáním, a tedy i korupčním jednáním, jednající usiluje o dosažení nějakého cíle, přičemž tento cíl je pro něj hodnotnější než jiné cíle, kterých v důsledku daného jednání nemůže dosáhnout (např. Mises 2006, Štefunko 2005). Toto jednání vyžaduje určité prostředky (přínejmenším tělo jednajícího člověka, jeho čas a prostor, který člověk zabírá). Jednající člověk musí být přesvědčen, že korupcí svého cíle dosáhne nebo má šanci dosáhnout, jinak by korupčně nejednal.
- 2) Aby lidské jednání mohlo být označeno za korupci, je třeba alespoň dvou jednajících stran, přičemž na každé straně může být přítomno více subjektů.
- 3) Jedna strana korupčního kontraktu (korumpovaný) se korupčním jednáním dopouští porušení svých povinností³⁸. Tyto povinnosti mohou být stanoveny zákonem, smlouvou nebo neformálně (mohou vyplývat ze zvyků, obyčejů, tradic, apod.). Povinnosti porušuje právě proto, že tím sleduje určitý svůj cíl v podobě nějaké výhody pro sebe nebo někoho jiného. Předpokládá přitom, že se jí porušení povinnosti vyplatí, tj. že náklady spojené

³⁴ Sekerka, Brčák a Kučera (2015) dodávají, že stalo již tradicí, že všechny nové civilizační fenomény jsou definovány spíše z profesních hledisek a že je patrný odklon od snahy hledat co nejobecnější a všeobjímající definice.

³⁵ Obdobně jako Sekerka, Brčák a Kučera (2015) tak i Příbyl (2007, s. 2) uvádí: „Za opak k výrazu korupce je považován výraz integrita. Podle slovníku cizích slov znamená výraz integrita neporušenost, celistvost či nedotknutelnost.“

³⁶ Citováno z Chmelík a Tomica (2011, s. 22).

³⁷ Další detaily k povaze korupce viz např. Dimant (2013).

³⁸ Liška, Sluková, Volejníková (2011) říkají, že korumpovaný zneužívá své pravomoci.

s porušením této povinnosti budou menší nebo maximálně rovny užtku, jež porušením povinnosti získá³⁹.

- 4) Druhá strana korupčního kontraktu má z porušení povinnosti první stranou rovněž nějakou výhodu, přičemž tuto výhodu by nezískala, kdyby se první strana nedopustila porušení svých povinností – z tohoto pohledu lze danou výhodu označit za neoprávněnou. Druhá strana předpokládá, že užitek z výhody, kterou získá, je větší nebo roven nákladům spojeným se získáním této výhody. Neříkáme, že druhá strana poskytuje straně porušující své povinnosti nějaké plnění. To totiž nemusí být pravda – první strana může získat výhodu i jiným způsobem. Např. pokud jsou obě strany členy nějaké korupční sítě, tak první strana může druhou neoprávněně zvýhodnit, první strana je ale odměna od jiných členů sítě, odměna může plynout ze samotného členství v síti apod.⁴⁰
- 5) Korupční jednání poškozuje třetí stranu, která se korupčního jednání neúčastní – v důsledku daného jednání má tato strana nižší užitek či příjem, nemůže realizovat některé příležitosti, musí vynakládat větší náklady apod. Náš postoj se zde liší od jiných autorů. Např. Ryska a Průša (2013) se domnívají, že korupce patří ke zločinům, které Becker a Stigler (1974) charakterizují jako zločiny bez oběti. Podle Bekera a Stiglera se jedná o podle zákona ilegální jednání, které je ale dobrovolnou směnou mezi dvěma subjekty bez negativního efektu na třetí osoby. S názorem Rysky a Průšy, že korupce je zločinem bez oběti, nesouhlasíme. Ten, kdo se neúčastní korupce, je na tom celkově hůře. Ať už proto, že je okraden (jako např. majitel firmy, jehož zaměstnanec se dopouští korupčního jednání), že nemůže realizovat příjem (jako např. firma, která nezískala veřejnou zakázku, protože jiná firma poskytla úplatek) nebo proto, že jako občan žijící v korupčním prostředí musí platit více za statky, jejichž nabídka je v důsledku tohoto prostředí omezena, tyto statky jsou méně kvalitní, musí překonávat byrokratické překážky v obstarávání svých záležitostí, které by v nekorupčním prostředí neexistovaly atd. V některých případech (jako ztráta majitele firmy v případě korupce jeho zaměstnance) je poškození třetí strany vidět⁴¹. V mnoha případech (jako např. poškození občanů, kteří musí žít v korupčním prostředí) dané poškození tolik vidět není. To však neznamená, že neexistuje. Ačkoliv pravděpodobně nepůjde stanovit všechny možné škody, které korupcí vznikají, respektive není možné tyto škody zobecnit, protože korupce má řadu specifických forem, je úkolem teorie (včetně ekonomické teorie) tyto škody odhalovat a identifikovat.
- 6) Korupční jednání je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání⁴². Za obecně přijatelné zásady budeme považovat univerzální pravidla, která se dodržují v naprosté většině lidských společenství. Jednoduše je lze definovat jako pravidla, které splňují požadavky Kantova kategorického mravního imperativu (Kant 1990). Připomeňme, že tento imperativ se vyjadřuje trojí (respektive čtverou) formulací: 1. „Jednej vždy tak, aby se maxima tvé vůle mohla stát principem všeobecného zákonodárství“ (Kant 1990,

³⁹ Becker (1968) konstatuje, že rozhodování, zda preferovat korupční jednání před poctivým jednáním je klasický rozhodovací problém, přičemž subjekt maximalizující užitek bude korupční jednání preferovat tehdy, pokud mu přinese (po odečtení nákladů) vyšší užitek než nekorupční jednání. Obdobně např. Rose-Ackerman (1978), Monroe (1991), Klitgaard (1998).

⁴⁰ Další detaily jsou zmíněny v osmé kapitole.

⁴¹ Problematikou jevů, které nejsou vidět, se jako první zabýval francouzský ekonom Frederic Bastiat. Česky viz např. Bastiat (1998).

⁴² Molín (2013) říká, že korupce je v rozporu s dobrými mravy. Obdobně Strana nové demokracie (2015) konstatuje, že je zřejmé, že korupce je se strany pachatelů vyjádřením neúcty až pohrdání spoluobčany, na jejichž úkor je prováděna. Je tedy také porušením základních všeobecných mravních pravidel.

s. 84), 2. „Jednej tak, abys používal lidství jak ve své osobě, tak i v osobě každého druhého vždy zároveň jako účel a nikdy pouze jako prostředek“ (Kant 1990, s. 91), 3. „Jednej podle maxim, které mohou mít zároveň za předmět samy sebe jako obecné přírodní zákony“ (Kant 1990, s. 99), 4. „Jednej tak, jako bys na základě své maximy vždy byl zákonodárným členem v obecné říši účelů“ (Kant 1990, s. 102). Poněkud zjednodušeně lze podstatu kategorického imperativu vyjádřit úslovím „Nedělej druhému to, co nechceš, aby druhý dělal tobě“⁴³. Jak konstatuje Störig (1992, s. 296): „Mohu chtít, aby všichni lidé kradli? To by znemožňovalo jakékoli vlastnictví, o něž i já usiluji. Je-li mi v určité situaci zatěžko říci pravdu, stačí se otázat: Mohu chtít, aby všichni lidé učinili svým principem lhaní?“ Stejně tak se můžeme ptát v případě korupčního jednání. Mohu chtít, aby všichni lidé korumpovali? Pokud by toto kdokoliv chtěl, tak by nebyl schopen dosáhnout svých cílů. Jak konstatuje Kaufmann (1997), společnost nemůže být založena pouze na korupci. Lambsdorff (2007) upozorňuje, že ti, kdo se účastní korupčních kontraktů, vyvíjejí úsilí, aby závazky v těchto kontraktech dohodnuté byly splněny, aby

⁴³ Proč poněkud zjednodušeně je vysvětleno např. v Kříž (2013). „V této formulaci, kterou jsme dosud probírali, je Kantův Kategorický imperativ celkem blízký tzv. Zlatému pravidlu reciproční morálky, které má dávné kořeny v mnohých kulturách a náboženstvích a které zní v pozitivní formě: „Jednej s druhými tak, jak bys chtěl, aby oni jednali s tebou“, nebo v negativní formě: „Nedělej druhým to, co nechceš, aby oni dělali tobě.“ Rozdíl je v důrazu na racionalitu, který Kant klade ve svých úvahách: nejde jen o to, co bych chtěl (co by mi bylo třeba příjemné), ale o to, co mohu chtít jako obecný, tedy rozumný, prospěšný a možný zákon pro všechny. Další rozdíl je v tom, že Zlaté pravidlo mluví o činech, zatímco Kant morálku staví na vůli jednat určitým způsobem, přičemž rozumně připouští, že důsledky mých rozhodnutí nemusí vždy odpovídat úmyslům.“ Podrobněji lze poukázat na to, co uvádí Anzenbacher (1994), když tvrdí, že motivace určující důvody vůle vzniklá z rozumu musí mít povahu hédonisticky nepodmíněného, tedy kategorického imperativu – musí vyplývat z rozumové povahy každé rozumové povinnosti. V tomto smyslu musí být transcendentálním motivem. Tento motiv se ale musí vztahovat na konkrétní praxi v životě a světě, musí tedy v něm být zastoupen empirický moment. Tento empirický moment je reprezentován maximami (subjektivními zásadami, postoji lidí). Maximy mohou být formulovány např. „Buď zdvořilý!“ nebo „Dávej přednost uspokojení před zdravím!“ (Anzenbacher 1994). Dle Kanta je nutno maximy posuzovat podle toho, zda jdou zobecnit, univerzalizovat na jednání všech lidí, zda lze maximu myslet, případně chtít, jako obecný zákon. Kant (1990) jako příklad maximy, kterou nelze myslet jako obecný zákon, uvádí příklad falešného slibu. Falešný slib na sebe člověk bere i nebere. Maximu, jež dovoluje falešné sliby, ale nelze bez rozporů myslet jako obecnou. Jako příklad maximy, kterou nelze chtít jako obecný zákon, uvádí Kant maximu „dávej přednost zábavě před zdokonalováním svých přirozených vloh“. Bez logického rozporu lze myslet svět, ve kterém všichni jednají podle této maximy, ale můžeme uplatnit rozumové důvody, jež nás nutí odmítnout argumenty, v nichž je tato maxima obecným zákonem. Nemůžeme tedy takový stav světa bez rozporu chtít. Protože se v lidské bytosti čistý (smyslově neinstrumentalizovaný) rozum může stát praktickým (vztahovat se k praxi), přestává se člověk chovat jako věc v soustavě kauzálních determinismů a relativních účelů, ale jako autonomní bytost, která nikdy nemůže být používána pouze jako prostředek. Protože lidské bytosti nežijí autonomně, ale ve společnosti, lze o této společnosti hovořit jako o celku všech účelů – tento celek zahrnuje jednotlivé lidské bytosti jako účely samy o sobě, tak vlastních účelů konkrétních lidských bytostí, které si tyto bytosti stanoví. Zákony upravující říši účelů musí být takové, aby byla tato říše možná. Anzenbacher (1994) zde konstatuje, že kritériu univerzality mohou vyhovět pouze maximy, jež mohou dosáhnout konsensu, které jsou distributivně výhodné, tj. respektují zájem každé osoby (pod podmínkou, že každá osoba dodržuje zde uvedené formulace kategorického imperativu). Kant (1990, s. 102) dané pregnančně formuluje následovně: „Princip: jednej s každou rozumnou bytostí (se sebou samým i s druhým) tak, aby každá rozumná bytost platila v tvé maximě zároveň jako účel sám o sobě, je podle toho totožný se zásadou: jednej podle maximy, která v sobě obsahuje svou vlastní obecnou platnost pro každou rozumnou bytost. Neboť že mám svou maximu při užití prostředků na jakýkoli účel omezovat podmínkou, aby obecně platila jako zákon pro každý subjekt, znamená, že subjekt účelů (rozumná bytost) sám nesmí být nikdy kladen pauze jako prostředek, nýbrž jako nejvyšší omezující podmínka pro užití všech prostředků, tzn. vždy zároveň jako účel. Z toho nyní nesporně vyplývá, že každá rozumná bytost jako účel sám o sobě musí ve vztahu ke všem zákonům, jimž by mohla být kdy podřízena, mít možnost považovat se zároveň za zákonodárnou, protože právě tato přiměřenost jejich maxim pro obecné zákonodárství vyznačuje ji jako účel sám o sobě, a dále, její výsadní důstojnost (prerogativa) oproti všem přírodním bytostem nese s sebou, že musí pojmát své maximy z hlediska sebe samé, ale zároveň z hlediska každé druhé rozumné bytosti jako bytosti zákonodárné (ta se proto také nazývá osobou). Takovým způsobem je nyní možný svět rozumných bytostí jako říše účelů, a to na základě zákonodárství všech osob jako členů. Podle toho musí každá rozumná bytost jednat tak, jako by na základě svých maxim byla vždy zákonodárným členem v obecné říši účelů. Formální princip těchto maxim je formulován takto: jednej tak, jako by tvá maxima měla sloužit zároveň za obecný zákon (všech rozumných bytostí).“

nebyly narušeny dalšími korupčními kontrakty⁴⁴. Alespoň ve svém zájmu proti korupci bojují⁴⁵. Marinescu a Jora (2013) dodávají, že společnost, ve které se všichni účastní korupčních transakcí, je logicky nemožná. I na základě toho lze konstatovat, že korupční jednání je tedy v rozporu s kategorickým imperativem, respektive s obecně přijatelnými zásadami lidského společenství⁴⁶. V textu uplatňovaný přístup rozporu korupce a obecně přijatelných zásad lidského jednání řeší situace, kdy korupční normy jsou legální, tj. nejsou nijak sankcionovány. Platí výše uvedené, že celá společnost nemůže být založena na korupci, protože to znemožňuje lidskou existenci. Obecně přijatelné zásady lidského jednání jsou potom z daného pohledu univerzální, pro celé lidstvo, platí bez ohledu na jednotlivé kultury a další faktory⁴⁷. I kultury, kde je třeba obvyklé zvýhodňování příbuzných, členů rodiny (kmene, atd.), musí toto zvýhodňování nějak omezovat⁴⁸. Konstatujeme ještě obecně, že korupce je termín (jednání) spojený s morálkou, přičemž z hlediska morálky je negativně konotován.

Chmelík a Tomica (2011, s 25) přinášejí mírně podobnou charakteristiku korupčního jednání, jako je charakteristika uvedená v tomto textu, konkrétně uvádějí⁴⁹:

- 1) Jde o vztah dvou subjektů – toho, kdo úplatek nabízí, a toho, kdo úplatek přijímá.
- 2) Jde o směnný vztah, přinášející oběma stranám výhodu.
- 3) Souvislost s obstaráváním věcí obecného nebo institucionálního zájmu.
- 4) Korumpovaný je subjekt disponující určitým postavením, pravomocí.
- 5) Jde o jednání proti dobrým mravům.

Rozdíly mezi jejich a našim pojetím jsou následující:

- Zdůrazňujeme, že ke korupci dochází i v soukromém sektoru, u činností, které nelze označit za obstarávání věcí obecného nebo institucionálního zájmu⁵⁰. Domníváme se, že tento náš přístup odpovídá realitě. Omezení množiny situací, při kterých může dojít ke korupci na situace, při kterých dochází k obstarávání věcí obecného nebo institucionálního zájmu, znamená vynechat některé situace, ve kterých ale ke korupci dochází.
- Korumpovaný podle tohoto textu porušuje své povinnosti. Tyto povinnosti omezují prostor jeho dovoleného jednání, a tedy jeho postavení a pravomoci. Čili nezáleží

⁴⁴ Konkrétní postupy, jak lze omezit to, že korupční kontrakt bude narušen dalším korupčním kontraktem, jsou uvedeny v Valenčík a Wawrosz (2014), respektive Valenčík a Wawrosz (2015).

⁴⁵ Leoni (2007) upozorňuje na analogickou situaci, kdy nějaká skupina pirátů nebo zlodějů přijímají pravidla společná všem, aby se tato společnost nerozpadla.

⁴⁶ Podobný přístup zastává nezávisle na tomto textu Dion (2013).

⁴⁷ Tématu univerzálnosti obecně přijatelných zásad se rovněž věnujeme v kapitole 2.7.

⁴⁸ Anzenbacher (2004).

⁴⁹ Další charakteristiku korupčního kontraktu přináší např. Kolcunová (2009, s. 4): „1. Korupční transakce jsou tajné, ilegální a jsou založeny na neúplných a roztržštěných informacích. 2. Konkurenční chování nemůže být tím pádem transparentní, neexistuje zde možnost aukce či dražby, neboť všichni riskují odhalení. 3. Korupční transakce jsou spojeny s inherentním rizikem, to znamená, že riziko je neodstranitelné, nikdy nelze přesně odhadnout výsledek. Tím pádem reálné mikroekonomické kalkulace ohledně výnosů a nákladů jsou těžko proveditelné. 4. Selhávají rovněž aplikace teorie maximalizaci užitku. Předmět korupčních transakcí je totiž obtížné, ne-li nemožné, hodnotit z pozic této teorie.“

⁵⁰ Pojem obecný zájem je definován v kapitole 7.8.

jenom na tom, jaké má korumpovaný postavení či pravomoci, ale zejména na tom, jak s nimi může nakládat.

- Zdůrazňujeme, že korupční jednání poškozují třetí stranu – to Chmelík a Tomica nezmiňují. Místo pojmu „dobré mravy“ používáme pojem „obecně přijatelné zásady lidského jednání“, přičemž tyto zásady vztahujeme ke Kantovu mravnímu imperativu. Práce tím je, jak se domníváme, přesnější.
- Neomezujeme jednání jen na to, že jeden subjekt úplatek přijímá a druhý jej poskytuje. Jak se píše výše, výhody pro obě strany mohou mít řadu forem, a nemusí nutně pocházet od některé z nich.

V tomto textu budeme na základě výše uvedeného korupcí rozumět „veškeré chování osob, které se odchyluje od obecně přijatelných formálně i neformálně stanovených povinností za účelem dosažení soukromého finančního nebo jiného zisku a prospěchu. Korupce má podobu obchodu. Na jedné straně je zde osoba disponující jakoukoli formou moci (moci něco učinit, rozhodnout) – touto osobou může být i více subjektů, kterou nazveme korumpovaný. Korumpovaný porušuje své povinnosti proto, že mu z tohoto porušování plyne nebo bude plynout nějaké plnění či výhoda, které mohou pocházet od druhé strany nebo od někoho jiného. Na druhé straně je osoba, kterou nazveme korumpující, přičemž touto osobou rovněž může být několik subjektů. Korumpujícímu vyhovuje, aby korumpovaný porušil své povinnosti. Korumpující tímto jednáním korumpovaného dosáhne nebo může dosáhnout nějakého uspokojení (např. výhody) pro sebe sama nebo pro spřízněný subjekt“. Daná definice vychází z definice uvedené v Kotlánová a Kotlán (2012, s. 167)⁵¹, nicméně v několika aspektech se liší. Kotlán a Kotlánová hovoří pouze o odchýlení od formálních povinností, přičemž neuvádějí slova „obecně přijatelných“ a „neformálně“. To může způsobovat problém – lze si představit společnosti, které korupci formálně legalizují, takže korupce není v rozporu s legálními pravidly tohoto systému. Stále však platí, že korupce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, tedy pravidly, jež mají neformální charakter. Stále platí, že nemůže existovat společenství, ve kterém se všichni jeho členové dopouštějí korupčního jednání. V takovém společenství není možná jakákoliv spolupráce, jakýkoliv kontrakt – ten, kdo se k nějaké spolupráci zaváže, může svůj závazek porušit tím, že je korumpován. Dále definice dle Kotlánová a Kotlán (2012) podle našeho názoru nepřiměřeně zdůrazňuje roli korumpujícího (slova „osoba, která se snaží tuto osobou přimět k nikoli nestrannému jednání“) a zbytečně se omezuje, že v zájmu korumpujícího je, aby korumpovaný nejednal nestranně. V realitě může korumpující korumpovaného nutit, aby mu poskytl nějaké plnění. Korumpující může mít řadu zájmů, nikoliv nestranné jednání korumpovaného je pouze jedním z nich. Společným aspektem zde je, že korumpovaný porušuje svoje povinnosti. Poslední věta definice Kotlánová a Kotlán (2012, s. 167) podle našeho názoru zbytečně zdůrazňuje, že cílem jednání korumpujícího může být kompromitace korumpovaného. V naší definici zdůrazňujeme, že korumpující tak jedná za účelem dosažení nějakého uspokojení (např. v podobě výhody) pro sebe nebo další subjekty, přičemž jsme si vědomi, že korumpovaný tohoto uspokojení nemusí dosáhnout. Pojem uspokojení chápeme jako obecnější než zvýhodnění, užitek potom může spočívat i v kompromitaci korumpovaného. Recipročně dále tvrdíme, že i korumpovaný jedná způsobem porušujícím svou povinnost, protože se na základě slibu korumpujícího přinejmenším domnívá, že mu tím vznikne nějaká výhoda nebo plnění. Obecně řečeno, korumpující i korumpovaný daným způsobem jednají, protože se domnívají, že jim to přinese

⁵¹ Definice Kotlánová a Kotlán (2012, s. 167) konkrétně zní: „Korupce zahrnuje veškeré chování osob, které se odchyluje od formálně stanovených povinností za účelem dosažení soukromého finančního nebo jiného zisku a prospěchu. Korupce má často podobu obchodu: na jedné straně je zde osoba disponující jakoukoli formou moci, na druhé straně osoba, která se snaží tuto osobou přimět k nikoli nestrannému jednání. Buď tak jedná za účelem dosažení zvýhodnění sebe sama, nebo spřízněného subjektu, nebo za účelem kompromitace korumpovaného.“

užitek, který je vyšší než náklady spojené s jeho dosažením⁵². Korumpovaný se, stejně jako korumpující, může samozřejmě mýlit, a k dosažení užitku nedojde, případně náklady na dosažení užitku budou vyšší než užitek samotný. Pokud by však nepředpokládali, že dané jednání zlepšší z jejich pohledu⁵³ jejich stav (zvýší jejich užitek), tak by tak nejednali.

Frič a kol. (1999)⁵⁴ konstatuje, že společenské vědy přistupují ke korupci třemi způsoby. První se dívá na korupci jako na deviantní chování, při kterém dochází ke zneužívání pravomocí a porušení dalších norem daného společenství. Druhý zdůrazňuje patologický charakter korupce, kdy korupcí jsou porušeny hodnoty, které jsou v dané společnosti uznávány. Třetí pohled je ekonomický, když říká, že korupční aktéři se snaží svým jednáním maximalizovat zisk. Domníváme se, že na korupci je třeba se dívat všemi pohledy. Jak zde za prvé konstatujeme, při korupci korumpovaný zneužívá svoje pravomoci, jedná v rozporu s tím, jak by měl jednat (deviantní pohled). Za druhé při korupci – jak ze strany korumpovaného, tak korumpujícího – dochází k porušení obecně přijatelných zásad. Tyto zásady mají charakter psaných i nepsaných norem, zároveň ale vyjadřují hodnoty lidského společenství (patologický pohled). Porušením těchto zásad je alespoň některým členům společnosti způsobena škoda. Korupční aktéři jednají korupčně proto, že si myslí, že to bude pro ně výhodné⁵⁵ – výhodnější, než kdyby korupčně nejednali⁵⁶ (ekonomický pohled). Samozřejmě zde nesmíme zapomínat, že daná domněnka je ovlivněna přístupem společnosti ke korupci a přijatelností i rozsahem korupce v dané společnosti, apod. Jinak řečeno, tato domněnka není exogenní, ale je endogenním faktorem⁵⁷, který je ovlivněn dalšími okolnostmi, např. mírou již existující korupce, reakcí systému na již existující korupci atd.

Konstatujeme na závěr této subkapitoly, že korupce je jev, který provází lidstvo od nepaměti. Zmínky o korupci jako o nežádoucí formě jednání lze najít⁵⁸ již v Chamurappiho zákoníku (cca 1700 let před naším letopočtem) ze starověké Mezopotámie, v ediktu vládce starověkého Egypta Haremheba (cca 1300 před naším letopočtem), ve staroindickém spise Arthašástra (cca 300 před naším letopočtem), v trestním zákoníku staročínské dynastie Čin (cca 220 před naším letopočtem), v Bibli (viz box 2.1-1). Konstatujeme, že korupce je součástí lidské přirozenosti, že člověk má v sobě jak schopnost konat dobro, tak schopnost konat zlo⁵⁹. Skutečnost, že jsme přinejmenším potenciálně schopni konat zlo, nelze vymýtit – jejím

⁵² Liška, Sluková, Volejníková (2011, s. 161) podobně jako tento text konstatují: „Korupci tedy chápeme jako způsob chování, který je podmnožinou lidského chování. V ekonomické sféře činnosti lidí představuje korupce výsledek racionální kalkulace ekonomických subjektů, založenou na principu užitku.“ Podrobněji k této problematice viz kapitola 4.1.

⁵³ Zlepšení může mít řadu forem. Lze si hypoteticky představit situaci, kdy korumpující vyžaduje jako plnění něco, co mu způsobí bolest. Pokud je mu ale bolest příjemná, tak mu daná bolest přináší užitek.

⁵⁴ Viz rovněž Frič (2001).

⁵⁵ Viz rovněž kapitola 2.2.

⁵⁶ Připomeňme, že tato domněnka může být mylná.

⁵⁷ Podobný postoj zastává např. Collier (2002), de Graaf (2007).

⁵⁸ Další detaily např. v Klitgaard (1988), Friedrich (1989), Schramm a Taube (2003), Feik (2007), Landgráfová (2013).

⁵⁹ Francouzský liberální ekonom Frederic Bastiat již roku 1849 napsal (citováno z Bastiat 2007, s. 294): „O vlastní ochranu a vlastní rozvoj usilují všichni lidé, Pokud by se všem povolilo neomezeně užívat schopnosti a volně nakládat s plody své práce, společenský pokrok by byl nepřetržitý a nepolevující. Ale existuje ještě jeden sklon, který je společný všem lidem – pokud mohou, chtějí žít a prosperovat na úkor druhých. (...) Historické prameny poskytují důkazy o jeho pravdivosti: neustálé války, masové stěhování, náboženský útlak, všudypřítomné otroctví, nepoctivost v obchodě a monopoly.“

zmizením by se zcela změnila i podstata člověka. Varujeme proto před naivním optimismem, že korupci lze zcela porazit. Lze snížit četnost jejího výskytu, lze omezovat stimuly korupčního jednání, totální odstranění korupce však není reálné.

Box 2.1-1: Vybrané zmínky o korupci v Bibli:

„Nepřevrátíš právo, nebudeš nikomu stranit, nepřijmeš úplatek. Úplatek oslepuje oči moudrých a překrucuje slova spravedlivých“ (Starý zákon, Pátá Mojžíšova, kapitola 16, verš 19).

„Nebudeš brát úplatek, neboť úplatek oslepuje i ty, kdo mají oči otevřené, a vede k překrucování záležitostí spravedlivých“ (Starý zákon, Druhá Mojžíšova, kapitola 23, verš 8).

„Svévolník po straně přijímá úplatek, tak převrací stezky práva“ (Starý zákon, Přísloví, kapitola 17, verš 23).

„Běda bohatýrům zdatným v pití vína, mužům udatným v míchání opojných nápojů, těm, kdo za úplatek ospravedlňují svévolníka a spravedlivým upírají spravedlnost! (Starý zákon, Izajáš, kapitola 5, verš 22 –23).

„Tehdy šel jeden z Dvanácti jménem Jidáš Iškariotský k velekněžům a řekl: „Co mi dáte? Já Vám ho zradím.“ Oni mu určili třicet stříbrných. Od té chvíle hledal vhodnou příležitost, aby ho zradil. (Nový zákon, Matouš, kapitola 26, verš 14).

Zdroj: Česká biblická společnost (1993), Feik (2007).

2.2 Korupční kontrakt jako kontrakt dvou stran poškozující třetí stranu

Ke korupci jsou, na základě výše uvedeného, potřeba dvě strany. První, která porušuje svoje povinnosti, přičemž za toto porušení očekává nějakou výhodu. Tuto stranu nazýváme v této práci (viz kapitola 2.1) v souladu s českou terminologií korumpovaný (anglicky „corruptee“). Druhé straně rovněž plyne z porušení povinnosti korumpovaným nějaká výhoda. Tuto stranu nazýváme v této práci (viz rovněž kapitola 2.1) v souladu s českou terminologií korumpující (anglicky „corrupter“)⁶⁰. Ještě jednou zdůrazněme, že korumpující bezprostředně nemusí korumpovanému slibovat poskytnutí nějakého plnění. Korumpovaný může za porušení svých povinností výhodu získat nejrůznějšími způsoby, respektive od nejrůznějších osob. Je pravdou, že nejčastěji se za korupci považuje (Krapl 2007; Chmelík a Tomica 2011) poskytnutí úplatku, kdy korumpující dává peníze nebo poskytuje jiné plnění⁶¹ korumpovanému, jež naopak nějakým způsobem zvýhodňuje korumpujícího. Korupce se ale může projevat i dalšími způsoby, k nejdůležitějším patří⁶²:

- Klientelismus: Štíčka (2008, s. 22) definuje klientelismus následovně: „Klientelismus (z lat. cliens – poslušný) je termín označující upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Je založený na vztahu mezi závislými klienty a jejich patronem. Nejvýraznějším rysem klientského vztahu je uznaná nerovnost zúčastněných stran. Vztah je přísně osobní, zpravidla silně emotivně zbarvený ideálem věrnosti, čímž se liší od neosobních vztahů tržního typu. Paradoxní kombinace vzájemné věrnosti a nekompromisní nerovnosti nebrání tomu, aby byl vztah udržován dobrovolně oběma stranami. Vede k tomu, že

⁶⁰ Angličtina rovněž užívá termíny „bribee“ a „briber“. Bribee je příjemce úplatku, briber jeho poskytovatelem.

⁶¹ Zdůrazněme, že úplatek nemusí mít peněžní formu. K nepeněžní formě může patřit poskytování požitků, poskytování nadstandardních služeb, apod. Peněžní forma může mít např. formu provize z ceny zakázky, kdy korumpující získá nějakou zakázku, korumpovaný se zavazuje za tuto zakázku zaplatit, korumpující ale zpětně korumpovanému nebo jiné osobě poskytne provizi za získání této zakázky.

⁶² Shodujeme se zde s Muno (2013).

rozdělování statků neprobíhá na základě neosobních pravidel trhu, ale je nahrazeno pravidly známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě“. V případě klientelismu je patron korumpovaný, který porušuje svoji povinnost, a závislí klienti korumpující. Závislí klienti se chovají (jednají) v souladu s požadavky patrona, což mu přináší výhody a užitek, ale i závislí klienti mají výhody ze svého jednání, přičemž za výhodu lze označit už samotnou skutečnost upřednostnění.

- Nepotismus: Nepotismus je v Štíčka (2008, s. 22) definován následovně: „Nepotismus (z it. nepos – vnuk) je způsob uplatňování, upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí. Vzniká síť vzájemných vazeb a osobních kontaktů, přičemž rodinné vztahy určují vztahy politické a ekonomické“. Platí v zásadě to, co bylo uvedeno pro klientelismus: významný jedinec je v roli korumpovaného, porušuje své povinnosti a má za to výhody. Dosazované osoby jsou v roli korumpujících. Už samotné dosazení známé osoby do dané pozice přináší korumpovanému výhodu, další výhody získává z působení v této pozici.

Tento text tedy ve shodě s jinými autory (např. Petrovský 2007, Volejníková 2007, Chmelík a Tomica 2011) chápe úplatkářství za jeden, nikoliv však jediný projev korupce⁶³. Úplatek má peněžitou nebo nepeněžitou formu, v případě nepeněžité formy může mít podobu poskytnutí zboží, služeb, apod. V případě korupce ale mohou mít plnění, které korumpovaný získává řadu dalších podob. Privilegia, které získává korumpovaný i korumpující, mohou zahrnovat lepší informace, výhodnější postavení ve společnosti, obchodních vztazích, v přístupu k vzácným zdrojům, respektive statkům. U klientelismu a nepotismu si např. lze představit situaci, kdy patron (korumpovaný) má pouze potěšení z toho, že v jeho okolí jsou jeho přátelé, členové jeho skupiny, příbuzní či oblíbenci, přičemž tyto subjekty patrona nijak dále neprotežují. Vzhledem k rozmanitosti korupčních vztahů, které se často vyznačují vzájemnou závislostí, krytím, vydíráním (viz osmá kapitola), pokládáme za chybu koncentrovat tyto vztahy pouze na úplatek. Za korupční prostředí může být pokládáno jakékoliv prostředí, které přistupuje ke svým členům partikulárně, tj. jedná s nimi odlišně, přičemž daná odlišnost nevyplývá z toho, že někteří členové mají objektivně odlišné postavení od ostatních a je tedy žádoucí, aby s nimi bylo jednáno odlišně⁶⁴. Mungiu-Pippidi (2013) zde výstižně konstatuje, že v nepotických a klientelistických režimech na úrovni státu se dané státy podstatně odchyľují od universálních norem, tj. od aplikování stejných pravidel na všechny osoby stejně. Důsledkem je taková alokace veřejných prostředků, která vyhovuje členům klientských a nepotických struktur, neuspokojuje však zájmy veřejnosti (daňových poplatníků, tedy osob, které veřejné prostředky poskytují). Naxera (2015) obdobně zdůrazňuje, že klientské jednání narušuje fungování

⁶³ Např. Vymětal (2006) vedle klientelismu a nepotismu považuje za projev korupce rovněž přidělování monopolních a kvazimonopolních licencí, cronyismus, případně i „prodej pozic“, zisk důležitých, běžně nedostupných informací; insider trading, zločiny bílých límečků, formování koluzivních sítí, které omezují politickou soutěž. Mungiu Pippidi (2013) potom konstatuje, že korupční vláda je taková, která se podstatně odchyľuje od norem etického univerzalizmu, kdy jsou stejná pravidla aplikována na každého. Toto odchyľení vede k takové alokaci veřejných zdrojů, která není nestranná a férová, v důsledku specifických vztahů mezi držiteli moci a určitou skupinou osob nebo jednotlivcem. Dle Mungiu Pippidi tato definice zahrnuje další formy zvýhodňování, které nejsou motivovány úplatky. Poukazuje potom, že z různých průzkumů (prováděných např. organizací Transparency International nebo Světovou bankou) plyne, že občané mohou žít v korupčním prostředí, ačkoliv jen minorita zažila situaci, v níž byla nucena dát úplatek. Fiala (2012) uvádí, že podoby korupce bývají mnohem sofistikovanější než obálka s penězi. Korupce má obvykle podobu protislužby, která je obtížně dokazatelná. Protiplnění může přijít později, je příslibené nebo účastníky zapojuje do sítě vztahů, které nemusí být nutně kriminální, ale vytvářejí prostor pro upřednostňování zapojených jednotlivců. Příkladem je situace, když osoba A poskytne někomu službu v rozporu s obecně přijatelnými zásadami a toto poskytnutí se jí vrátí zcela jinde. Korupční efekt může mít i další podoby, například že zajistí kariéerní růst nebo lepší postavení ve státní správě. Další detaily viz rovněž Cockcroft (2012).

⁶⁴ V terminologii této práce: tito členové mohou být příjemci žádoucí (potřebné) redistribuce. Viz kapitola 6.2.

standardizovaných a formalizovaných procedur, vytváří vztahy nerovnosti a závislosti a vytváří bariéry vstupu⁶⁵.

Skutečnost, že korupční kontrakt je kontrakt dvou stran, zastává řada autorů. Tanzi (1998) nebo Danon (2011) konstatují, že korupci lze charakterizovat následovně:

1. Korupce vyžaduje dvě strany. Korupce je transakční vztah mezi těmito dvěma stranami.
2. Je porušena zásada nestrannosti. Jedna strana nejedná nestranně (neměří všem stejně⁶⁶, tudíž nějakým způsobem zvýhodňuje druhou stranu), protože ji z tohoto zvýhodňování plynou nějaké benefity.
3. Benefity mohou mít nejrůznější povahu, nejsou omezeny pouze na úplatek.
4. S korupcí se lze setkat jak v soukromé, tak veřejné sféře.

Podle Vargas-Hernández (2009) se korupce skládá ze šesti rysů (komponentů):

1. Korumpující má zájem o
2. vzácný statek, který
3. korumpovaný je schopen zařídit.
4. Za tento statek korumpovaný obdrží nějaké plnění, které by jinak neobdržel.
5. Korumpovaný svým jednáním porušuje obecně akceptovatelné morální zásady
6. a způsobuje škodu třetí straně, jíž může být konkrétní nebo obecně definovaná (veřejnost).

Sekerka, Brčák a Kučera (2015) uvádějí, že k hlavním důvodům korupčního jednání patří: 1. Získat nedostatkové zdroje a statky. 2. Snaha vyhnout se nákladům. 3. Získat statky, které jsou zcela kontrolovány státem (tj. jejich vzácnost je dána státní kontrolou). 4. Zabránit ostatním sdílet určitý statek nebo způsobit jinému škodu. Andwig (2006) rozlišuje, že jednání je komerční korupcí, pokud korumpovaný zneužije svoji pozici, svoje právo rozhodovat, svůj přístup k informacím ke zvýhodnění třetí strany, přičemž poruší pravidla, kterými se má řídit, a na základě toho obdrží peníze nebo statky. Pokud korumpovaný jedná ve prospěch svého příbuzného, člena určité skupiny a odměnou pro korumpovaného je nějaké nehmotné aktivum (např. postavení v rámci rodiny nebo skupiny), jde o rodinnou (přátelskou, ve prospěch skupiny) orientovanou korupci. Jak konstatujeme v kapitole 2.1, teorie⁶⁷ při popisu jednání korumpujícího i korumpovaného vychází z následujícího předpokladu: obě strany domnívají, že je pro ně výhodné se dopustit korupčního jednání. Tento předpoklad vyjadřuje citát „Korupce je zločinem z rozumu, nikoliv z vášně“ (např. Fisman a Miguel 2008, Klitgaard 2011)⁶⁸. Má smysl zmínit, že tento předpoklad byl některými autory zpochybněn. Wang (2012) např. statisticky na datech z jednotlivých států USA ukazuje, že státy, které mají přísnější tresty za korupci, zároveň mají větší míru korupce. To je kontraintuitivní: vyšší tresty za korupci by měly od korupčního jednání odrazovat. Wang se domnívá, že vedle trestu hraje významnou roli pravděpodobnost dopadení – pokud je tato pravděpodobnost nízká, ani vyšší tresty korupční jednání nesníží⁶⁹.

⁶⁵ Naxera (2015) svou charakteristiku omezuje pouze na veřejný sektor. Domníváme se, že zde uvedené ale platí i pro soukromý sektor, pokud s daným jednáním nesouhlasí vlastníci (obecněji principálové).

⁶⁶ Princip nestrannosti zdůrazňují Rothstein a Torell (2008). Považují ji za klíčový princip boje proti korupci.

⁶⁷ Např. Becker (1968), Rose-Ackerman (1978), Monroe (1991), Klitgaard (1998), de Graaf (2007).

⁶⁸ Další detaily k racionalitě korupce viz např. Volejníková (2012).

⁶⁹ Wangovu domněnku lze samozřejmě interpretovat ve prospěch racionálního rozhodování. Případní účastníci korupčních kontraktů racionálně berou do úvahy nejen výši trestu, ale také pravděpodobnost že tento trest bude uplatněn. Daným způsobem, že korupce je zpravidla racionálním aktem beroucím do úvahy výnosy, náklady, rizika apod., argumentuje např. Klimeš (2006).

V tomto textu v zásadě souhlasíme s názorem, že korupce je jednáním z rozumu, nikoliv z vášně. Jednající strany se samozřejmě mohou mýlit, korupční kontrakt se jim chybně může zdát výhodnější než jiné jednání. Nemusí vzít do úvahy všechny okolnosti, mohou jednat na základě neúplných informací apod. Jejich rozhodnutí koneckonců může být i impulsivní pod tlakem či v časovém stresu (např. když řidič nabídne úplatek policistovi), pokud by k němu měly více času, jednali by jinak (nekorumpovali by). Přesto se domníváme, že přijetí názoru, že korupce není racionálním chováním, by vedlo k tomu, že toto jednání by se obtížně vysvětlovalo. I člověk jednající pod tlakem, s neúplnými informacemi apod. se domnívá, že dané jednání je pro něj nejvýhodnější, jinak by tak nejednal. Je přitom zřejmé, že náklady a výnosy korupčního jednání budou ovlivněny prostředím, ve kterém se odehrává. Bude-li pravděpodobnost dopadení nízká, bude-li nízký trest za korupci, bude-li korupční jednání obecně tolerováno, nebude-li v systémech definována zodpovědnost jednotlivých členů, pokud někteří členové mají nadměrné pravomoci bez dostatku kontroly, pokud mohou rozhodovat o velkých objemech prostředků, snižuje to samozřejmě jeho náklady a zvyšuje výnosy⁷⁰.

Podstatné pro korupci je, že poškozuje třetí stranu – neúčastníka korupce, jež má (jak je uvedeno v kapitole 2.1) v důsledku korupčního jednání nižší užitek nebo příjem. Jednání, která zahrnují pouze dvě strany a nepoškozují třetí stranu, nebudeme proto považovat za korupci. Tak například samotné vydírání, kdy jedna strana vydírá druhou stranu, není v našem pohledu korupčním jednáním. Skutečnost, že korupce poškozuje třetí stranu, je v literatuře obecně akceptována. Např. Bureš (2013, s. 40) jasně konstatuje: „Zjednodušený pohled na korupci může vyvolat dojem, že se jedná o dvoustranný vztah: toho, kdo dává, a toho, kdo bere. Ve skutečnosti ale vždy existují strany tři, přičemž ta třetí, pasivní a méně konkretizovaná, je stranou poškozenou. Může jí být například příslovečný daňový poplatník (v případě předražené veřejné zakázky nebo neoprávněně vyplacené dotace ze státního rozpočtu) nebo třeba konkrétní soused, vedle jehož domu vyrostl naddimenzovaný objekt na základě „uplaceného“ stavebního povolení. Poškození můžeme být i my všichni, například nevymáháním pravidel v silniční dopravě“. Petrovský (2007, s. 16) si z hlediska škody nebere servítky: „Korupce je pohromou pro drtivou většinu členů celé společnosti, na jejichž úkor profituje menšinová skupina bezohledných dravců. Poctiví lidé jsou postiženi, protože nejsou účastni nekalých praktik, chudí jsou ponižováni, protože si nemohou dovolit platit drahé úplatky a z bezmocných se stávají oběti, které nemohou uniknout vyděračským praktikám chamtivého okolí“. Liška, Sluková, Volejníková (2011, s. 161) uvádějí: „Nepřímým a zpravidla obtížně identifikovatelným subjektem korupční směny je ještě třetí subjekt – subjekt poškozený, který nese náklady korupční směny v podobě dodatečných daní, vyšších cen a nižší životní úrovně, horší kvality či výrobní struktury statků, služeb apod.“ Ampratwurm (2008) upozorňuje, že zejména ve společenstvích s rozšířenou korupcí má škoda, která je korupcí způsobena, charakter obráceného „Robin Hood efektu“: nejvíce trápí chudí a marginalizovaní, zatímco z korupce těží bohatí, respektive osoby s privilegii. Fisman a Miguel (2008) podtrhují, že korupce podrývá vládu práva a přesouvá ekonomické výhody pouze ve prospěch účastníků korupčních kontraktů.

K dalším obvykle udávaným negativním důsledkům korupce patří⁷¹:

⁷⁰ Zde uvedené je v souladu s např. s Klitgaard (1988), O'Connor a Fischer (2011).

⁷¹ Detaily viz např. např. Rose-Ackerman (1978), Mauro (1997), Tanzi a Davoodi (1997), Tanzi (1998), Volejníková (1999), Al-Maharubi (2000), Gupta, Sharan, a de Mello (2001) Gupta, Davoodi a Alonso-Terne (2002), Paldam (2002), Vymětal (2003), Génau (2004), Vymětal (2005), Delavallade (2006), De La Croix a Delavallade (2009), Hanousek a Kočenda (2011), Kohout (2011), Furutan (2011), Graeff a Svendsen (2012), Kotlánová (2012), IKSP (2012), Ministry for Foreign Affairs of Finland (2012), Mishra a Ray (2013), Venard (2013), Majewska (2013), Galiani a Weinschelbaum (2013), Ryan (2014). Lambsdorff (2006) v poměrně rozsáhlém přehledu vyjmenovává následující negativa korupce: růst nerovnosti (měřený Giniho koeficientem), nižší hodnota HDP na hlavu (měřeného v paritě kupní síly), nižší hodnota tempa růstu HDP, nižší hodnota a odlišná struktura domácích i zahraničních investic, neefektivní alokace veřejných zdrojů, nižší kvalita veřejných

- Neefektivnost v rozhodování, neefektivní alokace zdrojů: v důsledku korupce nejsou vybrány projekty s nejvyšší efektivitou, ale projekty podle výše korupce, míry rizika odhalení korupce a dalších faktorů⁷². Dochází k růstu veřejných i soukromých výdajů: korupce podporuje plýtvání. Z hlediska projektů veřejného sektoru platí výše uvedené, že nejsou vybírány projekty přinášející největší užitek⁷³, ale projekty splňující příslušná korupční kritéria. Náklady veřejného sektoru potom mají tendenci růst, výdajová stránka není nejpodstatnější. V důsledku korupce jsou obecně preferovány oblasti s vysokými výdaji, respektive s výdaji, kde lze obtížně stanovit, zda jsou výdaje opodstatněné (např. dopravní stavby, armádní zakázky)⁷⁴. Naopak jsou omezovány investice do školství, zdravotnictví, kde nelze korupci tolik skrýt. Důsledkem poklesu výdajů do daných oblastí může být nedostačený rozvoj lidských schopností, respektive jejich rychlejší zhoršování (např. v důsledku zhoršování zdravotního stavu v důsledku nekvalitní zdravotní péče)⁷⁵.
- Neefektivní alokace zdrojů rovněž spočívá ve skutečnosti, že lidé věnují svůj čas a další zdroje korupčním aktivitám, ačkoliv by jej mohli věnovat něčemu produktivnímu (aktivitám, které přispívají k uspokojování lidských potřeb, zvyšují celkovou produkci ekonomiky, zvyšují potenciální produkt). Murphy, Shleifer and Vishny (1991) a Svensson (2005) zde konstatují, že pokud firmy (podnikatelé) věnují svůj čas a další zdroje na korupční aktivity, nemusí jim již zbývat prostředky na inovace. V extrémním případě se mohou podnikatelé rozhodnout opustit podnikání a stát se zkorumpovaným úředníkem, což logicky negativně ovlivní výši produkce. Acemoglu (1995) dále upozorňuje, že korupce ovlivňuje rozhodování lidí, které schopnosti rozvíjet – preferovány budou neproduktivní schopnosti účastnit se korupčních aktivit a nikoliv produktivní schopnosti (schopnosti produkovat statky uspokojující lidské potřeby).
- Růst transakčních nákladů: korupce zvyšuje náklady na dosažení cíle. Korumpující nemá přitom jistotu, zda korupcí svého cíle dosáhne. Korumpovaný může požadovat i po uzavření kontraktu další plnění. Korupce vede obecně k menší jistotě, upřednostňování bezprostředních cílů, což se odráží v rozhodování, zda spotřebovat nebo spořit (úspory jsou upozaděvány), na jak dlouho spořit (je preferována kratší doba úspor).
- Dopad na velikost HDP a tempo růstu HDP: řada studií⁷⁶ dokládá negativní vliv korupce na výši HDP na obyvatele a na tempo růstu HDP. Tyto studie konstatují, že korupce způsobuje pokles výdajů na kapitálové statky (investičních výdajů). Ty jsou zpravidla dlouhodobé (jejich efektivnost je dosažena až v delším časovém období). Jak ale plyne z předcházejícího bodu, korupce vede ke krátkodobému rozhodování. Korupce rovněž

statků, nutnost vynakládání zbytečných nákladů na korupci v soukromém sektoru, distorze trhů, rozmach šedé ekonomiky, pokles daňových příjmů.

⁷² Konstatujeme, že nesouhlasíme s názory, že korupce může vést k vyšší efektivitě. Podrobněji viz kapitola 3.2.

⁷³ Tento text si je vědom, že ve veřejném sektoru obecně nelze dosáhnout efektivitu. Podrobněji viz třetí kapitola a texty, které se zabývají problematikou veřejné volby (rozhodování ve veřejném sektoru) např. Dvorská-Krupková (1994), Hamerníková, Maaytová a kol. (2010).

⁷⁴ Vždy lze argumentovat, že daná dopravní stavba je jedinečná, že probíhá ve specifickém prostředí, které danou stavbu odlišuje od jiných staveb, tudíž že nelze porovnávat náklady na tuto stavbu s náklady s jiných staveb. V takovém případě lze korupční plnění, které poskytuje dodavatel stavby snadno zahrnout do nákladů stavby, tudíž tyto náklady korumpující de facto nenese. Podobná argumentace platí i pro armádní zakázky atd. Podrobnosti viz např. Shleifer a Vishny (1993), Mauro (1998), Larraín a Tavares (2000), Tanaka (2001), Hessami (2014).

⁷⁵ Negativní důsledky korupce se tak de facto multiplikují.

⁷⁶ Detaily viz např. Mauro (1996), Ehrlich a Lui (1999), Tanzai a Davodi (1997), Tanzi a Davodi (2000), Gupta, Davoodi a Alfonso-Therme (2002), Aidt (2003), Paldam (2003), Kaufmann (2005), Anoruo a Braha (2005), Lambsdorff (2006), Lambsdorff (2007), Aidt (2009), Mishra a Ray (2011), Graeff a Svendsen (2012), Kotlánová (2012), Venard (2013), Serritzlewa, Sønderkova a Svendsen (2014), Jahic a Cinjarevic (2014). Existují ale i studie, které tvrdí, že korupce vede k nižšímu ekonomickému růstu, zpochybňují. Z nedávných jmenujme alespoň Chatterjee a Ray (2014), která na rozsáhlém souboru dat nenašla žádnou jednoznačnou závislost mezi danými jevy.

sníží výši domácích investic a přímých zahraničních investic do dané korupční země. Pro některé domácí investory i pro investory ze zahraničních nekorupčních zemí je korupční země příliš nejistá. V důsledku korupce není jisté, zda investice bude úspěšná. Zahraniční podnikatelé z nekorupční země se navíc setkávají s náklady, na které ze své země nejsou zvyklí. Pokud už k investicím dochází, jsou preferovány krátkodobé investice před dlouhodobými, respektive investice se snadnější možností odchodu⁷⁷.

- Neschopnost vlády dosáhnout svých cílů: korupce (ať již byrokratická korupce, kdy jsou korumpováni realizátoři moci) nebo politická korupce (kdy jsou korumpováni nositelé politické moci)⁷⁸ způsobuje, že se vlády nemohou věrohodně zavázat. Jejich rozhodování a realizace daných rozhodnutí je ovlivněna korupcí. I v případě, kdy se vláda zaváže k nějakému cíli v korupčním kontraktu, není tento závazek legálně vymahatelný, a vláda tak má větší motivy jej porušit.
- Zhoršení kvality prostředí, ve kterém funguje soukromý sektor: soukromý sektor musí vynakládat část svých prostředků na korupci a tyto prostředky nemůže vynakládat na inovace nebo další produktivní aktivity (detaily viz i výše), tudíž objem těchto aktivit i statků jako výsledků daných aktivit bude nižší. Korupce obecně zvyšuje náklady, nutí občany trávit více času vyhledáváním správných kontaktů atd. De La Croix a Delavallade (2009) charakterizují korupci jako daň uvalenou na podnikatele (podnikatelství) a produktivní aktivity. Jako každá daň způsobuje náklady a tudíž odrazuje od podnikání. Existující podnikání často probíhá spíše v neformálním sektoru než oficiálně. Pokud už je nějaký korupční kontrakt realizován, není pro žádnou stranu tohoto kontraktu zpravidla žádoucí, aby nestrany tohoto kontraktu o něm byly informovány. Neformální sektor je vhodným způsobem, jak zveřejnění informací o kontraktu omezit. Rovněž, pokud se subjekty chtějí korupci vyhnout, i když je korupce součástí veřejného sektoru (veřejné správy) – např. je třeba řada povolení, aby bylo možné podnikat, je pro tyto strany výhodnější, pokud se pohybují v neformálním sektoru (šedé ekonomice), tedy v ekonomice, která se vlivu veřejné správy vyhýbá. Jak je konstatováno výše, korupční prostředí je méně jisté než nekorupční. Někteří podnikatelé (jako osoby s averzí k riziku a nejistotě) by v nekorupčním prostředí podnikali, v korupčním však vzhledem k vyšší pravděpodobnosti ztráty již podnikat nebudou. Produktivní úsilí v důsledku korupce klesá. Souhrnně lze konstatovat, že v korupčním prostředí klesá schopnost jednotlivých subjektů platit daně (už musí část prostředků vynakládat na korupci) a jejich ochota daně platit (v důsledku korupce se přesouvají do šedé ekonomiky, platba daní by tento přesun anulovala), takže dochází k vyšším daňovým únikům⁷⁹.
- Růst nerovnosti ve společnosti: z korupčních kontaktů těží jen ti, kdo se jich účastní. Účastníci korupčních kontraktů získávají privilegia, lepší přístup ke zdrojům a statkům, jsou schopni zvyšovat svůj lidský a sociální kapitál. Důsledkem je růst nerovnosti ve společnosti, nerovnoměrná redistribuce bohatství. Veřejné prostředky jsou používány způsoby, které jsou nevýhodné pro chudé, neslouží k rozvoji jejich schopností, dovedností, lidského a sociálního kapitálu. Země se přitom může ocitnout v začarovaném kruhu, kdy korupce vede k chudobě (ti, kdo se neúčastní některých výnosných kontraktů, nemají přístup k privilegiím a končí v chudobě). Na druhou stranu daná chudoba nutí chudé korumpovat, aby se z ní vymanili⁸⁰.

⁷⁷ Lambsdorff (2006) konstatuje, že zahraniční investory více odrazuje, na první pohled překvapivě, drobná, ale nepředvídaná korupce než velká korupce, při které však mají jistotu, že bude splněno, co je součástí korupčního kontraktu. Dodává však, že situace, kdy díky korupci zahraniční investoři mají jistotu, nemusí být příznivá pro občany domácí země, neboť struktura zahraničních investic může vyhovovat vládnoucím skupinám a nikoliv většině občanů. Další detaily k závislosti mezi korupcí a investicemi viz např. Nuryyev a Hickson (2015).

⁷⁸ Podrobněji ke klasifikaci korupce viz kapitola 2.6.

⁷⁹ Detaily viz např. Schneider (2006), Dreher, Kostogiannis a McCorrison (2009), Dreher a Schneider (2010), Buehn a Schneider (2012).

⁸⁰ Příkladem na zde popisovaný začarovaný kruh může být dlouhodobě situace na Haiti. Detaily viz Budil a kol. (2012).

Tento text se zde zmíněnými negativy souhlasí. Domníváme se přitom, že by bylo chybou škodlivost korupce omezovat pouze na oblast ekonomiky. Stejně závažné jsou další škody. Zejména výše zmíněná skutečnost, že korupce vytváří nerovné postavení. V důsledku korupce jsou upřednostňováni lidé podle své ochoty a schopnosti korumpovat, podle svého zapojení do korupčního systému nebo podobných kritérií (např. příbuznosti). Korupce omezuje rovnost šancí, omezuje stav, ve kterém každý člověk může svobodně sledovat své cíle. V mnoha případech může být cíl dosažitelný jen díky korupčnímu jednání. Všeobecné schopnosti jsou upozadovány, podstatnější je schopnost korumpovat. Z logiky je zřejmé, že touto schopností nemohou oplývat všichni ve stejné míře – v takovém světě by daná schopnost byla zbytečná, korupce by pouze zvyšovala náklady k dosažení lidských cílů⁸¹. Daná nerovnost v postavení má samozřejmě i své ekonomické důsledky. Ti, kdo korumpují, dosahují díky korupci lepších příjmů, mohou mít vyšší bohatství, majetek apod. Existuje zde přitom vzájemná kauzalita – korupce vede k vyšší ekonomické nerovnosti (měřené např. prostřednictvím Giniho koeficientu), tato vyšší ekonomická nerovnost dále prohlubuje a povzbuzuje korupci⁸². Smith a kol. (2008) potom oprávněně konstatují, že korupce je procedurálně nespravedlivá, protože porušuje zásadu nestrannosti. Dále je distributivně nespravedlivá, protože představuje prostředek sociální a ekonomické distribuce, který narušuje jiná obecně přijímaná kritéria distributivní spravedlnosti jako zásluhy, potřeby a rovnost⁸³.

Zelekha (2013) pokládá za hlavní škodu, kterou korupce způsobuje, nedostatek (pokles) generalizované důvěry ve společnosti. Z pohledu tohoto textu platí, že jakýkoliv společenský systém přitom potřebuje, aby mu bylo důvěřováno, protože v prostředí nedůvěry nebude plnit úkoly, které má, i když o to bude usilovat. V prostředí nedůvěry budou výstupy daného systému zpochybňovány, nebudou brány jako relevantní⁸⁴. Korupce dále signalizuje, že k dosažení lidských cílů jsou dovoleny jakékoliv prostředky. Redukuje tak podstatu člověka, zbavuje jej jeho lidství, omezuje jeho city, emoce, pojetí spravedlnosti, atd. Zdůrazněme ještě, že korupční chování si vytváří svá vlastní pravidla, Frič a kol. (1999) zde používají termín korupční normy. Do těchto norem můžeme zařadit (Aoki 2001, Aoki 2004, Rothstein 2009, Spencer a Gomez 2011) i sdílená přesvědčení jednotlivých občanů, co je a co není korupce, jak je korupce škodlivá, zda má smysl proti korupci bojovat nebo zda je lepší se na

⁸¹ Rozšíření korupčního jednání lze popsat prostřednictvím věznova dilematu (viz rovněž poznámka číslo 226). Pokud se korupčního jednání dopouští několik málo osob (korumpujících v dané společnosti), mají tyto osoby výhodu. Pokud se korupce dopouští většina osob (subjektů) v dané společnosti, tak korumpující v důsledku daného rozšíření lepší postavení nezískají. Korupce pro ně představuje pouze dodatečné náklady. Z tohoto pohledu by pro ně bylo výhodnější, kdyby se korupce nedopouštěly. Nicméně pokud se jeden izolovaný jedinec korupce přestane dopouštět, ztratí výhody, které mu z korupce plynou. To jedince nutí v korupci pokračovat. Zvláště ve velkých společnostech je domluva mezi jedinci nákladná a nákladná je i kontrola eventuálního závazku v korupci nepokračovat. Korupce proto z tohoto pohledu vyžaduje systematická opatření na úrovni celého systému. Individuální rozhodnutí nekorumpovat má jen malou šanci na nápravu celkového stavu. Další detaily např. Johannsen a Pedersen (2011), Zimelis (2011), Johnston (2012).

⁸² Detaily k vzájemné závislosti mezi korupcí a příjmovou (majetkovou) nerovností viz např. Husted (1999), Gupta, Davoodi, Alonso-Terme (2002), You a Khagram (2005), Lambsdorff (2006), Lambsdorff (2007), You (2015).

⁸³ Smith a kol. (2008) konstatují, že procedurální nespravedlnost se týká férovosti a transparentnosti rozhodovacích procesů. Úplatkářství je klíčovým případem procedurální nespravedlnosti, protože účelem úplatčení je ovlivnit proces ve prospěch konkrétního aktéra, tedy obejít zásadu procedur. Distributivní spravedlnost se potom soustředí na spravedlivé výsledky a důsledky. Podle Millera (1999) jsou demokratické komunity založeny na principu rovného rozložení práv a povinností mezi občany. Korupce tento princip narušuje. Nicméně pokud korupce začne převažovat, zvyšuje se pravděpodobnost, že občané daného systému začnou věřit, že se jedná o přijatelnou formu chování.

⁸⁴ Zelekha (2013) varuje, že pokud korupce ve společnosti přesáhne kritickou hranici, členové dané společnosti ji přestanou důvěřovat, což vede k neschopnosti vlády řádně vládnout a ohrožuje základní demokratické charakteristiky. Obdobně Di Tella and MacCulloch (2006) zdůrazňují, že korupce podryvá lidskou víru v kapitalismus (v intencích tohoto textu bychom řekli v otevřenou demokratickou společnost).

korupci aktivně podílet⁸⁵. Korupční normy jsou zpravidla skryté a i v situaci, kdy nejsou skryté, jsou alespoň v částečném rozporu s dalšími pravidly lidského chování nebo s dalšími představami obsaženými ve sdíleném přesvědčení. Korupce tak způsobuje zmatek v jednání lidí, nutí je žít ve schizofrenním světě, kde platí odlišné normy pro obsahově stejná chování. Ti, kdo se korupce dopouštějí, ovlivňují jednání ostatních lidí, a to i těch, kteří se na korupci aktivně nepodílejí. Tito lidé mohou rezignovat na boj proti korupci. Mohou omezit svoji ekonomickou aktivitu, protože se budou domnívat, že bez korupce stejně ničeho nedosáhnou. Mohou se dopouštět porušování jiných obecně přijatelných zásad. To vše vede k tomu, že se korupční normy stávají trvalou součástí daného systému. Frič a kol. (1999) upozorňují, že pokud se korupční normy rozšíří, je jejich odstraňování a zavádění jiných norem obtížné. Z tohoto pohledu lze odmítnout i argument, že nemá smysl zasahovat proti korupci, pokud ekonomická úroveň země roste. Rose-Ackerman (1999) zde oprávněně konstatuje, že skutečnost, že určitá země dosahuje ekonomického růstu, ačkoliv je v ní široce zastoupena korupce, není argumentem pro to, abychom s korupcí nebojovali⁸⁶. Ekonomický růst není jedinou hodnotou, o kterou by měli lidé usilovat. Korupce, i v přítomnosti ekonomického růstu, narušuje legitimitu a poškozuje ty, kteří se jí neúčastní či účastní v malé míře. Konstatujeme, že širokými negativními důsledky korupce si byli vědomi i různí filosofové a další osoby (viz box 2.2-1).

Box 2.2-1: Názory vybraných filosofů na korupci

Platón: Zlo je to, co korumpuje a ničí, dobro je to, co přináší prospěch a zachovává.

Aristoteles: Korupce znamená vládu těla (tělesnosti) nad duší.

Seneka: Korupce je špatný způsob života, který destruuje duši, jež tak nemůže dosáhnout rovnováhy.

Svatý Augustin: Co je předmětem korupce, nemůže být dobré. Pouze bůh je nezkorumpovatelný.

Machiavelli: Pokud jsou lidé zkorumpovaní, žádná společnost nemůže být spravedlivá.

Montesquieu: Ten, kdo se účastní korupčních kontraktů, ztrácí čest.

Zdroj: Dion (2010).

Box 2.2-2: Korupce a lidská práva

Bacio-Terracino (2010) upozorňuje, že korupce může narušovat lidská práva. Např. pokud je uplacen soudce, aby ovlivnil soudní rozhodnutí, je porušeno právo na spravedlivý proces⁸⁷. Pokud někdo musí uplácet lékaře nebo učitele, aby mu byly poskytnuty služby, na které má nárok, je porušeno právo na ochranu zdraví a právo na vzdělání⁸⁸. Pokud

⁸⁵ Z hlediska sdíleného přesvědčení souhlasíme s názory Young (1998), della Porta a Vannucci (1999), Rothstein (2009), které říkají, že jednotliví lidé nemohou být plně informováni o světě, ve kterém žijí. Svá rozhodnutí činí na základě fragmentovaných informací a nekompletních modelů procesů, které se kolem nich dějí. Přizpůsobují přitom své jednání svým představám, jak budou jednat ostatní, přičemž významnou oporou pro tyto představy je, jak ostatní jednali v minulosti. Pokud si většina osob bude myslet, že ostatní jsou zkorumpovaní, budou se rovněž s velkou pravděpodobností korupce účastnit. Připomeňme ještě, že sdílená přesvědčení chápeme za neformální instituce (viz kapitola 5), tedy za součást norem strukturujících lidské jednání.

⁸⁶ Rose-Ackerman (1994) zde uvádí, že pokud korupční země rostou, je to známka, že korupce ještě nezasáhla ekonomické základy dané země. Růst přitom může být příčinou korupce - generuje zisky, jež lze korupcí získat.

⁸⁷ V Česku např. článek 36, odstavec 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

⁸⁸ V Česku např. článek 31 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“, respektive článek 33, odstavec 1 a 2 Listiny: „Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon. Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách.“

v důsledku korupce dojde k uskladnění nebezpečných odpadů blízko lidských obydlí, je porušeno právo na příznivé životní prostředí⁸⁹. Ngugi (2010) konstatuje, že korupce obecně narušuje lidská práva následujícími způsoby:

1. Korupce redukuje schopnost vlády respektovat a dodržovat své závazky v oblasti lidských práv.
2. Korupce snižuje příjmy veřejného sektoru, tudíž snižuje schopnost vlády lidská práva chránit a garantovat některá nároková lidská práva (např. právo na školní vzdělání).
3. Korupce snižuje ekonomický rozvoj, vede k lidské chudobě, čímž je narušeno právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

Pokud rozebíráme škodu, která vzniká konkrétním korupčním kontraktem, má smysl se zastavit u dvou korupčních situací, u kterých by se mohlo zdát, že je poškozen pouze korumpující. Konkrétně:

1. Korumpovaný přijme nebo vyžaduje nějaké plnění se slibem poskytnout korumpujícímu výhodu, svůj slib ale nesplní a korumpovaného nikterak nezvýhodní. Dané jednání je jednoznačně podvodem.
2. Korumpovaný přijme nebo vyžaduje nějaké plnění, aby udělal to, na co má automaticky korumpující nárok, co musí získat i bez korupce⁹⁰. Zde korumpovaný zneužije svoji pravomoc.

Škoda korumpujícího je v obou případech zřejmá. V první situaci, pokud korumpující vskutku plnění poskytne, nedostane adekvátní náhradu. Pokud plnění dostane, ale korumpovaný k němu nijak nepřispěl, platí korumpující za neexistující jednání korumpovaného a platit by nemusel⁹¹. Ve druhé situaci poskytuje plnění za něco, za co nemusí. Jak je poškozena třetí strana? Častorál (2011, s. 145) konstatuje: „Tím, že korupce narušuje podmínky soutěže, likviduje rovné postavení mezi účastníky soutěže a smysl soutěže samotné. Domníváme se, že oba v tomto odstavci popsané případy splňují, na co Častorál i upozorňuje – narušují podmínky soutěže, likvidují rovné postavení účastníků i smysl soutěže samotné. Tím omezují třetí stranu, která se korupčního jednání neúčastní. I když zde zmíněným jednáním zdánlivě není třetí strana zasažena, soutěž, respektive aktivity společenství, jehož je třetí strana členem, neprobíhají podle pravidel, podle kterých by probíhat měly. To zvyšuje transakční nejistotu třetí strany, znevýhodňuje ji a poškozuje ji. Argandoña (2003) dodává, že přijetí jakéhokoliv korupčního plnění, ačkoliv není doprovázeno odpovídajícím protiplněním, vytváří podezření, že příjemce nebude jednat nestranně. Ve společnosti se navíc rozšiřuje atmosféra korupce, korupční jednání začne být obecně akceptovatelné – strany, které o něco usilují, se ke korupci budou více uchylovat, což bude zvyšovat jejich náklady.“. Vzhledem ke zde uvedenému dané situace za korupci považovat budeme. Shodujeme se zde i s ustálenou judikaturou českých soudů, která říká, že skutečnost, že přijetí úplatku nebo slibu úplatku neovlivnilo osobu obstarávající věci obecného zájmu nebo podnikající osobu, je z hlediska právní kvalifikace jejího jednání podle tohoto ustanovení bez významu⁹².

⁸⁹ Např. článek 36, odstavec 1 Listiny základních práv a svobod

⁹⁰ Korumpovaný by přitom korumpujícímu plnění poskytl, i kdyby ke korupci nedošlo, respektive korumpovaný jiným osobám ve stejné situaci jako korumpující dané plnění poskytuje, i když tyto osoby nekorumpují. Jednou z příčin, proč korumpující korumpuje, může být jeho informační asymetrie – korumpující zde uvedené neví.

⁹¹ Obě situace lze propojit do situace, kdy korumpovaný požaduje nebo je ochoten přijmout nějaké plnění, aby korumpujícího zvýhodnil. Nic však nečiní, pokud je korumpovaného požadavek splněn, úplatek přijme, pokud nikoliv, tak jej nepřijme nebo vrátí. Frič a kol. (1999, s. 26) zmiňuje případ vysokoškolského pedagoga, který si nechával platit za to, že zařídí přijetí na vysokou školu. Nic však nečinil, pokud byl dotyčný přijat, úplatek si ponechal, pokud nikoliv, tak jej vrátil.

⁹² Detaily v Šámal a kol. (2010). Zdůrazněme, že v kapitole 9.3 popisujeme tzv. asymetrický design trestání za korupci, který navrhuje: 1. U korumpovaného mírně trestat přijetí korupčního plnění a vysoce trestat poskytnutí hodnoty korumpujícímu. 2. U korumpujícího vysoce trestat poskytnutí korupčního plnění a mírně trestat přijetí hodnoty od korumpovaného.

V obou výše zmíněných případech korupce eroduje spravedlnost a legitimitu daných aktivit⁹³. Korupční jednání navozuje pocit, že bez korupce nelze dosáhnout toho, na co mají občané nárok. Dochází tak ke změně v jednání lidí. Ti jsou vůči sobě méně otevření, méně ochotní vykonávat něco bez korupce. Lidské vztahy a transakce jsou nákladnější a složitější. To se týká i vztahů, u kterých ke korupci nedochází, respektive vztahů, kterých se neúčastní aktéři korupce. I u většiny těchto vztahů se snižuje jistota, že se odehrají bez korupce. Aktéři, kteří nechtějí korupčně jednat, druhým méně věří (přičemž si vzájemně méně věří i dva či více osob, které chtějí korupčně jednat), více zjišťují, zda v rámci jejich vztahů korupce nehrozí. Toto vše třetí stranu (neúčastníka korupce) poškozují. I když poškození není mnohdy na první pohled vidět, existuje. I když poškození zdánlivě nemusí utrpět přímou škodu z některých korupčních kontraktů (např. z kontraktů zmiňovaných v předcházejícím odstavci), nepřímo poškození jsou. Poškození, kteří jsou korupcí poškozeni nepřímo, můžeme označit za obecné poškozené⁹⁴ – v zásadě se jedná o občany (členy) daného systému (společenství), ve kterém ke korupci dochází. Vzhledem ke zde uvedenému můžeme bez váhání potvrdit, co už jsme konstatovali v kapitole 2.1 i v této kapitole výše – korupční kontrakt je kontrakt dvou stran, při kterém je poškozena třetí strana. Každý korupční kontrakt přímo nebo nepřímo třetí stranu poškozují. Z filosofického hlediska⁹⁵ lze říci, že korupce útočí na základy lidství, ohrožuje mravní integritu člověka. Redukuje člověka na bytost, která porovnává peněžní nebo podobné výnosy a náklady, která zapomíná, že je nutno dodržovat své povinnosti, i když je to pro ni nevýhodné. Zajímavá je zde dvojakost korupce. Pokud by v celé společnosti existovala korupce, nebyla by možná žádná spolupráce – každý i korupční kontrakt by mohl být zrazen v důsledku jiného korupčního kontraktu. Strany korupčního kontraktu rovněž potřebují jistotu, že druhá strana bude jednat v souladu s tím, k čemu se v korupčním kontraktu zavázala. I v korupčních kontaktech se vyskytují sankce za jejich porušení (Lambsdorff 2007) včetně porušení v důsledku následné korupce. Jakkoliv není toto porušení vždy odhalitelné⁹⁶, neznamená to, že alespoň někteří účastníci korupčního kontraktu nevykládají úsilí, aby jej odhalili a aby mu zabránili. Je zřejmé, že korupce tedy nemůže být všude přítomna.

2.3 Korupce v užším i širším slova smyslu

V předcházející kapitole jsme charakterizovali korupci jako kontrakt dvou stran poškozující třetí stranu. Tento pohled se dívá na korupci v užším slova smyslu, omezuje korupční jevy na situace, kdy z korupce očekává nějaký prospěch jak korumpovaný, tak korumpující. To, že ke korupčnímu jednání je potřeba dvou stran, odlišuje korupci od dalších forem porušování obecně přijatelných zásad, kdy prospěch očekává pouze jedna strana. Typickým příkladem je zpronevěra. Ke zpronevěře stačí jedna osoba, která si přisvojí cizí věc nebo majetkovou hodnotu, jež jí byla svěřena a způsobí tak na cizím majetku škodu⁹⁷. Existuje ale i širší

⁹³ Naxera (2015) zde dle našeho názoru správně připomíná, že korupce podkopává proces demokracie, respektive že ničí naděje na vybudování férového systému. I v zde analyzovaných případech je demokracie, respektive férovost systému narušena, snižuje se důvěra občanů v demokratické nestranné postupy.

⁹⁴ K pojmu obecný poškozený viz též kapitola 2.5.

⁹⁵ Danou problematikou se rovněž zabývá Kayes (2006).

⁹⁶ Pokud by bylo, nedocházelo by k jevům zmíněným v předcházejícím odstavci, zejména k tomu, že někdo přijme nějaké korupční plnění, neudělá však nic z toho, k čemu se zavázal.

⁹⁷ Daná definice zpronevěry vychází z trestního zákona ČR (zákon číslo 40/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů, §205). Shodný názor, že zpronevěra a korupce nejsou totéž, že ke korupci je zapotřebí přinejmenším dvou stran zastává např. Schramm a Taube (2003). Obecně lze konstatovat, že zpronevěra je jednání, kdy někdo o své vůli zneužije svoji pozici, svoje právo rozhodovat, svůj přístup k informacím nebo k nehmotným aktivům, přičemž poruší pravidla, kterými se má řídit, s cílem získat peníze, statky nebo nehmotná aktiva.

pohled, který do korupčního chování řadí další jevy, které nevyžadují přítomnost dvou stran. Názory různých autorů se zde poněkud liší⁹⁸:

- Friedrich (1989) řadí do korupce úplatkářství, nelegální provize, neformální platby za služby, spropitné nebo jiné formy drobných odměn, vydírání a soukromé užívání vládních prostředků včetně jejich přisvojení si.
- Advig (2001) jako formy korupce zmiňuje úplatkářství, zpronevěru, podvod, vydírání.
- Argandoña (2003) uvádí jako druhy korupce úplatkářství, vydírání, žádosti o peníze, nejednoznačné obchody (není v nich zřejmé, za jaké plnění je placeno), platby urychlující vyřízení, nepotismus a favoritismus, zneužití informací, zneužití vlivu.
- Lindgreen (2004) zmiňuje úplatkářství, spropitné a drobné odměny, platby typu bakšiš, zpronevěru, vydírání, podvody, nepotismus a favoritismus,
- Lambsdorff (2007) konstatuje, že variantami korupčního chování je úplatkářství, vydírání, zpronevěra, podvod. Úplatkářství definuje jako situaci, kdy nějaký agent, který má jednat jménem principála (detaily viz kapitola 3.1), přijme od osoby odlišné od principála úplatek s cílem poskytnout této osobě nějakou službu. Vydírání je situace, kdy agent zneužívá svou moc, aby od třetí strany (klienta) získal nějaké plnění. Zpronevěra je jednoduše krádež prostředků, ke kterým má agent přístup, agentem.
- United Nations Development Programme (2008) chápe korupci široce – jedná se o úplatkářství, podvody, praní špinavých peněz, vydírání, zneužívání vlivu, klientelismus, nepotismus, patronství, skrytý obchod, zpronevěru, zneužívání veřejného majetku.
- Vargas-Hernández (2009) mezi formy korupce zahrnuje úplatkářství, tajné protizákonné dohody, zpronevěru a krádeže veřejných prostředků, podvody, vydírání, zneužití důvěrných údajů, klientelismus, nepotismus, favoritismus, patronství.
- Klitgaard (2011) konstatuje, že korupce zahrnuje úplatkářství, vydírání a spoustu druhů podvodů⁹⁹.
- Muno (2013) se domnívá, že u některých forem korupce, jako u úplatkářství, spropitného, neformálních plateb, darů za účelem získání výhody, jsou třeba dvě strany. Podstatné u těchto dvoustranných vztahů je, že jedna strana (příjemce), je v pozici agenta nějaké třetí strany (principála) a přijetí něčeho vede k tomu, že porušuje své povinnosti. Pro jiné formy korupce (zpronevěra, podvod, zneužívání, respektive přivlastňování si veřejného majetku) postačí jedna strana, která danými způsoby krade majetek třetí straně (obvykle veřejnosti).
- Molín (2013) ke korupčním jevům vedle úplatkářství zahrnuje i klientelismus a nepotismus, střet zájmů, prodej pozic¹⁰⁰.

Volejníková (2007, s. 19) označuje jevy jako vydírání, zpronevěra, využívání či zneužívání moci nebo postavení k vlastnímu prospěchu, zneužívání informací atd. korupcí v širším slova smyslu. Podle našeho přesvědčení to není nejvhodnější vyjádření, byť je relativně krátké, tudíž zapamatovatelné. Za vhodnější považujeme zahrnovat tyto jevy jako projevy problému, který ekonomická teorie (viz např. Perloff 2008) nazývá „problém pána a správce“ nebo „problém zastoupení“. Korupci lze chápat jako specifický projev problému pána a správce (viz kapitola 3.1). Široký pohled dle našeho názoru může zastříhat podstatu korupčního jednání, může vést k tomu, že se pozornost bude věnovat i jevům, které na rozdíl od korupce v úzkém slova smyslu vyžadují jiné řešení¹⁰¹.

⁹⁸ Výčet zde uvedených názorů rozhodně není úplný.

⁹⁹ Na druhou stranu Klitgaard (2011) explicitně uvádí, že korupce není plýtvání, neefektivnost nebo nedostatečné nasazení v práci.

¹⁰⁰ Prodejem pozic se dle Molín (2013) obvykle rozumí situace, kdy dochází k upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince, jenž je v postavení, které mu umožňuje rozhodovat o personálních otázkách, a to prostřednictvím placeného protežování. Pracovní a jiné pozice, o nichž rozhoduje, pak obsazuje tak, že přijímá úplatky od jednotlivých zájemců o tyto pozice. Jakmile tyto kandidáti místo získají, chovají se k tomuto jedinci jako ke kořisti, neboť se jim musí vrátit vynaložené náklady. Další detaily viz Štíčka a kol. (2008).

¹⁰¹ Náš názor je v souladu s názorem Hodgson a Jiang (2007), kteří jednoznačně konstatují, že zpronevěra není korupčním jednáním a vyžaduje odlišný přístup.

Z hlediska vztahu korupce a dalších forem porušování obecně přijatelných zásad nicméně nepochybně platí, že zpronevěra, vydírání, podvod, případně další formy jednání porušující obecně přijatelné zásady mohou být součástí korupčních vztahů, respektive že s těmito vztahy souvisí¹⁰². Možností je zde spousta. Korumpující může korumpovanému poskytnout nějaké plnění či výhodu proto, aby korumpovaný něco zpronevěřil, aby se dopustil nějakého podvodu nebo jiného chování v rozporu s obecně přijatelnými zásadami. Případně korumpující může korumpovanému poskytovat výhodu, aby jeho jiné jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami (např. zpronevěra, podvod, vydírání), nebylo odhaleno. Strany korupčního kontraktu se mohou vzájemně vydírat, vyhrožovat, že korupční kontrakt prozradí, pokud jim nebude poskytnuto další plnění, atd. V celém textu proto budeme zdůrazňovat, že korupce je součástí komplexního jevu, že se při jejím rozboru nelze soustředit jen na porušení povinnosti korumpovaným, na plnění, které korumpovaný získává a na výhodu, která plyne korumpujícímu, ale že je třeba korupci analyzovat v celé její komplexnosti. Vantuch (2008, s. 35) uvádí demonstrativní výčet jednání, se kterými korupce souvisí, obvykle v té podobě, že korupcí má být dané jednání zastřešeno, legalizovány výnosy z daného jednání atd. Konkrétně Vantuch zmiňuje „nezákonné mezinárodní transakce, pašování osob a věcí, zpronevěra, padělání listin a věcí, zneužívání fondů a nadací, zneužití moci, zastrahování, neodůvodněné prominutí trestů, podvody, vydírání, zneužívání pravomoci veřejného činitele, křivá výpověď, nezákonné uvalení vazby, křivé obvinění, úmyslné uvedení v omyl, zanedbání povinností, vymáhání nezákonných obchodů, falšování a manipulace voleb, zneužívání informací, falšování záznamů, nedovolené prodeje, nelegální manipulace s předpisy, obchody, dodávkami, smlouvami a úvěry, daňové, úvěrové, pojistné podvody, daňové podvody, nedovolené ovlivňování obchodů, neoprávněné obohacování, zaujatost při zprostředkovacích vztazích, konflikt zájmů, přijetí nepřiměřených darů, operace na černém trhu.“

Propojenost korupce s dalšími formami porušování obecně přijatelných zásad se projevuje i v tom, že korupce je obvykle symptomem stavu a funkčnosti společenského systému. Pokud v nějakém systému dochází k rozsáhlejší korupci, znamená to, že v tomto systému napanuje všeobecná (generalizovaná) důvěra, že v tomto systému jsou jeho členové rozdělení na ty, kteří se korupce účastní a mají z ní privilegia, a na ty, kteří se neúčastní. Stále přitom platí, že jednotliví účastníci korupce mohou být do korupčních transakcí zapojeni v rozdílné míře, tudíž jejich privilegia se liší. Stratifikace společnosti se projevuje i v dalších ohledech, dochází k rozevírání nůžek z hlediska příjmů, bohatství atd. V tomto systému nefungují organizace, které jsou schopny s korupcí bojovat. V důsledku korupce se v tomto systému dějí další negativní jevy jako zpronevěra, rozkrádání apod.¹⁰³

2.4 Nedobrovolná korupce a korupce jako prostředek proti zlu

Nejednoduchá je otázka dobrovolnosti korupčního jednání, tedy zda za korupci považovat pouze takové jednání, ke kterému obě strany (korumpující i korumpovaný) přistupují dobrovolně a nejsou k němu nuceny. Lze si snadno představit situaci, kdy jedna strana hrozbou násilí nebo pohrůzkou jiné újmy nutí druhou stranu (korumpovaný nutí korumpujícího nebo naopak korumpující nutí korumpovaného), aby se korupce dopustil. Pokud by k donucení nedošlo, tak by se nucená osoba korupce nedopustila. Jednání nutící osoby lze onačit za vydírání, případně může být klasifikována jinými paragrafy trestního zákona¹⁰⁴. Přestože vnímáme názor, že v takovém případě nelze hovořit o korupci¹⁰⁵,

¹⁰² Karklins (2002) zde konstatuje, že korupce se zřídka děje samostatně, ale že obvykle zahrnuje další jevy jako lhaní, podvody, apod.

¹⁰³ Podrobněji viz kapitola 2.3, 8,1 až 8.4.

¹⁰⁴ V Česku např. §177 zákona 40/2009 Sb. trestní zákon – tento paragraf upravuje trestný čin útisk.

s tímto názorem nesouhlasíme a i jednání nucené strany budeme, pokud jsou splněny výše uvedené znaky korupce (viz kapitola 2.1), za korupci považovat. Nucená strana má prospěch (výhodu) právě v tom, že jí není způsobena újma, kterou nutící strana hrozí. Samozřejmě, že pokud je korupce odhalena a trestána, mělo by být přihlíženo ke skutečnosti, že jedna ze stran byla ke korupci nucena, stále však dle našeho názoru platí, že se tato strana dopustila korupčního jednání. Abychom byli konkrétní: Když osoba A hrozí osobě B, že, pokud osoba B nedá osobě A svoje peníze, tak osoba A osobě B ublíží, budeme dané jednání považovat za vydírání. Když osoba A hrozí osobě B, že, pokud osoba B jako manažer firmy C (které není vlastníkem) nepřidělí osobě A zakázku, bude osobě B způsobena nějaká škoda, ale naopak, pokud osoba B osobě A zakázku přidělí, bude za toto jednání nějak odměněna, budeme celý vztah považovat za korupci. Uvědomujeme si přitom, že osoba B ke korupci nepřistoupila dobrovolně.¹⁰⁶

I pokud obě strany na počátku korupce k tomuto jednání přistupují dobrovolně, snadno může dojít k tomu, že v průběhu korupčního vztahu začne jedna strana druhou stranu vydírat, aby v korupčním vztahu pokračovala, aby druhou stranu neprozradila. Čili vydírání, jak už ostatně konstatujeme výše a jak dále analyzujeme (kapitola 8.1), součástí korupčních vztahů být může. Důvodem, proč netrváme na tom, že korupce musí být ryze dobrovolným jednáním, je více. Lze si např. představit, že jedna strana navodí takovou situaci, kdy druhá strana v důsledku této situace dobrovolně ke korupci přistoupí, bez vzniku dané situace by se ale korupčního jednání nedopustila. Korupční sítě, které jsou v této publikaci dále podrobně analyzovány (viz osmá kapitola), vznikají často právě tak, že jednotlivé osoby jsou přímo nebo nepřímo nuceny, aby se do nich zapojily, členům této sítě poskytovaly výhodu, přičemž mají rovněž výhodu ze členství v dané síti – pokud by přestaly být jejími členy, jejich postavení by se zhoršilo. Hranice, kdy je jednání někoho zcela dobrovolné a kdy je vynucené, není, vzhledem ke zde uvedenému, vždy jednoznačná a trvání na jasné dobrovolnosti korupčního jednání obou stran by korupci omezovalo na příliš malý rozsah případů.

Uvedme pro ilustraci ještě jeden konkrétní případ, který problematiku dobrovolnosti a nedobrovolnosti korupce rozšíří. V Číně po vzniku komunistického režimu bylo omezeno cestování mezi jednotlivými provinciemi. Tullock (1996) se domnívá, že jedním z cílů daného kroku bylo vytvořit prostor pro vybírání úplatků¹⁰⁷. V důsledku korupce byly potom některé osoby zvýhodněny a jiné, které např. neměly dostatek prostředků pro uplácení, znevýhodněny. Tyto osoby ale mohly oprávněně namítat, že by se korupčního jednání nedopustily, kdyby dané pravidlo neexistovalo. Svým způsobem tak ke korupci byly nuceny. Samotné pravidlo omezující cestování je podle našeho názoru v rozporu s obecně přijatelnými zásadami zmíněnými výše a je důsledkem korupčního jednání, kdy někdo toto pravidlo vytvořil, aby mohl požadovat po ostatních prospěch. Daný příklad ukazuje, že z hlediska lidské regulace je nutno testovat i samotná pravidla, zda napomáhají (vytvářejí prostor) korupčnímu jednání nebo nikoliv. Vhodným způsobem testu je, zda daná pravidla jsou v souladu nebo v rozporu s obecně přijatelnými pravidly lidského chování, tj. splňují-li požadavky mravního imperativu. Nesplňují-li, bude přirozená tendence k jejich obcházení, což vytváří prostor pro korupci.

¹⁰⁵ Např. Ryska a Průša (2013).

¹⁰⁶ Ve zde uvedeném příkladu se vydírání dopouštěl korumpující. Samozřejmě tomu může být i obráceně a vydírání se bude dopouštět korumpovaný. Např. osoba B (korumpovaný v pozici manažera, nikoliv však vlastníka firmy) může osobě A hrozit, že, pokud mu osoba A nedá úplatek, tak osobu A bude nejrůznějšími způsoby poškozovat, např. ji nevybere jako vítěze výběrového řízení a i jinak poškodí (např. dá podnět k daňové kontrole osoby A), ačkoliv byla nabídka osoby A nejlepší. Osoba B porušuje obecně platná pravidla, poškozuje třetí stranu (svého zaměstnavatele), a proto její jednání označíme za korupci. Opět si jsme vědomi, že pokud osoba A na nabídku přistoupila, bylo to pod tlakem a k dané skutečnosti by mělo být přihlíženo.

¹⁰⁷ V Československu, v období socialismu, lze jako analogii uvést situaci, kdy lidé upláceli, aby dostali výjezdní doložku umožňující jim vycestovat do nesocialistických zemí.

Tento text si je tedy vědom, že řada pravidel může vznikat proto, aby někdo realizoval výhody z korupce, respektive řada pravidel může přímo či nepřímo nutit ke korupci. Za nežádoucí jednání je potom nutno považovat zejména tvorbu a prosazování daných pravidel. Přesto ale budeme jednání, jehož prostřednictvím se korumpující snaží dosáhnout něčeho, co je v souladu s obecně přijatelnými zásadami (např. se snaží dosáhnout možnosti cestovat), přičemž bez tohoto korupčního jednání dané věci nedosáhne, respektive ji dosáhne s výrazně většími obtížemi (náklady), považovat za korupci. I v tomto případě dané jednání (korupce) poškozují ty, kteří se korupce nedopouštějí. Tyto osoby jsou oproti těm, kdo se korupce dopouští, znevýhodněni. Dané konkrétní korupční jednání dále napomáhá pravidla, které ke korupci nutí, udržovat. Toto jednání přispívá ke vzniku povědomí, že tato pravidla jsou v pořádku, přispívá k jejich legitimizaci. Pravidla, která jsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, jsou tak legitimizována, jsou tak chápána jako něco běžného. Dochází k určité relativizaci základních lidských hodnot, k oslabování lidství, ke zkřivení podstaty člověka. Proto nemůže být dané jednání oslavováno, respektive akceptováno. Jsme si vědomi skutečnosti, že ti, kdo se korupce dopouštějí, aby dosáhli něčeho, co je v souladu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, jsou v pozici slabší smluvní strany (viz Klvačová a kol. 2006, 2008), že je pro ně obtížné s danými pravidly bojovat, usilovat o jejich zrušení apod. Přes toto pochopení se stále domníváme, že korupce s cílem obejít daných pravidel, jež jsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, není vhodný způsob, jak řešit svoji konkrétní situaci. Ještě jednou zopakujeme, že tímto jednáním dochází k oslabování lidství (Pelcová 2001).

Chce-li si člověk zachovat svou lidskou podstatu, musí bojovat proti zlu, které se ho bezprostředně dotýká, a to přinejmenším tím, že nedělá to, co je v rozporu s jeho podstatou (z hlediska tohoto textu: nedopouští se korupčního jednání)¹⁰⁸. Tento boj spadá do kategorie mravního imperativu (viz kapitola 2.1, blíže Kant 1990). Historie zná mnoho příkladů, kdy lidé tento boj nevedli. Důsledkem bylo další zhoršování celkové situace včetně situace osob, které daný odpor nevedly a naopak zákony, respektive kroky, jež byly v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, podporovaly¹⁰⁹. Tento text ale zároveň zastává názor, že nelze boj se zlem vést tak, že důsledkem je další zlo¹¹⁰. Korupci, jež je prováděna

¹⁰⁸ Dle našeho názoru neklademe na člověka přehnané nároky. Nechceme, aby bojoval proti každému zlu. Nechceme ani, aby zlu odporoval např. úsilím o zrušení daných pravidel. Stačí nám, pokud tato pravidla nepodporuje, respektive nejedná tak, jak ve své podstatě daná pravidla předpokládají, že bude jednat (tj., že bude upláctet, aby mohl cestovat). Jsme si vědomi, že řada lidí nemá schopnosti apod., aby proti daným pravidlům aktivněji vystupovala. Vždy má ale možnost toto pravidlo odmítnout ve svém konkrétním případě. Pokud bychom zde uvedené vztáhli např. na Norimberské zákony, které byly v nacistickém Německu přijaty v roce 1935 a zavedly rasovou persekuci Židů a dalších osob (viz Shirer 2004, Fulbrook 2010), tak můžeme konstatovat, že nechceme, aby Němci, které v té době v Německu žili, proti těmto zákonům aktivně vystupovali, usilovali o jejich zrušení, apod. Chceme, aby ve svém konkrétním případě odmítli daný zákon dodržovat.

¹⁰⁹ Lze zde připomenout výrok německého protestantského teologa Martina Niemöllera (1892–1984), zprvu podporovatele a později odpůrce nacistického režimu, od roku 1937 do konce druhé světové války vězně, který pronesl pravděpodobně v roce 1946 (přesné datum pronesení a přesné znění výroku není známo, zde uvedené zaznamenává jedno z nejčastějších znění): „Nejdřív přišli pro komunisty, a já jsem se neozval, protože jsem nebyl komunist. Pak přišli pro Židy, a já jsem se neozval, protože jsem nebyl Žid. Pak přišli pro odboráře, a já jsem se neozval, protože jsem nebyl odborář. Pak přišli pro katolíky, a já jsem se neozval, protože jsem byl protestant. Pak přišli pro mě a tehdy už nezbyval nikdo, kdo by se mohl ozvat.“ Detaily k tomuto citátu viz např. https://cs.wikipedia.org/wiki/Kdy%C5%BE_p%C5%99i%C5%A1li_nacist%C3%A9.

¹¹⁰ Otázka, do jaké míry je možno proti zlu používat zlo, trápí lidstvo už od počátků věků (Popkin a Stroll 1993). Souvisí s otázkou, na čem závisí hodnocení našeho jednání – zda na motivech tohoto jednání, jeho důsledcích nebo na tom, jakého druhu je dané jednání samo o sobě. V tomto textu se hlásíme k deontologickému pojetí hodnocení (Popkin a Stroll 2000, Nesvadba 2006) lidského jednání (deontologickým etickým teoriím), tedy k pojetí, které říká, že jednání je třeba hodnotit podle toho, jaké je. Protože korupci považujeme za jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, domníváme se, že prostřednictvím korupce by nemělo být bojováno proti jinému jednání, které je v rozporu s danými zásadami. Jsme si vědomi, že v realitě ne vždy existují vhodné způsoby, jak jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, omezovat. Konsekvenční teorie zde argumentují (Anzenbacher 1994, Nesvadba 2006), že je nutno porovnávat důsledky daných jednání. Pokud jednání proti zlu používá zlo, musí toto zlo být menší než zlo, proti kterému je bojováno. V praxi je však porovnání těchto zel mnohdy nemožné (proto lze vést např. spory, zda bylo shození atomové bomby na Hirošimu a Nagasaki horší, nebo lepší než zlo, které působil tehdejší japonský režim), a tudíž

s cílem odstranit zlo, je nutno za zlo stále považovat. Jak konstatujeme v předcházejícím odstavci, pokud se korumpovaný dopouští korupce s cílem omezit zlo (např. zachránit nevinného před popravou), tak zároveň, alespoň nepřímo, souhlasí se systémem (prostředky, prostředím), který umožňuje zlo páchat. Korupce je zde maximálně druhé nejlepší řešení, neodstraňuje ale příčiny zla. Ze všech výše uvedených důvodů proto budeme korupci s cílem porušit předpisy, jež jsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, za korupci považovat. Jsme si ale vědomi, že při postihování korupce je zejména třeba se zaměřit na ty, kdo dané pravidlo vytvářeli, zabezpečovali jeho realizaci (např. policisty, celníky) a teprve až následně na ty osoby, které platily úplatek, protože byly ke korupčnímu jednání nuceny, přičemž cílem by nemělo být tyto osoby postihovat. Hlavním cílem musí být zrušit regulaci, která vytváří prostor pro korupci,¹¹¹ respektive změnit stav, ve kterém korupce slouží jako prostředek k dosažení obecně akceptovatelných cílů¹¹².

Zvláště problematické je, pokud se pomocí korupce (nebo jiných forem nežádoucího chování) bojuje přímo proti korupčním aktivitám. Například, když politik usiluje o zvolení s programem boje proti korupci a zároveň zdroje na svou kampaň získává prostřednictvím korupčních a vyděračských aktivit¹¹³. Tyto aktivity nutně diskreditují upřímnost dotyčného, činí nevěrohodným jeho sliby. Není zde podstatné, že jinak by tento boj byl mnohem těžší – např. dotyčný politik by nezískal dostatek zdrojů na efektivní kampaň. Nikde není zaručeno, že po svém zvolení politik s korupčními aktivitami přestane¹¹⁴. Korupce musí být porážena jinými zbraněmi než korupcí, musí být porážena aktivitami, které nezpochybňují mravní integritu jejích protivníků, aktivitami, které je činí nevěrohodnými, respektive vydíratelnými. Nesmíme zapomínat, že osoby bojující proti korupci mohou být chápány jako morální vzory. Pokud vyjdou najevo jejich pochybení, může si řada osob, která se nezúčastnila ani korupce, ani boje proti ní, která se ale přímo neúčastnila ani korupčních aktivit, říci, že když se do korupce namočila i osoba bojující proti korupci, tak proč by se též oni nezapojili.

má smysl dané metody boje co nejvíce redukovat, jak vzhledem k lidské povaze je pravděpodobně nikdy nepůjde odstranit.

¹¹¹ Problematika nadměrné regulace a korupce je rozebrána v kapitolách 3.2 a 5.5.

¹¹² Hampl (2013) uvádí jako příklad oprávněné korupce situaci, když někdo korumpuje pro to, aby dostal svého blízkého z koncentračního tábora. Obdobně uvažují i Hodgson a Jiang (2007), když uvádějí korupci továrníka O. Schindlera, který korumpoval nacistické důstojníky s cílem zachránit židovské občany (tento příběh byl zpracován ve filmu Schindlerův seznam). Hodgson a Jiang uznávají, že korupcí Schindler porušil morální pravidla, toto porušení ale bylo ale zastíněno jiným morálně hodnotným soudem. Znovu zopakujeme (viz výše), že přes záchranu životů dané jednání (korupce) alespoň nepřímo legitimizuje normy, proti kterým se snaží bojovat. Např. Schindler nechtěl odstranit nacistický režim, který vedl ke koncentračním táborům, masovému vyhlazování Židů a dalších národů. Chtěl jen zachránit konkrétní Židy. I pokud by jednal zcela altruisticky (o čemž se existují pochyby – zachránění pracovali v jeho továrnách, tudíž de facto získal bezplatnou pracovní sílu, detaily viz Gruntová 2002), pravou příčinu zla svým jednáním neodstranil. Konstatujeme ještě, že tyto a podobné korupční akty se odehrávají v extrémních situacích, kdy lidský život ztrácí svou hodnotu, kdy je člověk redukován na něco nelidského. Samotná korupce nemůže dané skutečnosti změnit či odstranit. Prostřednictvím korupce si individuální osoby mohou zlepšit své postavení, nelze je ale zlepšit všem osobám. Korupcí se navíc mění majetkové poměry v společnosti. Ti, kdo vytvářeli normy a situace, jež ostatní nutí ke korupčnímu jednání, jsou faktickou korupcí povzbuzováni, aby v daném jednání pokračovali, aby jej případně zesílili – z případné korupce potom mohou mít větší prospěch. Argandoña (2003) uvádí následující kritéria, které je nutno vzít do úvahy, pokud se pomocí korupce bojuje proti zlu: „1. Vždy musí být zváženy další alternativy, jak bojovat. 2. Zlo musí být explicitní. 3. Osoba, která bojuje, musí bojovat s cílem dosáhnout dobra a ve svém boji nesmí poškodit ostatní. 4. Musí se udělat vše pro to, aby se zlo v budoucnu neopakovalo. Můžeme konstatovat, že korupce v situaci Schindlerova seznamu nesplňuje všechna zde uvedená kritéria.“

¹¹³ Jako příklad lze uvést bývalého jihokorejského prezidenta Kim Jung Sama v letech 1993–1998. Viz poznámka číslo 838.

¹¹⁴ Nielsen (2003) zde upozorňuje, že boj proti korupci může být prostředkem jak být zvolen a získat možnost účastnit se korupčních aktivit. Bojovníci proti korupci zvyšují svou cenu – naznačují, že aby se do korupce zapojili, musí se jim dát více, tudíž mohou realizovat vyšší korupční plnění.

2.5 Korupce v soukromém a veřejném sektoru

Podle názoru tohoto textu může ke korupci docházet kdekoliv, tedy jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru. V soukromém sektoru ke korupci dochází, pokud ani korumpující, ani korumpovaný nejsou subjekty veřejného sektoru a cílem korupce není veřejný sektor nějakým způsobem ovlivnit. Jsme si vědomi skutečnosti, že pojem veřejný sektor není snadné definovat, pro účely tohoto textu se spokojme s definicí, že veřejný sektor je financován prostřednictvím veřejných rozpočtů. Dále tento sektor disponuje ze zákona pravomocí vydávat správní akty (individuální, normativní, smíšené), které jsou závazné vůči svým adresátům (pravomoc nařizovat)¹¹⁵. Jinak řečeno, pro veřejný sektor platí, že může dělat jen to, k čemu je zákonem zmocněn. Jako součást veřejného sektoru potom budeme chápat i veřejnou správu¹¹⁶. Pregnantně základní rysy veřejného sektoru formuluje např. Ústava České republiky (zákon číslo 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů¹¹⁷, článek 2, odstavec 3): „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Obdobně Listina základních práv a svobod konstatuje (zákon číslo 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů, článek 2, odstavec 2): „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Naopak pro soukromý sektor platí alespoň formální rovnost stran a skutečnost, že soukromé subjekty mohou dělat vše, co není výslovně zakázáno. Ústava ČR zde říká (článek 2, odstavec 4): „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Obdobně to formuluje Listina základních práv a svobod¹¹⁸ (článek 2, odstavec 3): „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Ekonomická teorie (např. Holman 2007) zdůrazňuje, že ve veřejném sektoru se často setkáváme s prostředím, které má charakter nebo se blíží charakteru monopolu – činnosti zajišťované tímto sektorem nemají konkurenci nebo ji mají jen omezenou¹¹⁹. Otáhal (2006, s. 52) explicitně uvádí, že veřejný sektor má možnost udělovat a vynucovat monopolní privilegia¹²⁰. Tento důvod je označován za jednu z příčin, proč je veřejný sektor náchylný ke korupci (např. Schenone a Gregg 2003). Řada textů¹²¹ spojuje korupci pouze s veřejným

¹¹⁵ Podrobněji k pojmům veřejný sektor a veřejná správa viz např. Peková, Pilný, Jetmar (2005).

¹¹⁶ Rys (2010, s. 13) z hlediska veřejné správy uvádí: „Ve společenských vědách a v politologii je právníky rozlišováno mezi vládou a správou, nicméně díky úzkým souvislostem bývá obě zpravidla často uváděno společně, přičemž jen zřídka je uváděna a v popředí stojí právě nauka o vládnutí. Nauka o vládnutí se zabývá tvorbou vůle státu a organizací státu. V dřívějších časech bylo uvedené členění mnohem více oprávněné. Od okamžiku, kdy se správa, rozuměno „správní aparát“, vymezila oproti čistě politickému vedení státu, a kdy správní aparát státu narostl do velikosti a do významu, vznikla potřeba existence samostatné správní nauky (správní vědy) s vyloučením nauky o vládnutí a to z čistě praktických důvodů. Správní věda se věnuje řešení typických problémů správy. V německém právním prostoru se vyskytuje podrobné členění správní vědy např. na nauku o vnitřní správě, nauku o finanční správě atd. (...) Veřejná správa znamená správu věcí veřejných. Ve státech, ve kterých je ústava uskutečňována jako postulát dělby moci, musí existovat orgány, jejichž úkolem je zákonodárství, soudnictví a správa věcí veřejných – veřejná moc, moc výkonná. (...)“

¹¹⁷ V literatuře uvedeno jako Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů – Ústava České republiky.

¹¹⁸ V literatuře uvedeno jako Ústavní zákon číslo 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů – Listina základních práv a svobod.

¹¹⁹ Daným tématem se dále zabýváme v kapitolách 4.2 a 4.3.

¹²⁰ Dále Otáhal (2006, s. 52) konstatuje v případě vlády: „Vládní orgány disponují mocí stanovovat nařízení a omezení, jejichž dodržování mají možnost systematicky vymáhat s pomocí široce organizovaného mocenského aparátu.“

¹²¹ Např. Huntington (1989), Rose-Ackerman (1996), Bardhan (1997), Jain (2001), Lambsdorff (2002), Aidt (2003), Lambsdorff (2007), Treisman (2000), Sandholtz and Koetzle (2000), Alt a Lassen (2003), Kunicová (2003) Treisman (2007), David a Nett (2007), Umar (2011), Sarsfield (2012), Naxera (2015).

sektorem a domnívá se, že v soukromém sektoru ke korupci nedochází. Častá definice korupce (např. Lambsdorff 2007, s. 16) je „zneužití veřejné moci pro soukromé zisky“¹²². Frič a kol. (1999, s. 13) říká: „Společenské vědy (...) na rozdíl od obecného laického chápání korupce výrazně zužují předmět svého zájmu na sféru veřejných funkcí a úřadů.“

Tento text souhlasí s obecně udávanými důvody, proč rozhodování ve veřejném sektoru není tak efektivní jako rozhodování v soukromém sektoru. Ryska a Průša (2013) jako hlavní dva důvody uvádějí absenci vlastníka a absenci kritéria zisku. Jak konstatují, pokud stát jako celek nemá vlastníka, neexistuje jasná motivace, aby jednotlivé subjekty hospodařily na principu zisku a ztráty. Heissler, Valenčík, Wawrosz (2010) konstatují, že ve veřejném sektoru ti, co rozhodují, nerozhodují o svých vlastních penězích, nejsou tudíž motivováni k přijetí nejefektivnějšího rozhodnutí – nemají potřebu porovnávat, zda užitky, které z daného rozhodnutí plynou, budou vyšší než náklady na dané rozhodnutí. Může tak být přijato rozhodnutí, kdy suma užitků, které jednotlivé subjekty z daného rozhodnutí mají, je menší než suma nákladů spojených s realizací daného rozhodnutí. Danou skutečnost si uvědomoval již M. Friedman (Friedman a Friedman 1992), když způsoby utrácení peněz rozdělil na čtyři kategorie:

1. Člověk utrácí své peníze a nakupuje pro sebe.
2. Člověk utrácí své peníze a nakupuje pro někoho jiného.
3. Člověk utrácí cizí peníze a nakupuje pro sebe.
4. Člověk utrácí cizí peníze a nakupuje pro někoho jiného.

Jak Friedman a Friedman (1992) konstatují, tyto způsoby se liší z hlediska efektivnosti. Člověk má tendenci nejefektivněji utrácet, když utrácí své peníze a utrácí je pro sebe (možnost číslo 1). Dbá tak na dobrou cenu i na to, aby nákup přinesl maximální užitek. Nejméně efektivní je naopak možnost číslo 4, kdy člověk utrácí cizí peníze a nakupuje pro cizí lidi. Každá utracená koruna dotyčného přímo nebolí a ani nezná užitek ostatních lidí, proto jeho nákup není optimální. Utrácení ve veřejném sektoru spadá právě do čtvrté kategorie, a tudíž je nejméně efektivní. Takže, jak Friedman a Friedman (1992) ukazují, i tehdy, kdy utrácení není spojeno s korupcí, bude vznikat neefektivnost. Dodejme ještě, že motivací těch, kdo o utrácení cizích peněz rozhodují, bývá, aby se možnost číslo čtyři změnila alespoň částečně na možnost číslo tři. Tedy aby z utrácení cizích peněz měli bezprostřední užitek, nemuseli se ale ohlížet na náklady, které jsou s daným získáváním užitku spojené. Náklady tedy u této možnosti mají tendenci růst. Korupce může být prostředek, jak této změny ze čtvrté na třetí kategorii dosáhnout.

Skutečnost, že literatura často věnuje pozornost pouze korupci ve veřejném sektoru, lze kromě výše uvedeného zdůvodnit zejména tím, že tato korupce narušuje charakter celé společnosti (daného systému). Týká-li se korupce pouze soukromého sektoru, poškozují to „pouze“ část společnosti (např. majitele firem). V případě korupce ve veřejném sektoru mohou být narušeny základní principy např. v podobě pravidel, kterými se daná společnost řídí, aplikace těchto pravidel, kdy ti, kdo korumpují, mají výhody před těmi, kdo nekorumpují, apod. Zde uvedené platí jak pro malou korupci (např. řidič, který spáchal dopravní přestupek, upláčí policistu), tak pro velkou korupci (např. zákonodárce dostává úplatek, aby hlasoval pro určitý zákon), respektive systémovou korupci (stát je na korupci založen a kvalitní služby poskytuje pouze těm, kteří jsou ochotni a schopni korumpovat)¹²³. Ve všech těchto případech stát přestává plnit svou funkci, nezachází s jednotlivými občany stejně, přičemž

¹²² Anglicky: „misuse of public power for private gain/benefit.“ Dodejme, že i nejrůznější mezinárodní dokumenty o korupci a boji proti ní se obvykle omezují na korupci ve veřejném sektoru. Příkladem může být Meziamerická protikorupční úmluva, přijatá na zasedání Organizace amerických států v roce 1996. Tato úmluva je zveřejněna v Častorál (2011). Na druhou stranu definice korupce podle World Bank (2000) vynechává pojem veřejný a konstatuje, že korupce spočívá ve zneužití pravomoci s cílem dosažení soukromých zisků. Klitgaard (2008) definuje korupci jako zneužití postavení pro soukromý prospěch („misuse of office for private gain“). Dodává přitom, že se může jednat o postavení ve veřejném i soukromém sektoru, včetně neziskového sektoru nebo univerzit.

¹²³ Detaily k systémové korupci viz kapitola 2.6.

k rozdílnému zacházení neexistují nějaké speciální důvody typu, že určitý občan nebo skupina občanů jsou znevýhodněni. Obecně korupce zvýhodňuje konkrétní osoby, není založena na nějakém obecném zvýhodnění (zvýhodnění na základě obecného kritéria¹²⁴). Zvýhodnění se týká nesterétného zacházení v situacích, kdy by stát měl ke všem občanům přistupovat stejně. Tímto zvýhodněním je narušena zásada rovného postavení, případně jsou potlačeny rovnosti příležitostí a přednost získávají ti, kdo jsou schopni platit. Daná zvýhodnění útočí na základní lidská práva a svobody, na základní charakter státu¹²⁵. Korupce ve veřejném sektoru je tedy chápána jako závažnější než korupce v soukromém sektoru. Korupci ve veřejném sektoru lze označit 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 co nejméně utrpěli.

K dalším důvodům, proč literatura často omezuje korupci pouze na veřejný sektor¹²⁶, patří skutečnost, že 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. Zjištění, 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 přijmout¹²⁷. Určitou příčinou, proč korupce v soukromém sektoru není tolik ve středu pozornosti, je i to, 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. Argandoña (2003) zmiňuje ještě následující důvody, proč se korupce často omezuje pouze na veřejný sektor: Lze předpokládat, že soukromý sektor je mnohem efektivnější při ochraně svých zájmů. Např. vlastníci firem by měli udělat vše pro to, aby jim firma generovala co největší zisky.

Přes výše zmíněné se ale zároveň domníváme, že omezovat korupci pouze na veřejný sektor znamená redukovat podstatu korupce. Některé teorie (Schwarz 2010) se domnívají, že korupci v soukromém sektoru není třeba řešit, protože korupce je krádeží. Ryska a Průša tento názor sdílejí explicitně (2013, s. 26), když rozebírají situaci, v níž se nechá uplatit manažer soukromé firmy: „V tom přijde za manažerem dodavatel materiálu s tím, že, pokud by se stavební firma rozhodla použít jiný, dražší typ cihel, byl by manažer odměněn vysokým úplatkem. Manažer dobře ví, co to znamená: zisk by firmě výrazně klesl (...) Manažer si uvědomuje, že změna rozhodnutí vyvolaná úplatkem sníží zisk majiteli firmy. Pokud manažer úplatek přijme, okrade majitele o zisk“. K pohledu, že korupce v soukromém sektoru má stejné důsledky jako krádež, se tento text staví v zásadě souhlasně, nedomnívá se ale, že mezi korupcí a krádeží existuje rovnítko, a to ani v případě korupce v soukromém sektoru. Krádež může mít řadu forem – typickou formou je, že strana A (tato strana může zahrnovat více osob) vezme něco, co patří straně B (i tato strana může zahrnovat více osob), aniž by strana A měla slíbeny nějaké výhody od dalšího subjektu (strany C). V případě korupce je podstatné právě výše uvedené, že ten, kdo porušil své povinnosti (tedy korumpovaný,

¹²⁴ Daným kritériem mohou být všichni rodiče s dětmi nebo všichni rodiče s dětmi, jejichž roční (měsíční) příjem je pod určitou hranicí.

¹²⁵ Viz například Listina základních práv a svobod – ústavní zákon číslo 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů, článek 1 a článek 2.

¹²⁶ Detaily viz např. Bulva (2007).

¹²⁷ Lze zde ale protiargumentovat, že alespoň interní zveřejňování odhalených příkladů korupce může alespoň částečně odradit ty zaměstnance, kteří o korupci rovněž uvažují.

v tomto odstavci strana A), tak učinil proto, že mu byla nabídnuta nějaká výhoda od korumpujícího (strany C, i tato strana může zahrnovat výše osob), případně si ji strana A od strany C vyžádala. V důsledku jednání korumpovaného (strany A) je poškozena strana B, přičemž jí škoda není nahrazena – z tohoto pohledu můžeme říci, že strana B je okradena. Korupce na rozdíl od „běžné krádeže“ obsahuje něco navíc, konkrétně přítomnost korumpujícího (stranu C). „Běžná krádež“ korumpujícího nepotřebuje. Pokud se strana B (např. majitel firmy) snaží krádežím zamezit, měl by mít na paměti i krádeže, které mu vznikají v důsledku korupce, ale ty právě pro svou specifickou vyžadují jiné kroky než jsou obvyklé postupy k zabránění „běžné krádeže“¹²⁸.

Řada majitelů firem si je vědoma skutečnosti, že se korupce může odehrávat i v soukromém sektoru. Jak ukázal průzkum firmy Ernst & Young z r. 2012 provedený na vzorku zaměstnanců velkých nadnárodních společností působících v ČR¹²⁹, přibližně polovina zkoumaných českých společností již má zkušenost s interním vyšetřováním korupce. Z výzkumu dále vyplynulo, že většina dotazovaných společností má stanovenou kontaktní osobu pro konzultaci etických dilemat a má také zřízen odbor nebo oddělení zabývající se etikou či korupcí. Přibližně polovina společností monitoruje dodržování etického kodexu či obdobných dokumentů (protikorupční pravidla, manuály, směrnice apod.). Velká většina (82 %) oslovených společností se zabývá i anonymními podněty upozorňujícími na nekalé jednání. Jak konstatuje Vláda (2012), k nejčastějším krokům, které firmy přijímají v boji proti korupci v soukromém sektoru, patří:

- aktivní role managementu v prevenci a detekci korupce
- písemné standardy a pravidla uvnitř společností (např. etický kodex),
- monitorování a hodnocení nástrojů k prevenci korupce, hodnocení rizik,
- komunikace etických zásad a pravidel (včetně školení),
- prověrky zaměstnanců před nástupem do společnosti,
- prověrky obchodních partnerů (due diligence),
- vynucování dodržování standardů a pravidel včetně komunikace postihů za porušení pravidel,
- systém oznamování nekalého jednání a korupce,
- systém reakce na odhalené případy nekalého jednání a korupce¹³⁰.

Za nejdůležitější z výše uvedeného pokládá Vláda (2012) etické kodexy, systémy oznamování nekalého jednání a korupce a systém reakce na odhalené případy nekalého jednání a korupce. Etický kodex společností by měl zakazovat korupci v jakékoliv formě, ať už přímé nebo nepřímé, a společnosti by se jeho prostřednictvím měly zavázat k imple-

¹²⁸ Pro zajímavost zde ocitujeme názor Karla Janečka, jednoho ze zakladatelů Nadačního fondu proti korupci o vztahu korupce a krádeže, který pronesl dne 26. 11. 2011 v diskusi „Proč je v české politice korupce?“ kterou pořádal přípravný výbor think-tanku CESTA – Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii (viz CESTA 2011): „Korupce je nejhorší forma krádeže, to je třeba zdůrazňovat, protože pro spoustu lidí u nás z nějakých důvodů a já si myslím, že to je pozůstatek totality atd., že lidi nechápu korupci přímo jako krádež, nebo to vlastně rozkrádání těch veřejných prostředků teda je přímo krádež, ale důležité je říci, že je to ta nejhorší forma krádeže, to není jako někdo, když se živí tím, že dělá čorkaře v obchodě, to pro tu ekonomiku má dopad ten, že obchodní domy mají 2 až 3 procenta na to, že jim někdo něco ukradne, nulový dopad. Ale korupce u nás má zásadní ekonomický dopad.“

¹²⁹ Oddělení vyšetřování podvodů a řešení sporů společnosti Ernst&Young provedlo v roce 2012 průzkum mezi 1 300 zaměstnanci nadnárodních společností ze 13 evropských zemí včetně České republiky. Cílem průzkumu bylo zjistit, jak vnímají zaměstnanci situaci v oblasti podvodů, úplatkářství a korupce. Citováno z Vláda (2012).

¹³⁰ Argandoña (2003) obdobně konstatuje, že firmy musí: 1. Jasně definovat svůj záměr bojovat proti korupci. 2. Jasně definovat odpovědnost jednotlivých zaměstnanců. 3. Upravit pravidla pro rozhodování vedoucích představitelů a dalších osob. 4. Upravit postupy pro specifické situace. 5. Specifikovat, co všechno musí jednotliví zaměstnanci hlásit (např. dary). 6. Vracet všechny platby (všechna plnění), které mohou navozovat dojem korupčních plnění. 7. Vytvořit kontrolní systém. 8. Vytvořit systém vzdělávání zaměstnanců. 9. Podporovat další protikorupční programy a aktivity. Všechny kroky musí být co nejvíce transparentní a otevřené. Další přehled postupů, které uplatňují dánské firmy, je uveden v Lindgreen (2004).

mentaci preventivních opatření. Dokument doporučuje, aby existence systémů pro oznamování nekalého jednání a systémů reakce na odhalené případy nekalého jednání a korupce byla povinná pro větší společnosti, např. společnosti s více než 500 zaměstnanci.

Skutečnost, že korupce existuje i v soukromém sektoru, si uvědomuje řada mezinárodních dokumentů, případně právních předpisů jiných států¹³¹. Uvedme zde několik případů. Úmluva OSN o korupci přijatá v roce 2003 v článku 21 říká¹³²: „Každý stát, smluvní strana uváží přijetí takových legislativních a jiných opatření, nezbytných k tomu, aby se za trestné činy v případě, že byly spáchány úmyslně v průběhu hospodářské, finanční nebo obchodní činnosti, mohly pokládat: a) slib, nabídka nebo poskytnutí neoprávněné výhody, ať již přímo nebo zprostředkovaně, jakékoli osobě, která řídí subjekt soukromého sektoru, anebo pracuje v jakékoli funkci pro tento sektor, pro osobu samotnou nebo pro jinou osobu, za tím účelem, aby při porušení svých povinností jednala nebo se zdržela jednání; b) požádání nebo přijetí, ať již přímo nebo zprostředkovaně, neoprávněné výhody ze strany jakékoli osoby, která řídí subjekt soukromého sektoru, anebo pracuje v jakékoli funkci pro tento sektor, pro osobu samotnou nebo pro jinou osobu, za tím účelem, aby při porušení svých povinností jednala nebo se zdržela jednání.“ Z Trestněprávní úmluvy o korupci Rady Evropy (Rada Evropy 1999b), kterou ČR ratifikovala¹³³, plyne pro ČR jednoznačný závazek korupci v soukromém sektoru stíhat. Úmluva v článku 7 konstatuje: „Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která jsou nezbytná pro to, aby přímá či nepřímá nabídka, slib nebo poskytnutí nepatřičné výhody v rámci obchodní činnosti osobám, které řídí nebo pracují v jakékoli pozici v subjektech soukromého sektoru, ať již jim samotným nebo někomu jinému, aby jednaly nebo naopak nejednaly, a tím porušily své povinnosti, bylo pokládáno za trestný čin podle vnitrostátního práva, je-li takový čin spáchán úmyslně.“ Jak konstatujeme v kapitole 7.8, české trestní právo, konkrétně zákon číslo 40/2009 Sb., trestné činy přijetí úplatku i podplácení vztahuje i na osoby, které v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijmou, poskytnou, nabídnou nebo slíbí úplatek¹³⁴. Podobný přístup je uplatňován i v zahraničí. Např. britský zákon o úplatkářství¹³⁵ mezi funkce a činnosti, ke kterým se úplatek vztahuje, řadí následující funkce a činnosti: a) jakákoliv činnost veřejné povahy; b) jakákoliv činnost související s obchodem; c) jakákoliv činnost vykonává osobou během zaměstnání; d) jakákoliv činnost vykonávaná sdružením osob (ať už zapsaným nebo nezapsaným) nebo jeho jménem. Přitom se očekává, že osoby vykonávající danou funkci nebo činnost ji budou vykonávat v dobré víře, nestranně a že jsou v postavení důvěry.

¹³¹ Z literatury, která zmiňuje problém korupce v soukromém sektoru, uvedme např. Argandoña (2003), jenž mj. přináší přehled právních předpisů v jednotlivých zemích řešících korupci. Hodgdon a Jiang (2007) poukazují na mediálně známé případy typu Enron, WorldCo, či Parmalat. Konstatují, že ke korupci dochází i ve sportu a dalších oblastech, které bývají chápány jako soukromé. Autoři dále zdůrazňují, že korupce nezná hranic, vede k poklesu morálky a důvěry, a tudíž nutně musí zasahovat i soukromý sektor. Haller (2008) kritizuje pojetí, které vidí možnou korupci pouze v interakci soukromé a veřejné sféry a neuvědomuje si škody, které může napáchat korupce v soukromé sféře (např. v podobě nekvalitních staveb, když korupční agent vybere nevhodného dodavatele materiálu).

¹³² Citováno z Častorál (2011, s. 290). ČR tuto úmluvu ratifikovala v roce 2013. Viz Sdělení č. 105/2013 Sbírky mezinárodních smluv.

¹³³ Viz Sdělení č. 43/2009 Sbírky mezinárodních smluv.

¹³⁴ Česká soudní praxe řeší korupční trestné činy související s podnikáním. Pavlišová a Novák (201, s. 33) konkrétně zmiňuje: „Přijetí úplatku v souvislosti s podnikáním bylo kvalifikováno např. v řízení vedeném před Okresním soudem v Hodoníně nebo před Okresním soudem v Karlových Varech. V prvně jmenovaném případě obžalovaný, předseda výboru společenství vlastníků jednotek, od zástupce obchodní společnosti žádal úplatek za uzavření smlouvy o dílo. V druhém případě obžalovaný v postavení technického dozoru stavby požadoval po jednateli obchodní společnosti provádějící dílo (stavbu), které obžalovaný dozoroval, úplatek za ovlivnění projektového manažera společnosti zajišťující předmětnou stavbu, aby podepsal protokol o převzetí díla a dále nenamítal přetrvávající vady díla, čímž by došlo k uvolnění zádržného ve prospěch zhotovitele díla.“

¹³⁵ Zákon číslo 23/2010. Citováno z Institutu pro kriminologii a sociální prevenci (2012).

Hodgson a Jiang (2007) uvádějí další námitky proti omezování korupce pouze na veřejný sektor, respektive proti striktnímu rozdělování korupce na korupci ve veřejném a soukromém sektoru:

- Firmy ve společném vlastnictví státu a soukromníků (např. 51 % státního vlastnictví, 49 % soukromého vlastnictví). Pokud se daná firma nebo její zaměstnanec dopustí korupce, znamenalo by to, při omezení korupce pouze na veřejný sektor, že se korupce odehrála jen s 51 procenty? Respektive, platí, že daná korupce je z 51 % veřejná a 49 % soukromá?
- Některé zdánlivě soukromé subjekty (např. nemocnice, university), které jsou ale závislé na zdrojích z veřejného rozpočtu. Kam zařadit danou korupci?

Z výše vedeného jednoznačně tedy vyplývá, že ke korupci v soukromém sektoru dochází, že si dané skutečnosti je teorie i praxe vědoma, že existují nástroje, jak ji sankcionovat, atd. Pokud se společenské vědy zabývají korupcí pouze ve sféře veřejných funkcí a úřadů, můžou jim uniknout významné korupční jevy v soukromé sféře, které s korupcí ve veřejné sféře souvisí, respektive ji často podmiňují. Má tedy smysl se při analýze korupce zaměřovat i na tuto korupci a neomezovat ji pouze na korupci ve veřejném sektoru. Tento text takto bude postupovat a bude rozebírat korupci jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru.

Jako typický soukromý sektor, ve kterém se korupce může vyskytovat, lze uvést bankovnínictví. Bulva (2007, s. 13) zde uvádí: „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 existuje velký prostor pro morální hazard a v mnoha případech může být tento prostor vyplněn nejrůznějšími stupni a jemnými odstíny korupce úvěrových referentů. (...) 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 přičl velkorysejší náhradu škody. 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 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 nenese žádná z přímo zúčastněných stran, nýbrž pojišťovna, popř. strana podílející se na transakci, kvůli které je požádán posudek“.

Výše jsme uvedli, že korupce je ve vědecké literatuře často redukována na veřejný sektor, kdy zejména korumpovaný je osoba působící v tomto sektoru. Často se vedou diskuse (Lambsdorff 2007, Ryska a Průša 2013), kdo je třetí strana poškozená danou korupcí. Podle našeho názoru lze zde tuto třetí stranu rozdělit na konkrétního poškozeného a obecně poškozeného. Konkrétní poškozený vyplývá z povahy jednotlivých případů – např. pokud firma A získá veřejnou zakázku jen díky tomu, že poskytla úplatek, potom je poškozený firma B, která by danou zakázku dostala, kdyby firma A úplatek neposkytla. Obecným poškozeným rozumíme občany, kterým má osoba působící ve veřejném sektoru sloužit. Můžeme se zde opět odvolat na odstavec 3, článku 2 Ústavy České republiky (viz výše), který začíná slovy: „Státní moc slouží všem občanům...“. Pokud ve veřejném sektoru dochází ke korupci, tak je tato služba všem občanům narušena, upřednostněna je služba těm subjektům, které jsou součástí korupčních vztahů. Veřejnou správu lze z pohledu principál-agent teorie chápat jako agenta občanů, který je povinen jednat v zájmu všech občanů. Pokud upřednostňuje ty občany, kteří se účastní korupčních vztahů, dochází k porušení dané povinnosti. Tato povinnost je přitom dle našeho názoru součástí obecně přijatelných zásad, tedy pravidel splňujících požadavky Kantova kategorického imperativu¹³⁶. Stejně jako v jiných případech

¹³⁶ Viz kapitola 2.1.

i zde se můžeme ptát: „Mohu chtít, aby veřejná správa upřednostňovala osoby, které se účastní korupčního jednání?“ V takovém případě ztrácím jakoukoliv jistotu a důvěru v právo. I když se já osobně budu korupčního jednání účastnit, není jisté, zda někdo lidem působícím ve veřejné správě nenabídne více nebo něco výhodnějšího.

Obecné poškození při korupci ve veřejném sektoru má řadu podob¹³⁷. Volejníková (2007, s. 43) např. konstatuje: „Mezi negativní dopady vysoké míry korupce patří např. podkopávání legitimacy veřejných institucí, tj. oslabení důvěry v právní stát, a vytváření paralelních, nevolených a nedemokratických mocenských struktur. Hospodářským dopadem je neefektivní rozdělování veřejných prostředků, ústící ve zpomalení hospodářského růstu, deformace hospodářské soutěže a nadbytečné transakční náklady pro podnikání. Ze společenského hlediska korupce devastuje lidské zdroje, prohlubuje sociální nerovnosti a stává se nástrojem organizovaného zločinu. Dlouhodobě vysoká míra korupce samozřejmě poškozuje pověst země v zahraničí, čím snižuje ochotu zahraničních subjektů v dané zemi investovat.“ Transparency International ČR (2000, s. 17) obdobně konstatuje: „(...) korupce zvyšuje ceny zboží a služeb (...), vede ke snižování životní úrovně, neboť jsou dodávány výrobky horší kvality a je nakupována nevhodná či nepotřebná technologie (...)“ Gould a Amaro-Reyes (1983, s. 5) se zaměřují na neefektivní rozhodování: „(...) korupce způsobuje neefektivní rozhodování, neboť umožňuje, aby vládní zakázky získala firma nejméně kvalitní, avšak schopná nabídnout nejvyšší úplatek. Náklady na úplatky jsou navíc zahrnuty do ceny vyráběné produkce, což zvyšuje ceny, omezuje poptávku, ovlivňuje strukturu výroby a v konečném důsledku spotřeba klesá pod optimální úroveň.“¹³⁸

Ve prospěch našeho tvrzení, že jednotlivé druhy státní moci (tedy to, co je ekonomickou literaturou označováno jako veřejný sektor) jsou agentem občanů, kteří vůči této moci vystupují jako principál, lze pro ČR z Ústavy ČR vedle výše uvedeného odstavce 3, článku 2 použít i článek 2, odstavec 1, který konstatuje: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“ V Česku jsou tato dvě ustanovení konkretizována řadou dalších předpisů, včetně Ústavy ČR. K podstatným ustanovením patří (uvedený výčet si neklade nárok na úplnost):

- článek 23, odstavec 3, Ústava ČR: „Slib poslance a senátora zní: Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“
- Článek 26, Ústava ČR: „Poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.“
- Článek 82, odstavec 1, Ústava ČR: „Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.“
- §1, zákon číslo 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů (zákon o obcích¹³⁹): „Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“
- §2, odstavec 2, zákon o obcích ve znění pozdějších předpisů: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“
- §38, odstavec 1, zákon o obcích: „Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti.“

¹³⁷ Negativní důsledky korupce jsou rovněž zmíněny v kapitole 2.2. Konstatujeme, že tento text nepřináší úplný přehled všech negativ, která jsou s korupcí spojena, ani přehled všech textů, které se negativním důsledkům korupce věnují. Další detaily najde zájemce např. v Lambsdorff (2007).

¹³⁸ Jen upozorníme, že Gould a Amaro-Reyes (1983) se nedomnívají jako jiní autoři (viz kapitola 3.2), že korupce vede k větší efektivitě. Tento text souhlasí s názorem, který zastávají Gould a Amaro-Reyes (1983).

¹³⁹ V literatuře uvedeno jako Zákon č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o obcích.

- §69, odstavec 2, zákon o obcích: „Člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“
- §69, odstavec 4, zákon o obcích: „Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy.“
- §83, odstavec 2, zákon o obcích: „Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“
- §1, odstavec 1, zákon číslo 129/2000Sb. ve znění pozdějších předpisů (zákon o krajích¹⁴⁰): „Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.“
- §1, odstavec 4, zákon o krajích: „Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.“
- §17, odstavec 1, zákon o krajích: „Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.“
- §33, odstavec 2, zákon o krajích: „Člen zastupitelstva skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu kraje a jeho občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“
- §34, odstavec 3, zákon o krajích: „Člen zastupitelstva, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech kraje mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu kraje, který má danou záležitost projednávat.“
- §4, odstavec 1, zákon číslo 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů (správní řád¹⁴¹): „Veřejná správa je službou veřejnosti.“
- §2, odstavec 4, správní řád: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“
- §7, odstavec 1, správní řád. „Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.“
- §4, zákona 6/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů (zákon o soudech a soudcích¹⁴²): „Před soudem jsou si všichni rovni.“
- §62, odstavec 1, zákon o soudech a soudcích: „Soudci po jmenování do funkce a přísedící po zvolení do funkce skládají tento slib: Slibuji na svou čest a svědomí, že se budu řídit právním řádem České republiky, že jej budu vykládat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a že v souladu s ním budu rozhodovat nezávisle, nestranně a spravedlivě.“

¹⁴⁰ V literatuře uvedeno jako Zákon č. 129/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o krajích.

¹⁴¹ V literatuře uvedeno jako Zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů – správní řád.

¹⁴² V literatuře uvedeno jako Zákon č. 6/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o soudech a soudcích.

- §79, odstavec 1, zákon o soudech a soudcích: „Soudci a přísedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem.“
- §79, odstavec 2, zákon o soudech a soudcích: „Nikdo nesmí narušovat nebo ohrožovat nezávislost a nestrannost soudců a přísedících.“
- §80, odstavec 1, zákon o soudech a soudcích: „Soudce a přísedící je povinen vykonávat svědomitě svou funkci a při výkonu funkce a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.“
- §80, odstavec 2, zákon o soudech a soudcích: „V zájmu záruk nezávislosti a nestrannosti výkonu soudcovské funkce soudce zejména a) je povinen prosazovat a obhajovat nezávislost soudnictví a jeho dobrou pověst, b) je povinen chovat se tak, aby nezavdal příčinu ke snížení důvěry v soudnictví a důstojnosti soudcovské funkce, c) je povinen odmítnout jakýkoliv zásah, nátlak, vliv, přání nebo žádost, jejichž důsledkem by mohlo být ohrožení nezávislosti soudnictví, d) se nesmí při výkonu své funkce nechat ovlivnit zájmy politických stran, veřejným míněním a sdělovacími prostředky, e) musí vystupovat nezaujatě a ke stranám nebo účastníkům řízení přistupovat bez ekonomických, sociálních, rasových, etnických, sexuálních, náboženských nebo jiných předsudků, f) dbá svým chováním o to, aby jeho nestrannost nebyla důvodně zpochybňována.“
- §80, odstavec 5, zákon o soudech a soudcích: „Soudce je povinen ve svém osobním životě svým chováním dbát o to, aby nenarušovalo důstojnost soudcovské funkce a neohrožovalo nebo nenarušovalo důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů. Soudce zejména a) nesmí umožnit, aby jeho funkce byla zneužita k prosazování soukromých zájmů, (...)“.
- §2, zákon č. 273/2008 Sb. ve znění pozdějších předpisů (zákon o policii¹⁴³): „Policie slouží veřejnosti.“
- §9, zákon o policii: „Policista a zaměstnanec policie jsou při plnění úkolů policie povinni dodržovat pravidla zdvořilosti a dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní.“

Nutno konstatovat, že zde prezentovaný pohled, tj. že státní moc je agentem občanů, kteří vůči této moci a jejím nositelům vystupují v pozici principála, není vždy akceptován. Lambsdorff (2007, s. 82) např. argumentuje¹⁴⁴, že občané nejsou z principu schopni daného agenta dostatečně kontrolovat, a tudíž nemohou roli principála vykonávat. I když teorie veřejné volby přináší řadu argumentů, které potvrzují omezenou možnost občanů státní moc kontrolovat¹⁴⁵, domníváme se, že to naše tvrzení nenarušuje. I v jiných případech, včetně situací odehrávajících se v soukromém sektoru, má principál omezené možnosti kontroly agenta – např. majitel firmy (principál) stěžel může neustále kontrolovat své zaměstnance (agenty). Agenti se mohou chovat v rozporu s pokyny principála, mohou dokonce principála ovládat (např. vybraní zaměstnanci mohou určovat rozhodnutí majitele firmy), to však na obecném principu, že agent by měl plnit příkazy principála, nic nemění. I tento princip patří mezi kategorické imperativy, i zde je možno klást otázku, zda bychom obecně chtěli, aby agenti příkazy principála neplnili. A odpověď na tuto otázku musí být záporná. Samozřejmě,

¹⁴³ V literatuře uvedeno jako Zákon č. 273/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o policii.

¹⁴⁴ Naopak tvrzení, že veřejnost, tj. občané, je příkazcem (principálem) veřejné (státní) moci, je obsaženo např. v Barro (1973), Alt a Lassen (2003), Xin a Rudel (2004), Lindstedt a Naurin (2006), Liu (2007), Teorell (2007). Barro (1973) např. explicitně uvádí, že voliči jako principálové si vybírají politiky coby agenty, kteří potom vládnou voličům. Barro připouští, že zájmy voličů a politiků mohou být odlišné, což vede k problémům. Podobný přístup zaujímají rovněž např. Ferejohn (1986), Persson, Roland a Tabellini (1997).

¹⁴⁵ K základním argumentům teorie veřejné volby patří skutečnost, že kontrola je pro jednotlivé občany příliš náročná, přitom možnost něco změnit je omezená. Detaily např. Dvorská-Krupková (1994), Hamerníková, Maaytová a kol (2010).

že agent by neměl plnit konkrétní pokyn (příkaz) principála, který je v rozporu s obecně přijatelnými pravidly lidského chování, ale obecný princip, že agent má plnit příkazy principála, musí být zachován.

Státní moc je ve vztahu k lidu omezena i de facto – vždy musí uspokojovat zájmy alespoň některých občanů. Pokud je nespokojenost občanů s výkonem státní moci velká, může dojít k situaci, kdy dosavadní držitelé této moci jsou svrženi. Historie zná spoustu takových případů. Stát proto není absolutním suverénem, kterému je vše dovoleno, který může po neomezeně dlouhou dobu jednat v rozporu se zájmy a požadavky osob žijících na jeho území. Tento text proto nesouhlasí s názorem, že stát je vrcholným principálem, který nepodléhá žádným omezením (Lambsdorff 2007). Jsme si vědomi skutečnosti, že existovaly a existují státy, jejichž politika byla v rozporu se zájmy velké části obyvatel daného státu. Neznamená to ale, že takové státy musí existovat věčně. Z hlediska korupce si uvědomujeme, že existují, respektive mohou existovat státy, ve kterých je korupce součástí legálních norem, které proti korupci nikterak nebojují, naopak ji podporují¹⁴⁶. Daný stav ale negarantuje přijatelnost korupce – korupční jednání je stále v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. A i u korupce není jisté, že stav tolerance nebo podpory korupce daným státem přetrvá. Alam (1995) z hlediska korupce říká¹⁴⁷: „Například lidé, kteří jsou nuceni dávat úplatky i tam, kde na vyřízení své žádosti mají formální nárok, se mohou proti této praxi bouřit a korupční pravidla hry odmítnout. (...) Mohou se (...) proti korupci bouřit kolektivně, mohou stávkovat, pořádat bojkot, organizovat se v dobrovolných organizacích, vést kampaň proti korupci a domáhat se zvýšení trestů za korupční chování“. Korupce tedy rozhodně není neměnný stav.

2.6 Klasifikace korupce

Korupce může mít a má nejrůznější formy a projevy, které se liší např. svým předmětem, plněním, závažností a dalšími faktory. Je proto účelné korupci nějakým způsobem klasifikovat. O danou klasifikaci se pokouší řada publikací a tento text si nečiní ambice analyzovat všechna možná kritéria, podle kterých lze korupci členit. V klasifikaci se omezíme pouze na kritérium rozsahu a závažnosti korupce. Je zřejmé, že některé druhy korupce budou závažnější než jiné. Jiný by potom měl být přístup z hlediska trestání korupce a dalších faktorů.

Frič a kol. (1999) rozdělují korupci do 4 stádií podle rozsahu a závažnosti. První je stádium náhodné korupce, ve kterém nedochází ke vzniku a šíření ustáleného souboru korupčních norem. Nedochází tak k potlačování obecně uznávaných pravidel lidského jednání, lidé nejednají zpravidla v rozporu s těmito pravidly. Základním předpokladem nerozšiřování korupce dále je dle Friče a kol. fungující kontrolní mechanismus. Pokud existuje, je odhalení a potrestání korupce poměrně pravděpodobné. Lidé, vzhledem ke své averzi k riziku, se proto obvykle korupce nedopouštějí. Druhé stádium Frič a kol. označují za stádium spontánně regulované korupce. V tomto stádiu dochází k selhávání kontrolních mechanismů, korupce přestává být ojedinělým jednáním a rozšiřuje se do nejrůznějších oblastí lidského života. Vznikají tak korupční normy (pravidla), korupce se stává součástí sdíleného přesvědčení jednotlivých osob¹⁴⁸, ve společnosti panuje korupční klima (viz box

¹⁴⁶ Tento pohled zastává rovněž např. Vargas-Hernández (2009).

¹⁴⁷ Citováno z Frič a kol. (1999, s. 27 a 28).

¹⁴⁸ Hezký příklad na stádium spontánně regulované korupce uvádí Dougherty a Escobar (2013), kteří prováděli terénní výzkum v Panamě. Jednoho dne, když jeli autem, byli zastaveni policistou, který je žádal o úplatek. Autoři předstírali, že jako cizinci nechápou, co po nich chce. Policista jim potom výslovně řekl, že buď mu teď dají úplatek, nebo je odvede na stanici, kde zbytečně budou marnit čas a ve výsledku zaplatí pokutu větší než hodnota úplatku. Dougherty a Escobar (2013) konstatuje, že v daném stádiu lidé vědí, jak korupce funguje a jak s ní žít. Podobný názor zastává Haller (2008) na příkladu Gibraltar, když říká, že zde každý člověk bez ohledu

2.6-1). Může fungovat efekt sněhové koule: tím, že korupční normy akceptují někteří jedinci, začne být přijatelná i pro ostatní. Nicméně výhodnost korupce stále závisí na schopnostech jednotlivých účastníků korupčních kontraktů a není automaticky garantovaná.

Stádium organizované korupce vzniká tehdy, pokud se někteří účastníci korupčních kontraktů snaží vyřadit ze hry své konkurenty, a tak zvýšit korupční zisky. Korupce se v tomto stádiu mění v organizovaný zločin, stále více na sebe bere podobu vydírání, kdy jsou ke korupci nuceni i ti, kteří se jí nechtějí účastnit, respektive, kdy i neúčastníci korupčního kontraktu musí akceptovat korupční normy. Organizováním korupčních řetězců dochází k dělbě práce jednotlivých účastníků a korupční transakce jsou závislé na spletitých sociálních vazbách zainteresovaných aktérů, které sahají do nejvyšších míst státu a politiky. Pokud se dané proniknutí podaří, pokud dojde k symbióze korupce se státní správou a politikou, dostáváme se dle Friče a kol. do posledního, čtvrtého stádia systémové korupce. V tomto stádiu ve veřejné správě vznikají útvary jen proto, aby mohly realizovat korupční plnění. Veřejnoprávní úřady se de facto mění v soukromé podniky maximalizující zisky svých šéfů a dalších osob. Stát sám o sobě korupci organizuje, nebojuje proti ní, netrestá ji. Pokud trestá, tak trestá jen ty projevy korupce, které nejsou v souladu s existujícím korupčním systémem.

Box 2.6-1: Pojem „korupční klima“

Slovník pojmů na <http://www.whistleblower.cz> definuje korupční klima následovně: „Korupční klima představuje takový soubor kolektivních představ, norem a kulturních vzorů, který zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a morálně omluvitelným chováním. Termín korupční klima zahrnuje dva prvky. Jednak značí, do jaké míry je korupční chování samozřejmým, tedy jak moc a jak často mají lidé tendenci řešit problémy úplatkem. Zároveň vyjadřuje míru tolerance takového chování mezi lidmi“.

Frič a kol. (1999) stručně konstatuje, že jde o soubor kolektivních představ a kulturních vzorů, které z korupce činí pro obyvatele samozřejmý a zvykově omluvitelný fakt a formu legitimního jednání. Naxera (2015) potom dodává, že korupční klima umožňuje, aby se korupce udržela při životě¹⁴⁹.

Vymětal (2006) dělí korupci obdobně jako Frič a kol. (1999) podle rozsahu na velkou a malou korupci. U velké korupce (kde uvádí i anglické termíny „grand corruption“, respektive „political corruption“) konstatuje, že je spojena s korupcí politických špiček a čelných představitelů veřejného a společenského života. Korupční plnění dosahují značných hodnot. Jsou stále dobře utajována, protože oběma stranám korupčního kontraktu přinášejí značný prospěch. K projevům velké korupce patří 1. Zpronevěra veřejných zdrojů. 2. Nehospodárné užívání veřejných zdrojů. 3. Soukromý prospěch z privatizace. 4. Zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek. 5. Přidělování monopolních a kvazimonopolních pozic.

na svůj status (postavení) ví, za kým jít, potřebuje-li nějaké privilegium (jako např. lepší bydlení), a co musí dotyčnému nabídnout jako protiplnění. Shang (2002) přináší interview s policistou odsouzeným za korupci, ve kterém daný policista říká, že se přesvědčil, že se většina ostatních policistů je rovněž úplatná, a proto se také stal úplatným. Původně přitom nechtěl úplatky přijímat, byl však považován za asociálního a mezi kolegy v práci měl špatnou pověst. Jeho plat byl výrazně menší než úplatky, které mu byly nabízeny. Della Porta a Vannucci (1999) obdobně popisují situaci v Itálii v 70. a 80. letech 20. století – v okamžiku, kdy korupce byla ustanovena, vytvořila si vlastní kořeny a normativní systém. Úplatky byly placeny prostě proto, že to bylo považováno za samozřejmé. Detaily k situaci v Itálii v dané době viz rovněž Warren (2008).

¹⁴⁹ Z pohledu institucionální ekonomie lze korupční klima chápat za neformální instituci. Detaily viz kapitoly 5.1 a 5.2.

6. Nepotismus, klientelismus¹⁵⁰, prodej pozic ve veřejné správě. 6. Zisk důležitých a běžně nedostupných informací, insider trading. 8. Zločiny bílých límečků. U malé korupce uvádí Vymětal (2006) anglické výrazy petty corruption, grassroots corruption a další český výraz byrokratická korupce. Jedná se většinou o korupci obyčejných úředníků, dopravních policistů apod., tedy o korupci v běžném životě. Je do ní zapojeno větší množství účastníků než u velké korupce, ale výše korupčního plnění je v ní výrazně menší. Za typické formy této korupce lze označit: 1. Podplácení úředníků. 2. Záměrně nepřehledná regulace. 3. Zatemňování pravidel v podobě rigidního plnění na postupech nebo naopak využívání jejich flexibility. 4. Špatná organizace např. v podobě neujasněných vztahů nadřazenosti a podřazenosti, netransparentnosti. 5. Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové a kontrolní činnosti veřejné správy.

Jako speciální typ korupce uvádí Vymětal ještě tzv. stát capture¹⁵¹. U tohoto typu korupce dochází k postupnému ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty. Termín „stát capture“ je definován ve World Bank (2000) jako aktivity jednotlivců, skupin a firem z veřejné i soukromé sféry, jejichž cílem je ovlivnit tvorbu zákonů, regulací, nařízení a dalších vládních postupů ve svůj prospěch v důsledku nelegálních a netransparentních provizí soukromého charakteru osobám ve veřejném sektoru¹⁵². Zdůrazněme, že stát capture nemusí být dokonán, čili mohou existovat snahy o jeho dosažení, které však ještě nedosáhly daného cíle. Pokud se korupce nachází ve stádiu nastolování státu capture, lze ji charakterizovat jako stádium spontánně regulované korupce, případně jako stádium organizované korupce v terminologii uváděné v Frič a kol. (1999). Nastolení státu capture potom v terminologii Frič a kol. (1999) znamená stádium systémové korupce¹⁵³. Stát capture se obvykle projevuje rozsáhlým klientelismem a nepotismem, kdy veřejné instituce slouží k soukromému prospěchu. V daném státě fungují korupční sítě omezující politickou, ekonomickou a další soutěž. Pravidla státu capture mají za cíl přinášet výhody představitelům tohoto státu, nikoliv zajišťovat rovnost občanů před zákonem. Není zaručena nezávislost policejního vyšetřování, soudní moci. Vězeňství a další formy represe jsou využívány jako forma zastrašování a trestu pro ty, kdo nesouhlasí s daným stavem. Média nemohou svobodně informovat o tom, co se ve státě děje. Hellman, Jones a Kaufmann (1999) konstatují, že stát capture může mít i takovou podobu, že některé soukromé subjekty jsou schopny ovlivnit tvorbu základních pravidel platných v konkrétním státu buď pomocí úplatků, nebo i bez pomoci úplatků.

¹⁵⁰ K pojmům nepotismus a klientelismus viz kapitola 2.2.

¹⁵¹ Anglicky „state capture“.

¹⁵² Vlastní překlad využívající překlad Vymětal (2006). Bureš a kol. (2015, s. 9) definují stát capture jako situaci, kdy „dochází k ovládnutí veřejných zdrojů, úřadů a pozic skupinami osob, které ovládnuté využívají k osobnímu prospěchu – konkrétně k podkopání svobodných voleb, ovlivňování legislativy, neprůhlednému financování politických stran, ovlivňování soudního řízení (...). Korupce naroste do té míry, že o veřejných záležitostech, které by měly být z podstaty věci řízeny veřejným zájmem, rozhodují propletence politiků a podnikatelů. Zároveň vládnoucí skupiny efektivně znemožňují jakýkoliv zásah státní moci proti těm, kteří na korupčním systému profitují.“

¹⁵³ Dvořáková (2012b) charakterizuje systémovou korupci následovně: O tom, že je korupce součástí fungování systému, svědčí řada charakteristických příznaků: systém je schopen z větší části vytvářet ochranu pro hlavní i dílčí „účastníky“ korupční sítě (police, soudy, státní zastupitelství-prokuratura), prosazovat korupční cíle prostřednictvím zákonů („tunely“ již přímo zabudované do zákonů); legislativa je také málo vstřícná vůči možnosti komplikovat praní špinavých peněz. A především nejsou budovány, případně jsou odbourávány základní regulační mechanismy, které mají zabezpečovat určitou kvalitu života bez ohledu na to, zda v dané oblasti působí stát či soukromý sektor. Jde o ochranu zdraví a života obyvatel, zajišťování základní bezpečnosti, kvality vzdělání a fakticky všeho, co vytváří veřejný prostor. Systémovou korupci poznáme také podle výrazného propojení ekonomiky a politiky a toho, že se (i díky tomu) stírají rozdíly a rozmělnují hranice mezi legálním a ilegálním byznysem. Systémová korupce v demokratickém státě (státě s formálně demokratickými procedurami) proniká do volebního procesu ve snaze ovlivnit výsledky voleb. Volební manipulace může mít nejrůznější podoby: od vytváření volebních obvodů, které zvýhodní jednu stranu (gerrymandering), přes změny volebního systému s tzv. posílením vztahu občana a konkrétního politika (v prostředí systémové korupce to znamená posílení vlivu kmotra na jím přímo řízené poslance, ministry či prezidenta). V „ideálním“ případě je kmotr přímo v parlamentu, ve vládě, v prezidentském úřadě zastoupen.

Pedersen and Johannsen (2008, s. 11) za drobnou (malou) korupci¹⁵⁴ považují korupci v každodenním životě, které se účastní jednotliví občané, respektive ekonomické subjekty (firmy) a jednotliví poskytovatelé veřejných služeb. Naopak za velkou korupci¹⁵⁵, která vede až ke státu capture, považují korupci na vrcholové úrovni, kdy politici používají stát ke svému prospěchu, a nikoliv k prospěchu občanů daného státu¹⁵⁶. Podle Rose-Ackerman (2006) grand korupce může být organizována jako propracovaný mechanismus na dobývání renty. Při velké korupci dochází k propojení policejních struktur na straně jedné¹⁵⁷ a zločineckých struktur na straně druhé, respektive k propojení daňové správy a daňových podvodníků, k propojení regulačních úřadů a regulovaných. Korupcí je zasažen i volební systém, jak z hlediska volebních kampaní, tak volebních pravidel, konstrukce volebních obvodů, faktických možností kandidovat (možnosti kandidovat jsou fakticky omezovány zejména osobám, které s korupcí nesouhlasí). Systém může přerůst až v kleptokracii nebo ve stát capture.

Petrovský (2007) pro malou korupci užívá termín individuální korupce, pro velkou korupci termín systémová korupce, Chmelík a Tomica (2011) v obdobné logice užívají termíny bagatelní a závažná korupce. Schramm a Taube (2003) dělí korupci na jednorázovou a vztahovou. Jednorázová korupce zahrnuje ojedinělé kontrakty s cílem získat nějakou výhodu¹⁵⁸, vztahová korupce zahrnuje dlouhodobé vztahy, jejím cílem je ovlivnit rozhodovací vztahy na nejrůznějších úrovních ve prospěch korumpujícího. Obdobně Fritzen (2005) konstatuje, že ke korupci je nutno přistupovat ze dvou pohledů. První zahrnuje individuální korupci vybraných členů společnosti, která je v případě korumpovaných projevem jejich neurčitě definované rozhodovací pravomoci, umožňující libovolnost při rozhodování, a monopolního postavení¹⁵⁹. Druhá poloha je poloha státu capture, kde korumpující a korumpovaní kontrolují legislativní a regulační proces a díky této kontrole spočívající v přijímání a aplikaci takových pravidel, které jsou pro ně výhodná, získávají nejrůznější výhody. Členění na velkou korupci a malou korupci používají i další autoři (Mauro 1995, Mauro 1998, Kolcunová 2009). Za velkou obvykle považují korupci politiků, situace kdy politici přímo vybízejí ke korupci, stávají se členy korupčních sítí. Za malou korupci potom korupci úředníků, přičemž velikost korupčního plnění je zde relativně malá.

Termíny byrokratická a politická korupce zmiňují vedle Vymětal (2006) rovněž Ryska a Průša (2013) jako dva druhy korupce ve veřejném sektoru. Byrokratická korupce se dle jejich členění týká státních úředníků. Jak Ryska a Průša (2013, s. 18) píší, tato korupce „nastává např. tehdy, když úředník přijme úplatek, aby z titulu své funkce vystavil uplácějícímu potřebné povolení či se zasadil o to, aby uplácějící získali zakázku z veřejných peněz“. Politická korupce se (Ryska a Průša s. 18 a 19) „týká vrcholných politiků a neobnáší pouze rozhodování o veřejných zdrojích, ale i zákonodárnou činnost. Když se politik zasadí

¹⁵⁴ Anglicky „petty corruption“.

¹⁵⁵ Anglicky „grand corruption“.

¹⁵⁶ Obdobně Bureš a kol. (2015) charakterizuje malou korupci jako drobnou nahodilou korupci. Typickým příkladem je podplácení na úřadech, veřejných institucích, drobné služby. Děje se spontánně, není systémová, obtížně se dokazuje. Naopak velká a systémová korupce je dle Bureš a kol. (2015) plánovaná a zahrnuje i zneužívání veřejných zdrojů, zpronevěru, klientelismus, nepotismus či manipulaci veřejných zakázek. Jako speciální stádium korupce potom Bureš a kol. (2015) uvádějí stát capture.

¹⁵⁷ Vedle policejních struktur lze na tuto stranu zahrnout (alespoň v české realitě) i struktury státního zastupitelství a soudní struktury.

¹⁵⁸ Výhoda může spočívat i v tom, že v důsledku korupce není korumpující sankcionován, např. neplatí pokutu za rychlou jízdu. Schramm a Taube (2003) používají pro tuto jednorázovou korupci anglický termín „spot-market corruption“.

¹⁵⁹ Detaily viz kapitola 3.2.

o přijetí zákonů, které zvýhodňují určitou zájmovou skupinu, a zároveň tato zájmová skupina významně přispěje do rozpočtu politikovy strany, jde o politickou korupci nebo dobývání rent. Tato politická korupce je zcela běžná v zemích, kde průzkumy jinak ukazují málo korupce byrokratické (např. USA či Skandinávie)¹⁶⁰. Dané dva druhy korupce lze podle Ryska a Průša (2013) označit jako korupci při vymáhání zákonů¹⁶⁰ (byrokratická korupce) a korupci při schvalování zákonů (politická korupce). Byrokrat může být korumpován, když se rozhoduje, jak právní předpisy vynuocovat a aplikovat. Politik může být korumpován, když se rozhoduje, pro jaké právní předpisy hlasovat¹⁶¹.

Z hlediska politické korupce Ryska a Průša (2013) konstatují, že tento termín není jednotně používán a částečně se kryje s pojmy lobbying a dobývání renty¹⁶². Ve svobodné společnosti je politická korupce dle autorů alespoň částečně omezena snahou politiků být znovu zvoleni. Politici se neobávají pouze toho, že politická korupce může být odhalena. Rovněž se obávají nežádoucích důsledků opatření, která jsou přijata v důsledku politické korupce, na voliče, a v důsledku toho neochoty voličů politiky, kteří jsou u moci, volit¹⁶³. Konstatujeme, že Ryska a Průša (2013) explicitně neuvažují, že politická korupce může nabýt až podoby stát capture.

Dělení Rose-Ackerman (1996) omezuje závažnost a rozsah korupce na problematiku korupce ve veřejném sektoru. Používá dvě kritéria: 1. Počet osob, které korumpují. 2. Počet osob, které jsou korumpovány, a na jaké úrovni jsou korumpovány. Státy potom rozděluje do čtyř kategorií¹⁶⁴ (viz i tabulka 2.6-1):

1. Stát soutěživé korupce: v tomto státě existuje velké množství korumpujících i velké množství korumpovaných (běžných občanů), přičemž korumpování se pohybuje na nižší úrovni veřejné správy.
2. Bilaterální monopolní korupční stát: v tomto státě existuje jeden korupční vládce (korumpovaný) nebo malá skupina těchto vládců, kteří jednají s jedním nebo malou skupinou korumpujících.
3. Mafiánsky orientovaný stát: v tomto státě se řada činitelů veřejné správy na nižší úrovni účastní korupčních kontraktů, na straně korumpujících se pohybuje vybraná skupina (spíše na vyšší úrovni).
4. Stát kleptokracie¹⁶⁵: V tomto státě existuje řada korumpujících, korumpování jsou úzká skupina osob na nejvyšší úrovni státu (vládci). Vládci se snaží získat ze státu co nejvíce bohatství¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Místo slova „zákonů“ je vhodnější slovo „právních předpisů“, které obsahuje i jiné závazné předpisy než zákony (nařízení a vyhlášky).

¹⁶¹ Ryska a Průša (2013) se ve svém textu věnují převážně byrokratické korupci, politickou korupci rozebírají pouze v jedné kapitole. Je zajímavé, že do byrokratické korupce výslovně nezahrnují soudní korupci, respektive korupci při vymáhání spravedlnosti. Dle našeho názoru je nutno se na soudce a další osoby vymáhající spravedlnost dívat jako na reprezentanty (agenty) státu, kteří mají za povinnost postupovat podle platných zákonů. Pokud přijmou nějaké korupční plnění, porušují danou povinnost.

¹⁶² Podrobně dané pojmy analyzujeme v kapitole 3.2.

¹⁶³ Tato neochota se alespoň částečně projevila v Česku v parlamentních volbách v letech 2010 a 2013. V roce 2010 např. nebyl do Poslanecké sněmovny zvolen Ivan Langer (kandidoval za ODS a před volbami byl za danou stanu poslancem), který byl spojován s některými korupčními kauzami.

¹⁶⁴ Zde uvedené charakteristiky jsou autorovým vlastním překladem textu Rose-Ackerman (1996).

¹⁶⁵ Připomeňme, že Slovník cizích slov (Pali 2008) definuje kleptokracii jako autoritativní vládu zlodějů a podvodníků. Andreski (1968) a Lovell (2005) konstatuje, že kleptokracie spočívá v systematickém užívání veřejné moci k soukromým účelům.

¹⁶⁶ Rose-Ackerman (1996) konstatuje, že jen málo zemí splňuje danou charakteristiku.

Tabulka 2.6-1: Druhy korupčního státu

| | Malé množství korumpujících | Velké množství korumpujících |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Malé množství korumpovaných | Bilaterální monopolní korupční stát | Stát kleptokracie |
| Velké množství korumpovaných | Mafiánský orientovaný stát | Stát soutěživé korupce |

Zdroj: Rose-Ackerman (1996).

Jakkoliv uvedená členění nejsou zcela jednotná, je zřejmé, že zmínění i další autoři¹⁶⁷ se snaží rozlišit situaci, kdy je korupce individuálním selháním, jež je kritizováno a odsuzováno, a kdy je součástí systému, respektive, kdy je daná společnost založena na korupci, takže korupce je chápána jako něco automatického a samozřejmého. Caiden (2001) z hlediska charakteristiky systémové korupce konstatuje, že o této korupci má smysl hovořit tehdy, když celá organizace¹⁶⁸, její kultura, vedoucí představitelé, management a zaměstnanci se vědomě oddávají korupčním praktikám, přivírají oči nad špatnostmi a dokonce si dodávají odvalu k takovému nevhodnému chování. Z našeho pohledu platí, že systémová korupce odhlíží od všeobecných zájmů a jednoznačně preferuje zájmy nejrůznějších úzkých skupin, přičemž tyto elity ve jménu svého soukromého zisku neváhají účelově zasahovat do politické soutěže, bránit opozici i občanským iniciativám ve výkonu jejich výsostných práv a podkopávat efektivní správu věcí veřejných¹⁶⁹.

Zdůrazněme pro vyváženost, že tzv. malá korupce je rovněž škodlivá. Jednak hrozí nebezpečí, že se rozšíří a že korupční prostředí se dostane do dalších stádií. Ale i když k tomu nedochází, stále platí, že i při této korupci dochází k neefektivní a neférové distribuci vzácných zdrojů, rostou náklady lidských činností, omezuje se vstup do odvětví, podlamuje se rovnost občanů z hlediska rovnosti příležitostí. Proto i s malou korupcí je nutno bojovat. Náklady na tento boj se mnohdy mohou zdát vyšší než užítky z tohoto boje. Nicméně mnohé užítky nejsou vidět – pokud by se malá korupce v důsledku její tolerance rozšířila, přijde daný systém o spoustu užiteků. Rovněž tak nejsou vidět užítky, které by měli členové daného systému, pokud by k této malé korupci nedocházelo. Jsme si samozřejmě vědomi, že korupci nelze nikdy zcela vymýtit¹⁷⁰, že náklady a přínosy boje s korupcí je nutno brát do úvahy. Je ale třeba započítávat vskutku všechny náklady a užítky, nejenom ty, které jsou vidět. Platí, že všechny výše zmíněné i další klasifikace se věnují korupci na úrovni celé společnosti a velkou korupci mají spojenou se státem, kdy stát je na korupci založen. Protože žijeme ve světě států, prakticky každý občan spadá pod jurisdikci nějakého státu, přichází se státem do styku¹⁷¹, je daný přístup nutný a logický. V současné době i rozsáhlé korupce v soukromém sektoru potřebují k dosažení svých cílů podporu státu, který se potom v nějaké podobě stává účastníkem daných korupčních praktik, čímž daná korupce přestává být pouze soukromou. Soukromá korupce bez účasti státu se potom týká pouze dílčích oblastí a přinejmenším z hlediska svého rozsahu nemusí být považována za tak závažnou. Tím však nechceme říci, že by se této korupci neměla věnovat pozornost¹⁷².

¹⁶⁷ Např. Mauro (1998), World Bank (2000), Lambsdorf (2007)

¹⁶⁸ V terminologii tohoto textu celá společnost, respektive celý systém.

¹⁶⁹ Langr (2013) konstatuje, že zásadní dopady systémové korupce existují v sociální oblasti, kde jednak postupně narůstají propastné rozdíly mezi extrémně bohatými a lidmi živořícími v chudobě a také dochází k tlumení sociálních služeb kvůli nedostatku financí ve veřejném sektoru.

¹⁷⁰ Viz kapitola 2.1.

¹⁷¹ Výjimky typu odlehlých amazonských kmenů, poustevníků žijících v nepřístupných oblastech apod. lze zanedbat.

¹⁷² Podrobnosti k soukromé korupci viz kapitola 2.5.

Závěrem této subkapitoly lze shrnout, že existuje řada poloh korupce, o nejlepší rozlišení jednotlivých poloh korupce se dle našeho názoru pokusil Frič a kol. (1999). K jeho klasifikaci je třeba dodat, že jednotlivá stádia korupce nejsou pevně ohraničená, tudíž nemusí být vždy zřejmé, v kterém stádiu se daný systém nachází¹⁷³. Realita může být složitější než jakékoliv klasifikace. Přesto má klasifikace smysl. Ukazuje, nakolik je ve společnosti korupce rozšířena, což mj. determinuje podoby, jak s korupcí bojovat. Zejména, pokud je korupce rozšířena (má charakter velké, systémové korupce, případně státu capture), platí¹⁷⁴, že nestačí jen vyměnit osoby, které se korupce dopouštějí, ale je třeba přenastavit systémy tak, aby byla korupce co nejméně nákladná. Dojde-li k pouhé výměně osob, je spíše pravděpodobné, že nové osoby akceptují existující korupční normy a stanou se součástí existujícího korupčního systému¹⁷⁵. V případě systémové korupce její redukce tedy vyžaduje, jak už plyne z názvu i povahy dané korupce, systémový přístup¹⁷⁶.

¹⁷³ Naxera (2015) zde konstatuje, že na jedné straně leží jako ideální typ individuální korupce, na straně druhé korupce systémová. V realitě se zpravidla nacházíme někde mezi těmito ideálními typy.

¹⁷⁴ Náš přístup je v souladu s Frič a kol. (1999), Mungiu-Pippidi (2006), Rohstein a Teorell (2008).

¹⁷⁵ Rose-Ackerman (1996) v dané souvislosti uvádí k rotaci úředníků, že pokud je ale celý vládní úřad zkorumpován, mohou nadřízení využít své pravomoci přeřadit zaměstnance k potrestání těch, kteří odmítají hrát podle (korupčních) pravidel.

¹⁷⁶ Podrobnosti viz devátá kapitola.

Tabulka 2.6-2: Indikátory systémové korupce

| Všeobecné ukazatele systémové korupce: | Konkrétní ukazatele systémové korupce: |
|--|--|
| Proměna veřejné instituce v soukromou agenturu. | Vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků. |
| Korupční praktiky jako racionálně zdůvodněné jednání, které nelze bez silného vnějšího tlaku přerušit. | Významné benefity a bonusy pro přísluhovače systému. |
| | Stálá ochrana přísluhovačů systému i v případě jejich odhalení. |
| | Korupčníci se cítí nepolapitelně, a pokud jsou odhaleni, vnímají to jako nespravedlnost. |
| Vyšetřování korupce nevede k ničemu, nebo jen k izolovaným výsledkům. | Vytlačování lidí, kteří se na korupci nechtějí podílet nebo nepodílejí, na okraj a z vlivných pozic. |
| | Diskreditace whistleblowerů a snaha jim odplácet. |
| | Účelové přecházení úředníků do soukromého sektoru a naopak (revolving door syndrome). |
| | Stálá rotace úzké skupiny kádrů ve výkonných strukturách |
| Případný očištný proces je jen vnějším zdáním, častý je naopak návrat do starých kolejí. | Paralelní centra a struktury s neformální rozhodovací mocí |
| | Business capture ¹⁷⁷ . |
| | Stát capture. |
| | Naplňování soukromých ekonomických zájmů prostřednictvím politických procesů (venal corruption). |
| | Manipulace hospodářství ve prospěch vlastních politických zájmů (systematic corruption). |

Zdroj: Langr (2013)¹⁷⁸.

2.7 Legalita, nelegalita, legitimnost a nelegitimnost korupce

Je zřejmé, že z hlediska posouzení toho, zda je určité jednání korupcí, budou přístupy jednotlivých osob vycházet z jejich přesvědčení, z formálních a neformálních norem, které ve společnosti existují. Např. jednání, která v západní společnosti mohou být chápána jako korupční (např. upřednostnění příbuzného, člena stejné skupiny nebo stejného vyznání ve veřejné sféře), mohou být v jiných společnostech považována za nekorupční a legitimní (správná, oprávněná). Stejně tak platí, že jednání, která jsou v některých společenstvích postižena právem (jsou zakázána a sankcionována), mohou být v jiných společnostech legální (v souladu) s právními předpisy. Babicová (2011)¹⁷⁹ proto rozlišuje korupci ilegální a legální. Ilegální korupce je přímým porušením právních norem – jedná se o uplácení a podplácení, vydírání, defraudace apod. Dochází tedy k přímému porušení zákona. Legální

¹⁷⁷ Pod pojmem business capture se rozumí situace, kdy stát ovládá prostřednictvím korupce a dalšího podobného jednání soukromý business. Jinak řečeno, firmy a podnikatelé musí při svém podnikání plnit to, co po nich chtějí úplatní představitelé státu. Frič (2012) k danému pojmu uvádí, že v dané situaci „podnikatelský sektor je v zajetí dravé vlády nebo úřednických a politických elit (...) a musí (je) podplácet, aby dostal šanci s vládou podnikat.“

¹⁷⁸ Langr (2013) daný přehled vytvořil na základě podkladů z Caiden a Caiden (1977), Jowitt (1999), Hellman, Jones, Kaufmann (2000), World Bank (2000), Caiden (2003), Jakovlev (2006), Stefes (2007).

¹⁷⁹ Babicová (2011) zde vychází z Dančák, Hloušek a Šimíček (2006). Další detaily viz např. Kaufmann a Vicente (2011).

korupce je typem, kdy přímo nedochází k porušení zákona; právní rámec je ale natolik nedokonalý, že umožňuje řadu právních kliček, několik možných způsobů výkladu právních norem či právní úprava jednoduše neexistuje, a tudíž je možné se obvinění z korupce vyhnout, případně korupční jednání legalizovat. Philp (1997) zde konstatuje, že právo nedokáže pokrýt všechny případy, které jsou obecně vnímány jako korupční, přičemž jeden z důvodů je, že právo samotné může mít původ v korupčních praktikách. Jak je tedy zřejmé z výše uvedeného odstavce i z předcházejících kapitol, obecně se při řešení problému korupce potýkáme s následujícími skutečnostmi¹⁸⁰:

1. V některých zemích (společenstvích) jsou alespoň některé druhy jednání, které bylo výše charakterizováno jako korupční, legitimní. Tj. jsou v rámci sdíleného převažujícího přesvědčení považovány za správná, oprávněná, žádoucí¹⁸¹.
2. V některých zemích jsou alespoň některé druhy jednání, které bylo výše charakterizováno jako korupční, legální, tj. není nijak sankcionováno¹⁸².

Je potom otázkou, zda naše definice korupce¹⁸³ dokáže tyto případy řešit. Stejně tak se musíme ptát, zda náš důraz na to, že korupce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, dokáže tyto případy řešit.

Již v kapitole 2.1 říkáme, že se domníváme se, že ano. Ačkoliv v mnoha společnostech jsou některé formy jednání, které zde považujeme za korupční, legitimní nebo legální, stále je možno se ptát, zda by bylo možné, aby se tohoto jednání dopouštěli všichni členové daného společenství. Případně je možno se ptát, zda by bylo možné, aby v postavení, kteří mají někteří členové daného společenství (je jedno, zda někteří mají privilegia a jiní nikoliv), mohli být všichni členové daného společenství¹⁸⁴. Konkrétně se lze ptát, zda když úředník ve veřejné správě zvýhodní svého příbuzného, zda takto může zvýhodňovat každého. Případně, zda v situaci nějaké znevýhodnění osoby mohou být všichni členové daného společenství. Pokud je na tyto a podobné otázky záporná odpověď, lze danou situaci považovat za situaci v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Naopak situaci, kdy se všemi lidmi jednáme stejně¹⁸⁵, kdy mají rovné postavení, kdy nikdo není diskriminován, lze označit za univerzální situaci, která nikoho nepoškozuje ani nezvýhodňuje. Jakkoliv chápeme, že pojetí korupce, které prezentujeme v tomto textu, vychází ze západní tradice¹⁸⁶, domníváme se, že z hlediska nezvýhodňování, rovnosti šancí, odmítání privilegií může být univerzálním pojetím. Korupce univerzálnost narušuje, znamená privilegia pro vybrané a neprivilegia pro ostatní. Prostřednictvím korupce nemohou mít výhody všichni, takové jednání by nedávalo smysl. Přestože v jednotlivých společenstvích může být korupce

¹⁸⁰ Se zde zmíněnými skutečnostmi se setkáváme samozřejmě nejenom v případě korupce.

¹⁸¹ Na skutečnost, že v ČR některé druhy korupčního jednání, byť jsou nelegální, jsou občany chápány jako legitimní, upozorňuje např. Müller (2008).

¹⁸² Někteří autoři (např. Vymětal 2006) používají v dané souvislosti termín „legální korupce“.

¹⁸³ Viz kapitola 2.1, stručně: Korupce jako kontrakt dvou stran, při které jedna strana porušuje své povinnosti s cílem poskytnout druhé straně výhodu, přičemž porušující má z daného porušení rovněž nějakou výhodu a daným porušením vzniká škoda třetí straně.

¹⁸⁴ Problém legality norem, které způsobují nespravedlnost, někoho neoprávněně zvýhodňují, apod., lidstvo řeší dlouhodobě. Ekonom F. Bastiat již roku 1849 např. napsal (citováno z Bastiat 2007, s. 309): „Nespočívá svoboda v odstranění veškerého despotismu – i toho legálního?“

¹⁸⁵ Pomíjíme zde situace, kdy nějaká výhoda má přirozený charakter (např. zvýhodnění dětí). Tyto výhody lze označit za formy potřebné (žádoucí) redistribuce. Viz kapitola 6.2. David a Nett (2007) stejně jako text konstatují, že nelze souhlasit s názory, že pojetí korupce je možno omezit na striktně legální úpravu, protože tím by se řada korupčních jevů vyloučila z předmětu diskuse.

¹⁸⁶ Detaily viz Lambsdorff (2007).

legitimní, případně legální, daný fakt podle našeho názoru nebrání tomu, abychom upozorňovali, že prostřednictvím korupce dochází k zvýhodňování určitých skupin na úkor jiných. Ekonomicky řečeno (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010), korupce není paretoevským zlepšením, je situací, kdy je zvýhodněn někdo na úkor někoho jiného. Skutečnost, že korupční jednání je legitimní, případně i legální, je nutno brát do úvahy, neměla by být ale faktorem, který brání dané jednání analyzovat, poukazovat na jeho škodlivé důsledky apod.

Box 2.7-1: Heidenheimerovo a Vymětalovo členění korupce

Z hlediska toho, na kolik je korupce otevřená (legální, legitimní), zmiňme členění, které uvádí Heidenheimer (1989, s. 8 a 9) z hlediska systémů korupce:

1. Systémy bílé korupce: v těchto systémech je korupční chování tolerováno, korupce je chápána jako standardní a samozřejmá součást lidského jednání. Korupce v těchto systémech může být otevřená. Zdůrazněme, že dané systémy nemusí mít povahu státu capture. Může se jednat o tradiční (rodinně) orientované systémy. V těchto systémech je běžné, že se členové rodiny, respektive určité skupiny, vzájemně upřednostňují. To vytváří situace, které mohou být v demokratických společnostech chápány jako korupce, obvykle v podobě nepotismu (např. manažer upřednostní na nějaké místo svého příbuzného, ačkoliv není tak schopný jako jiní kandidáti; úředník rozhodne ve prospěch svého příbuzného z důvodu příbuzenské vazby)¹⁸⁷.
2. Systémy šedé korupce: v těchto systémech je korupce odsuzována a trestána, osoby účastníci se korupčních kontraktů však zpravidla nemají pocit, že dělají něco špatného (nemorálního). I v těchto systémech může být korupční chování alespoň částečně otevřené¹⁸⁸.
3. Systémy černé korupce: v těchto systémech je korupce chápána jako porušení morálních (neformálních) i legálních (formálních) norem. V těchto systémech má korupce skrytou povahu.

¹⁸⁷ Uvedme zde jeden příklad vycházející z Tanzi (1994), jenž dokreslí charakter tradiční společnosti. Tanzi (1994) srovnával život v typické dánské a indické vesnici. Konstatuje, že v dánské se vesničané navzájem téměř 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 ani vztahy mezi rodiči a dětmi nejsou příliš těsné. Když děti dospějí, odstěhují se a rodiče navštěvují jen příležitostně. V indické vesnici jsou naopak pravidelné návštěvy běžné, každého zajímají a každý se rád 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 rozhodování 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 se zdála bizarní. Příbuzní a přátelé by očekávali přednostní zacházení bez ohledu na to, zda se pohybují v soukromém nebo veřejném sektoru. V indické vesnici by tedy 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 za ní. Pokud by se však takto úředník choval, zbývalo by dle Tanziho 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 „korupční plnění s cílem urychlit proces, popř. další druhy plateb zajišťující pozitivní odezvu v případech, kdy má úředník pravomoc zamítnout žádost nebo cokoli jiného.“ De Graaf (2007, s. 54) obdobně cituje latinskoamerické přísloví „pro mé přátele vše, pro mé nepřátele nic, pro neznámé právo.“ López a Santos (2014) rozdělují společnosti na studené a horké (anglicky „cold society“ a „warm society“). Ve studených společnostech se odehrávají pouze neosobní kontakty, v horkých pouze osobní kontakty. Konkrétní společnosti se samozřejmě nacházejí někde mezi těmito krajními extrémy. Je však zřejmé, že čím více bude mít společnost charakter horké společnosti, tím obtížněji se bude prosazovat idea nestrannosti. Další detaily k tradičním společnostem viz kapitola 5.3.

¹⁸⁸ Jako příklad lze zmínit socialistické země. V těchto zemích byla korupce sice odsuzována, velká část občanů však věděla, že pokud chtějí dosáhnout uspokojení svých potřeb, musí vzhledem k všudypřítomnému nedostatku korumpovat. Korupce se přitom netýkala pouze vztahů spotřebitele a prodejce. I producenti museli mnohdy korumpovat, např. aby jim byly stanoveny správné hodnoty plánu, který mají splnit, nebo proto, aby sehnali nedostatkové vstupy, které ke své produkci potřebovali. Detaily viz kapitoly 5.7, 7.3 a 7.4.

Vymětal (2006) konstatuje, že existují tři základní modely korupce označované podle místa, kde se nejčastěji vyskytují. Tyto modely shodně popisují situaci, kdy se korupce rozrostla do stádia systémového jevu, tedy stala se neoddělitelnou součástí politického a sociálního uspořádání. Konkrétně se jedná o následující modely:

1. Asijský model: korupce je důvěrně známým a společensky přijatelným kulturním i ekonomickým jevem.
2. Africký model: politická moc je ve velkém kupována nejvýznačnějšími ekonomickými klany, které si zajišťují svou existenci politickými prostředky. Dochází k ústupům od demokracie, pokud v zemi existují demokratické procedury, slouží jako kamufláž. Ekonomika klesá na primitivní úroveň, základní potřeby obyvatelstva jsou zajišťovány jen proto, aby se předešlo vzpourám.
3. Latinsko-Americký model: němý souhlas s korupcí umožnil podzemním sektorům a kriminálním skupinám získat moc porovnatelnou s mocí státu. Moc daných skupin je propojena s organizovaným zločinem.

Korupci jsme v kapitole 2.1 označili jako jednání, které odporuje obecně přijatelným zásadám lidského jednání, tedy pravidlům, která splňují definici Kantova mravního imperativu. Zároveň jsme uvedli, že tento mravní imperativ přes určité rozdíly lze přirovnat tzv. zlatému pravidlu lidského jednání, které zní v pozitivní formě: „Jednej s druhými tak, jak bys chtěl, aby oni jednali s tebou“, nebo v negativní formě: „Nedělej druhým to, co nechceš, aby oni dělali tobě.“ Má smysl zdůraznit, že toto zlaté pravidlo bylo zformulováno prakticky ve všech civilizacích, kulturách, náboženstvích (viz box 2.7-2). Lze se tedy domnívat, že se jedná o univerzální pravidlo. Můžeme proto dále argumentovat, že i ke korupci lze přistupovat univerzálně a bez ohledu na dílčí rozdíly, které se projevují tím, že v některých zemích (systémech) je korupce legální, případně obecně akceptovatelná, ji označit za jednání, které nesplňuje požadavky mravního imperativu (zlatého pravidla).

Lze dále argumentovat společnou lidskou podstatou, kterou dílčí rozdíly nemohou překonat. Univerzálně platí, že si lidé nepřejí, aby se jim dělo něco negativního, nekalého, nesprávného. Jak konstatuje Sokol (2010), myšlenka zlatého pravidla je tak jednoduchá a zřetelná, že nevyžaduje žádný zvláštní výklad, a už samo její rozšíření svědčí o tom, jak je pro člověka přirozená. Vychází z prosté a každodenní zkušenosti, že člověk ve druhém rozpoznává člověka, a už toto setkání (pokud není překryto předem pojatým nepřátelstvím nebo strachem) vyvolává jistý emotivní zájem nebo dokonce sympatii. Dané pravidlo předpokládá, že lidé jsou si natolik podobní, že nejlepší účinnou kontrolou mého chování vůči druhému je představit si sám sebe na jeho místě.

Box 2.7-2: Formulace zlatého pravidla v různých kulturách

„Co máš za zlé bližnímu, sám nedělej.“ (Pitakkos z Mytilény).

„Nedělej druhým, co nechceš, aby dělali tobě.“ (Konfucius: Analekta)

„Člověk se nemá vůči druhým chovat způsobem, který je mu samotnému proti mysli. To je jádro naší morálky.“ (Mahabhárata: Anušásanaparva)

„Co vytýkám svému bližnímu, sám, i kdybych mohl, činit nechci.“ (Meandros ze Samu)

„Cokoliv je ti proti mysli, nečiň ani druhým.“ (zoroastrický spis Šajast-naŠajast)
„Co nechceš, aby ti jiní činili, nikomu nečiň. To je celá Tóra, všechno ostatní je komentář.“ (Talmud)

„Jak chcete, aby lidé jednali s vámi, tak jednejte vy s nimi.“ (Nový Zákon, Lukáš, 6, 31)

„Co si přeješ pro sebe, přej i druhým, a co si nepřeješ, nepřej ani jim“ (muslimský právník a teolog Ahmad Ibn Hanbal).

Zdroj: Sokol (2010).

Pokud jsme v předchozích odstavcích upřednostňovali západní přístup ke korupci, neměli bychom zapomenout, že i v rámci západní tradice existuje řada jednání, která jsou legální, případně legitimní, u kterých ale má smysl se ptát, zda se nejedná o korupční jednání. Citujme zde pro názornost z textu významného českého filosofa Václava Bělohradského „Korupce jako filosofický problém“ (Bělohradský 2011), který si podobné otázky klade a srovnává korupci s dalšími formami lidského jednání: „28. března 2011 velvyslanec USA v Česku Norman Eisen prohlásil například v rozhovoru pro ČT24, že bude pomáhat v boji proti korupci. Hned pak ale dodal, že podporuje nabídku firmy Westinghouse na dostavbu Temelína. To, že za zájmy jedné soukromé firmy lobuje v malém a bezvýznamném státě velvyslanec nejmocnějšího státu na planetě, je mnohem větší problém než korupce jednotlivců. Kudy vede legální hranice mezi lobováním a politickým vlivem? (...) Dostavba Temelína, více než pětisetmiliardová investice, je legálně prosazována v situaci, kdy je Česko (v poměru k objemu výroby) největším vývozcem energie v Evropě. Kdo na tom vydělá? Vít Klusák, autor dokumentu Vše pro dobro světa a Nošovic, připomíná, že jedno ze tří tisíc pracovních míst v automobilce Hyundai stálo asi čtyři a půl miliónu korun, tak vysoké byly investiční pobídky, které český stát nabídl té firmě. Proč to není úplatek? Kvalita života prudce klesá ne proto, že v systému se děje, co je nelegální, ale proto, že se v něm děje, co je legální – to je opravdový problém. Heslo boj proti korupci od něj odvádí pozornost, a proto je nejnebezpečnější mystifikací současné politiky. (...) Ivo Bystřičan natočil dokument o způsobu, kterým některé velké obchodní řetězce jednají se svými zaměstnanci. Ti mají strach mluvit o své situaci, hrozil by jim ‚okamžitý vyhozov a blbá práce je pro mnoho lidí lepší než být bez práce‘. Mluvit ale mají strach i ti, kdo už v hypermarketech nepracují, ‚bojí se, že by se jim řetězce svými dlouhými prsty mohly pomstít... nebo že by jejich vystoupení nemuselo udělat dobrý dojem na jejich současné zaměstnavatele‘. (...) legální a nelegální jednání jsou v globální ekonomice dvěma stranami téže mince. To, zda v určitých situacích ta mince padne nahoru stranou legální či nelegální, závisí na investicích do právních firem, do politického lobování a do specializovaného vědění. Někdy je výhodnější zaplatit pokutu, jindy vést soudní spor. (...) Smlouvy o těžbě ropy jsou například v ‚naftařských státech‘ výsledkem utajených investic do ovlivňování politiků, operací rozvědek a výhodného odprodeje zbraní, jak přesvědčivě dokazují depeše z Wikileaks (už se nám podařilo infiltrovat všechna ministerstva, sděluje například jeden naftařský koncern). Podobně rozdíl mezi špinavými a čistými penězi je v globální ekonomice pouhá konvence, ve svých hrách o zisk koncerny využívají peníze čisté nebo špinavé podle okolností, řídí se jen ziskem. Devadesát procent mahagonového dřeva vyváženého z Peru do USA se těží ilegálně, špinavé peníze se očišťovaly pomocí falešných dokladů, dočítáme se v jiné unklé depeši. (...) Rozdíl mezi legálním a nelegálním jednáním, mezi čistými a špinavými penězi, je vykonstruované vyprávění, do jehož tvorby nadnárodní korporace investují a pak je šíří dalšími investicemi do médií, až ve společnosti převládne. Jeho ‚uvěřitelnost‘ je přímo úměrná investicím do specializovaného vědění, mediálních kampaní a právnických kanceláří, na nichž závisí soudní rozhodnutí například o tom, že určitý výrobek ohrožuje zdraví občanů, nebo naopak je bezpečný. Oligarchové specializovaných výzkumných institutů nabízejí na trhu entity, na které se specializují – nukleární fyzici lobují za jaderné elektrárny, biotechnologové za obchodování s geneticky manipulovanými potravinami, nanotechnologové za rozsáhlé využití svých objevů v ekonomice. Skandály jako Enron nebo Parmalat, neprůhledný vliv ratingových agentur, obrovskou informační asymetrii, která charakterizuje vztahy bank a jejich klientů, chování velkých obchodních řetězců a především nedávnou finanční krizi nelze popsat slovem korupce. To slovo normalizuje katastrofální důsledky fungování globální ekonomické moci tím, že je redukuje na problém překročení hranice mezi legálním a nelegálním, mezi špinavými a čistými penězi, tedy na problém trestání zkorumpovaných jednotlivců a skupin. V epoše globálního kapitalismu není problémem korupce, ale mizení hranice mezi legálním a nelegálním, mezi špinavými a čistými prostředky. (...) Korupce v demokratické společnosti je spiknutím proti univerzalizmu norem, jehož cílem je nahradit univerzální normy partikulárními privilegii. Užitek pravidla je vždy podmíněný, nabízí nám budoucí výhody a závisí na našich schopnostech a historických okolnostech, zda možností – tím pravidlem otevřených – dokážeme využít. Privilegia naopak nabízejí užitek nepodmíněný, zhodnocují status quo, současnou pozici člověka v systému. (...) Vzít korupci vážně znamená vzít vážně společnost posthegemonického chaosu, v níž je možné stanovit

rozdíl mezi legálním a nelegálním jen ve spodních poschodích systému, ne v poschodích, kam už výtah nejede, abych připomenul slavnou scénu z dokumentu Michaela Moora Roger a já. V nejvyšších poschodích je problémem rozsah subkultury legitimizující směnu mezi politikou a ekonomikou na globální úrovni, kde hranice mezi legálním a nelegálním je jen nepevnou konvencí. (...) Lépe než proklínat tmu je rozsvítit malou lampičku – praví úsloví. Boj s korupcí je ale ignis fatuus, bludné světélko, které nabízí lidem konkrétní předmět hněvu – důsledky nelegálního jednání jednotlivců, a odvrací tak pozornost od důsledků legálního jednání rozhodujících aktérů systému. Systém je příliš abstraktní, je bez tváře, neumíme se na něj rozhněvat.“¹⁸⁹

Podobné otázky jako Bělohradský si kladou i jiní autoři. Např. Agbiboa (2012) se ptá, zda je korupcí, když vedení centrální banky rozhodne o devalvaci měny, pokud to pomůže nějaké skupině producentů. Naše odpověď zní, že se o korupci nejedná, pokud rozhodnutí vedení centrální banky není ovlivněno nějakým korupčním plněním, které přímo nebo nepřímo pochází od těch, komu toto rozhodnutí vyhovuje. Kunicová (2006) srovnává situaci, kdy určitá strana slibuje podporu nějaké skupině občanů, s cílem, aby tito občané danou stranu volili (např. vyšší mzdy státním zaměstnancům, vyšší dotace zemědělcům), se situací, kdy někdo před volební místností uplácí občany, aby volili určitou stranu. Náš názor je, že první forma je veřejná, snadno zjištělná. Lze ji označit za nepřímou korupci. Občané o ní vědí a mohou ji zahrnout do svého rozhodování, zda danou stranu volit nebo nikoliv – čili není dáno, že danou stranu vsutku zvolí. Druhá je neveřejná a jedná se dle našeho názoru o klasickou korupci. Haller (2008) obdobně rozebírá, zda se bývalý německý kancléř Helmut Kohl¹⁹⁰ dopustil korupčního jednání, když přijal dary pro svoji stranu CDU, přičemž odmítl zveřejnit identitu dárců. Ve prospěch názorů, že se nejedná o korupci, dle autora hovoří fakt, že Kohl neměl z darů žádný prospěch. V neprospěch potom skutečnost, že tento prospěch nemusí být hmotný, ale může být i nehmotný. Dary kupř. mohly pomoci vybudovat partajní struktury v bývalých východoněmeckých zemích, čímž zde CDU získala výhodnější postavení¹⁹¹. V tomto textu souhlasíme s druhým názorem – darem získala CDU nějaké plnění, přičemž není zřejmé, zda se dárci nějak neodvděčila¹⁹². I kdyby k žádnému vděku nedošlo, neveřejný dar nepřispívá k důvěře v politiku. Přinejmenším nepřímo tak napomáhá vzniku korupčního prostředí. Dále se možnému řešení zde zmíněných problémů (otázek, které si Bělohradský, případně jiní autoři, kladou), věnujeme v šesté kapitole¹⁹³.

¹⁸⁹ Podobně jako Bělohradský argumentuje Kaiser (2016, s. 30). „Motor iniciativy velvyslanců proti korupci se nachází na ambasádě USA. Ta sice u nás po roce 1989 brojila proti korupci vždycky, nicméně teprve s nástupem Baracka Obamy dostal boj s korupcí ‚vyšší prioritu.‘ To nicméně nebránilo minulému velvyslanci Normanu Eiseinovi, (...) aby tu loboval proti zákonu zavádějícímu internetové aukce na nákup léků. Tehdejší ministr zdravotnictví Leoš Heger si od nich sliboval významné úspory, farmaceutickým koncernům z USA se záměr nelíbil.“

¹⁹⁰ Helmut Kohl byl německým kancléřem v letech 1982–1998.

¹⁹¹ Dary tak mohly pomoci CDU ve volbách v daných zemích.

¹⁹² Kunicová (2006) rovněž rozebírá daný případ, přičemž obecně konstatuje, že korumpovaný má z korupce nějaký korupční prospěch. Tím se dle jejího názoru korupce liší od dalších situací, kdy nějaká osoba zneužije svého postavení, přijme určité plnění, z daného plnění však nemá osobní prospěch. Kunicová (2006) daný případ uzavírá s tím, že vyšetřování H. Kohla však neodhalilo, že by z těchto darů měl H. Kohl osobní prospěch, a tudíž se nejedná o korupci. Zdůrazníme, že s tímto argumentem nesouhlasíme. Korumpovaný nemusí mít prospěch osobně, může ale mít prospěch jeho strana, příbuzní apod. Ostatně v kapitole 2.1, kde charakterizujeme korupci, uvádíme, že korumpovaný sleduje určitý svůj cíl v podobě nějaké výhody pro sebe nebo někoho jiného.

¹⁹³ Zejména v kapitole 6.4.

2.8 Způsoby zjišťování korupce

Na otázku, jak zjistit (změřit, kvantifikovat, vyjádřit) ¹⁹⁴ rozsah korupce v určitém ekonomickém systému (zejména na úrovni nějakého státu), neexistuje žádná jednoznačná a jasná odpověď. Platí, že korupce je jev vysoce latentní a z koncepčního hlediska se zjišťuje jen obtížně ¹⁹⁵. Korupce je zpravidla skryté jednání, ti, kdo se korupce dopouštějí, obvykle nechtějí, aby se o něm dozvěděly ostatní subjekty. Převážnou většinu dat využitelných pro analýzu korupce nelze získávat v podobě běžně dostupných statistických (a tedy tvrdých) dat. Pokud už data existují, je navíc sporné, o čem přesně vypovídají, respektive, zda lze provádět jejich agregaci. Například pachatelé korupčních činů, pokud jsou dopadeni, nebudou logicky motivováni hovořit o rozsahu své činnosti. Počet odhalených korupčních činů může zastírat skutečnost, že řada korupčních činů zůstává neodhalena ¹⁹⁶. Informace o odhalených případech mohou být zkresleny i v jiných ohledech. Každý případ je jiný, liší se rozsahem korupčního plnění, hodnotou, kterou získává korumpující i korumpovaný, osobami, které se korupčního plnění dopouštějí, škodou, která vznikla třetí straně, a dalšími okolnostmi ¹⁹⁷. Volejníková (2007, s. 27) zde např. uvádí: „V zemi, kde je korupce malá, stačí často jediný případ, aby se o něm dlouho psalo, naopak v zemi, kde je braní úplatků akceptovatelnou a běžnou formou chování, se o korupci často téměř nepíše, i když je tisk svobodný.“ ¹⁹⁸ Dále platí, že v čase se může měnit chápání, co je a není korupční jednání apod. To, co bylo dříve jako korupce postihováno, již postihováno být nemusí, naopak jednání dříve nepostihované může začít být chápáno jako korupční a může být postihováno.

Indikátory rozsahu korupce v určité společnosti vzhledem ke zde uvedeným (a dalším) problémům s tvrdými daty proto obvykle vychází z tzv. měkkých dat, obvykle z přesvědčení, které o korupci mají obyvatelé té či oné země ¹⁹⁹. Právě skutečnost, že indikátory rozsahu korupce jsou založeny na měkkých datech, je častou příčinou zpochybňování jejich věrohodnosti. David a Nett (2007) k tomu uvádí, že indikátory korupce mohou více či méně přesně odrážet veřejné mínění, nemohou ale zmapovat konkrétní korupci. Je navíc zřejmé, že v rozdílných společnostech (kulturách) bude pojem korupce interpretován různě. Tedy pokud ve dvou odlišných společnostech dva jedinci obdrží stejnou otázku, bude jejich odpověď záviset na kulturním kontextu. Pokud se v obou zemích odehrává stejné jednání, přičemž v jedné je toto jednání chápáno jako korupční a v druhé nikoliv, mohou být odpovědi těchto jedinců odlišné, což vede ke zkreslení indikátoru, který je na základě daných odpovědí sestavován. Frič a kol (1999, s. 259) je proto z hlediska možnosti měření korupce velmi radikální, když uvádí: „Sečteno a podtrženo – skutečnou hladinu korupce prakticky měřit nelze.“

¹⁹⁴ Subkapitola o způsobech zjišťování korupce je vědomě vcelku stručná, protože popisu jednotlivých způsobů je v českých podmínkách věnováno poměrně dost pozornosti. Zájemce o další detaily měření tyto najde např. v Volejníkové (2007), Lambsdorff (2007), David a Nett (2007), Babicová (2011), Chytková (2012).

¹⁹⁵ Volejníková (2007).

¹⁹⁶ Pokud např. vzrostl počet odhalených korupčních činů o 10 %, ale počet všech (odhalených i neodhalených) korupčních činů vzrostl o 30 %, nelze hovořit o tom, že se odhalování korupčních činů zlepšuje.

¹⁹⁷ Z tohoto pohledu lze konstatovat, že pokud se korupce dopustí ministerský předseda, tak je toto jednání závažnější než korupce řadového policisty, a to i v situaci, kdy plnění, které ministerský předseda přijal, je nižší než korupční plnění přijaté policistou. Detaily k závažnosti korupčních případů viz rovněž kapitoly 3.1 a 3.3.

¹⁹⁸ Z hlediska měření korupce potom může dojít k tomu, že v zemi, kde se píše o ojedinělém, izolovaném korupčním skandálu, může mít veřejnost pocit, že se v dané zemi korupce rozmáhá. Zato v zemi, kde je korupce běžná a nepíše se o ní, se lidé mohou domnívat, že ke korupci tolik nedochází. Podobně jako tento text argumentují rovněž např. De María (2008) a Dion (2013).

¹⁹⁹ Pravděpodobně nejznámějším indikátorem vycházejícím z měkkých dat je Index vnímání korupce (CPI), který sestavuje organizace Transparency International (tento index je zmíněn dále v této subkapitole).

Na druhou stranu např. Pellegrini a Gerlach (2008) argumentují, že mezi jednotlivými indexy existuje zpravidla vysoká korelace, ačkoliv jednotlivé indexy pocházejí z různých zdrojů²⁰⁰. To vede k důvěře, že jsou vhodnou proměnnou pro vyjádření korupce. Obdobně argumentují Gering a Thacker (2004), když uvádějí, že není pochyb, že korupce je vždy záležitostí vnímání (domněnek, pohledu). Na druhou stranu nevěří, že vnímání korupce a korupční realita (obecněji vnímání reality a samotná realita) se mohou na agregátní úrovni zcela lišit (odchylka je možná u jednotlivých občanů, agregátně je ale nepravděpodobné, že by se všichni mylili stejně²⁰¹). Odpovědi občanů budou vycházet z jejich osobních zkušeností a zkušeností jejich okolí. Je potom pravděpodobné, že pokud dotyční žijí v korupčním režimu, budou mít s korupcí zkušenosti a budou o ní referovat. Naopak v zemi, kde je korupce řídkým jevem, se většina občanů s korupcí nesetká a nebude tudíž s ní mít zkušenosti, o kterých by mohla hovořit²⁰².

Box 2.8-1: Pojem tvrdá a měkká data

Vymětal (2009, s. 6) definuje tvrdá a měkká data následovně:

„Tvrdá data je označení, které se týká většiny exaktně měřitelných jevů a dat. Převážně jsou označována za data kvantifikovatelná, přesná, testovatelná, jejich soubory vytvářejí statistiky nebo datové soubory administrativních (rozpočty, počet obslužených klientů atd.) či výkonových dat (náklady, výnosy, nejrůznější poměrové ukazatele). Jsou většinou zjišťována v pravidelných intervalech, ustálenou, standardizovanou a mezinárodně uznanou metodologií, jsou dodávána s určitým zpožděním a reflektují minulou výkonnost. Jsou často označována za fakta, tj. za uchopitelný popis reality. Proto bývají označována jako data objektivní – velmi často jsou považována za jednoznačná, nezpochybnitelná, vyvozená z určitých ustálených vzorců a kategorií (např. hrubý národní důchod), pozorovatelná objektivním způsobem (např. pomocí strojů) a jejich největší výhodou je také možnost je vyjádřit určitými čísly (kvanty).

Měkká data naopak označují skupinu dat obtížně měřitelných a uchopitelných za pomoci standardních postupů. Nejčastěji jsou zjišťována pomocí dotazníkového šetření, konzultací,

²⁰⁰ Pellegrini a Gerlach (2008) nicméně připouštějí určitá zkrselení. Např. uvádějí, že v době ekonomického růstu, mohou být občané tolerantnější k vládě, mohou se na ni dívat pozitivněji, takže nebudou tolik vnímat případy korupce. V recesi (za ekonomického poklesu) může být situace opačná.

²⁰¹ Podotkněme zde, že argumentaci Gering a Thacker (2004) lze přirovnat k argumentaci, která je používána v teorii racionálních očekávání (viz např. Sargent a Wallace 1975 a 1976, Galbács 2015), případně v teorii efektivních trhů (viz např. Fama 1965 a 1970). I tyto teorie předpokládají, že lidé nedělají systematické chyby. Vedou se však spory, zda dané teorie věrně odrážejí realitu. Z hlediska teorie racionálních očekávání Wawrosz, Heissler, Helísek a Mach (2012, s. 333) uvádějí (argumentace se týká racionálních inflačních očekávání): „Pokud jsme výše uvedli, že teorie racionálních očekávání reagovala kriticky na teorii adaptivních očekávání, tak se kriticky lze vyjádřit i k samotné teorii racionálních očekávání, zejména ve vztahu k svislému tvaru Phillipsovy křivky v krátkém období. Problém dané teorie spočívá v tom, že ne všechny subjekty vskutku sledují, jaký je vztah mezi skutečnou a přirozenou mírou nezaměstnanosti, respektive zda jednotlivá opatření fiskální a monetární politiky nevedou k poklesu míry nezaměstnanosti pod hodnotu přirozené míry nezaměstnanost, a tedy k růstu inflace. Řada osob danému vztahu ani nerozumí. Ekonomicky, mezní náklady na sledování daných vztahů (a porozumění jim) jsou pro řadu subjektů vyšší než mezní užitek z toho plynoucí. Potom se ovšem jednotlivé subjekty mohou mýlit. Chyba zde má podobu mylných očekávání“. Z hlediska teorie efektivních trhů uvádí Kohout (2009a): „Efektivní trh je takový, který okamžitě a beze zbytku zpracuje všechny dostupné informace. Vyšly nové čtvrtletní finanční výsledky firmy XY, a.s.? Během sekundy se projeví v cenách akcií. Evropská komise odsouhlasila novou direktivu s vlivem na chemický průmysl? Burza okamžitě vše racionálně a správně vyhodnotí. Hypotéční krize v USA? Světové finanční trhy okamžitě promítnou její dopady do cen akcií, dluhopisů, měn, komodit a nájmu komerčních nemovitostí. Informace o americké hypotéční krizi se poprvé dostaly na veřejnost právě před dvěma lety, na jaře 2007. Teprve s půlročním zpožděním však na ně reagovaly akciové burzy, ještě mnohem později banky, a teprve jako úplně poslední se probudili politici. (...) Teorie efektivního trhu byla empiricky vyvrácena spektakulárním způsobem: globální finanční krizí“.

²⁰² Johnston (2012) doporučuje měřit korupci nepřímo, např. srovnávat, jak dlouho trvá získání určitého povolení a kolik kroků je k němu třeba. Podobný postup v praxi uplatňuje De Soto (2007).

rozhovorů, jsou spíše kvalitativního charakteru a popisují chování nebo postoje. Odrážejí v sobě nejen minulé zkušenosti, ale také určitá očekávání o/do budoucnosti. Jejich přednost spočívá v tom, že jsou relativně rychle zjistitelná a obsahují minimální zpoždění. I když jsou obtížně měřitelná a podléhají subjektivnímu názoru a náladám, mohou být užitečná v tom smyslu, že pomáhají uchopit a lépe vysvětlit složitou realitu. Velké otazníky jsou ale nejen v jejich zjišťování, ale také v jejich interpretačních možnostech.“

Volejníková (2007) na základě Wei (2001) dělí indikátory korupce do čtyř skupin:

1. Indikátory reprezentující studie a analýzy, které vyjadřují názory expertů (expertní hodnocení). Experti mohou být např. ratingové agentury či konzultanti mezinárodních institucí, jejich pohled bývá zpravidla objektivnější než pohled místních respondentů a vyjadřuje větší míru ekonomického, politického a finančního rizika. Problémem je, že experti se mohou zaměřovat jen na určitou oblast korupce²⁰³ a přehlížet oblasti jiné. V případě zahraničních expertů může ke zkreslení přispívat nedostatek detailních znalostí o hodnotící zemi. Příkladem indikátorů první skupiny je Index International Country Risk Guide (ICRG)²⁰⁴, který vydává organizace Political Risk Services²⁰⁵, respektive Index Governance Matters (GM) vydávaný World Bank²⁰⁶.
2. Indikátory zahrnující průzkumy veřejných mínění (šetření v rámci firem a obyvatel). U těchto průzkumů jsou údaje získané od občanů nebo firem zpracovávány pomocí standardních statistických metod. Problémem je, že výchozí údaje mohou být nepřesné – různé osoby mohou vnímat korupci různě, jejich hodnocení závisí na aktuální ekonomické, politické a sociální situaci v zemi. Nicméně platí, že výchozí údaje vyjadřují názory těch, kterých se korupce v důsledku týká nejvíc. Zejména oproti zahraničním expertům znají místní respondenti lépe situaci v zemi, kde žijí. Tudíž by měly být schopni lépe pojmenovat podoby a formy korupce v jejich zemi. Příkladem indikátorů druhé skupiny je Global Competitiveness Index (GCI)²⁰⁷, který je součástí The Global Competitiveness Report vydávaný organizací World Economic Forum²⁰⁸.
3. Indikátory vychází ze složených indexů. Tyto indikátory jsou konstruovány spojením několika již existujících ukazatelů korupce. Jejich výhodou je fakt, že zahrnují více informací a dochází tedy k eliminaci jednostranných odchylek některých výsledků. Problémem ale zůstává agregace jednotlivých dílčích ukazatelů, zda jim je přisuzován odpovídající význam (váha). Tyto dílčí ukazatele rovněž mohou hodnotit příliš mnoho věcí a může jim poněkud unikat podstata (esence) korupčních jevů. Knack (2006) potom jasně ukazuje, že agregované indexy mohou vykazovat systémové zkreslení, protože vliv kontextu v průzkumech z různých skupin respondentů na jejich výpovědi není náležitě ošetřen. Nejznámějším souhrnným indexem je Corruption Perception Index (CPI)²⁰⁹, který vydává organizace Transparency International²¹⁰. Tento index je zřejmě nejčastějším údajem, který

²⁰³ Experti se mohou omezovat např. na korupci, se kterou se setkávají – třeba v oblasti zahraničních investic, kapitálových trhů apod. Již se jich ale tolik nemusí týkat korupce policie apod., obecněji drobná každodenní korupce.

²⁰⁴ Index mezinárodního rizika země.

²⁰⁵ Detaily viz <https://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg>.

²⁰⁶ Detaily viz <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

²⁰⁷ Index světové konkurenceschopnosti.

²⁰⁸ Detaily viz <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.

²⁰⁹ Index vnímání korupce.

používají vědecké články, studie a další dokumenty, pokud potřebují nějakým způsobem kvantifikovat korupci.

4. Indikátory vycházející z objektivních dat (kardinální odhady rozsahu korupce). Tyto indikátory jsou výsledkem kardinálních odhadů rozsahu korupce, kalkulují se na základě tvrdých, objektivně měřitelných dat. Jejich východiskem je zpravidla kvantifikace poměru obchodních transakcí spojených s korupčními platbami a úplatky státním úředníkům. Problémem zde je, že tyto indexy kvantifikují jen některé druhy korupčního jednání (ve specifické oblasti a jen ty, které zkoumané subjekty²¹¹ reportují). U této skupiny se může jednat jak o jednotlivé indikátory, tak o souhrnné indikátory složené z několika dílčích indexů. Volejníková (2007) uvádí, že metodika využívající tvrdých dat je uplatňována i při konstrukci Indexu ekonomické svobody (Index of Economic Freedom, IEF). V současnosti jsou sestavovány dva indexy ekonomické svobody, jeden organizací The Frasser Institute, druhý organizací The Heritage Foundation²¹².

Box 2.8-2: Kritické názory na index Corruption Perception Index organizace Transparency International

Jak výše konstatujeme, pravděpodobně nejznámější index, kterým je korupce charakterizována (měřena), je index Corruption Perception Index organizace Transparency International. Proto zde uvádíme některé (spíše kritické) názory na tento index, ke kterým se přiřklání i tento text²¹³:

Smith a kol. (2008) k indexu dodává, že je nutné si stále připomínat, že takto nelze měřit míru korupce, ale pouze vnímání korupčního prostředí. Ostatně samotná organizace Transparency International velmi jasně říká, že index CPI měří kvalifikované názory odborníků. Nicméně vzhledem k tomu, že nevíme nic o sociálním kontextu respondentů, jejich přesvědčeních a politické orientaci, snadno zapomínáme, že vnímání míry korupce je subjektivní²¹⁴. Jde o subjektivní hodnocení stavu v konkrétní populaci, nikoli o zaznamenání skutečnosti relevantní ve všech oblastech.

Chytilová (2012, s. 62) se staví k indexu velmi kriticky: „Velmi zjednodušeně řečeno, ukazatel CPI se snaží o kvantifikaci kvalitativních údajů. Jeho hodnota je jednoduchým aritmetickým průměrem většího počtu průzkumů a nelze říci, že lze provést zcela nezávislé srovnání mezi jednotlivými zeměmi, natož hovořit o sestavení objektivního žebříčku. Z těchto příčin má tento kvantitativní rozměr ukazatele nízkou vypovídající schopnost a zapříčiňuje ztrátu informace. Primární vypovídající schopnost indexu bych viděla v tom, že pokud je někde korupce silně vnímána v po sobě jdoucím časovém období, dejme tomu tři roky, pak je bezpochyby správné se domnívat, že jde o vážný problém, s kterým se daná země potýká,

²¹⁰ Detaily viz <http://www.transparency.org/research/cpi/>. Podrobný popis tohoto indexu je obsažen např. ve Volejníková (2007) nebo Lambsdorff (2007).

²¹¹ Diskutabilní může být samozřejmě i výběr dotazovaných subjektů. Chytilová (2012, s. 63) k objektivním indikátorům uvádí: „Objektivní indikátory nikdy neposkytnou informaci o celkovém výskytu korupce. (...) Potom zůstává důležité se zaměřit na jednotlivé projevy a příčiny jejich vzniku, jako je např. nedostatečná kontrola, špatná legislativa nebo korupční symbióza. Objektivní indikátory v této oblasti poskytují řadu užitečných dat, která lze použít jak v přípravné fázi návrhu reformy, tak v rámci zpětné vazby (...)“.

²¹² Detaily k Indexu ekonomické svobody vydávanému The Frasser Institute viz <http://www.freetheworld.com/>, detaily k Indexu ekonomické svobody vydávanému The Heritage Foundation viz <http://www.heritage.org/index/>.

²¹³ Naxera (2015) se dokonce domnívá, že data CPI nesdělují nic o reálné korupci v dané zemi, přičemž dále zdůrazňuje, že korupci je vždy nutné zkoumat v rámci konkrétního kontextu, takže srovnání odlišných kontextů je zavádějící. Jak souhlasíme s názorem, že korupce je produktem určitého kontextu (v terminologii našeho textu prostředí), domníváme se zároveň, že korupce má univerzální charakter. Z tohoto pohledu má smysl jednotlivé kontexty srovnávat a analyzovat.

²¹⁴ Smith a kol (2008) se zde odvolává na Thompson a Shah (2005).

a mělo by se tomuto tématu věnovat.“

Otáhal (2006, s. 13): je rovněž kritický: „Kvalita tohoto ukazatele ale asi úplně nespočívá v sofistikovanosti postupu měření nebo ve složitosti konstrukce indexu, nýbrž v pozornosti, jaká je ukazateli věnována, a v důvěryhodnosti, již se TI těší.“

Vymětal (2009, s. 6) upozorňuje: „I když index TI je zřejmě nejužívanějším a nejlepším indexem hodnotícím míru korupce v zemích, přináší také řadu problémů. Prvním z nich je definice korupce. Korupci spojuje pouze s korupcí ve veřejném sektoru. I když řada studií ukazuje, že se jedná o nejčtenější podobu korupce, zcela opomíjí korupci tzv. soukromou, kdy ani jeden ze subjektů účastnících se korupce není zástupcem veřejného sektoru a ani nemá žádnou veřejnou pravomoc. Za druhé, ukazatel CPI je agregovaným ukazatelem (kompozitním ukazatelem, ukazatelem druhé generace), který upravuje a průměruje nejednotně definovaná, metodologicky zjišťovaná a měřená data jiných agentur. Někdy je nazýván výzkumem výzkumů (poll of polls) a tudíž je považován za nepřesný, nekonzistentní, kdy není možné popsat to, o co usiluje. Může dokonce vést ke ztrátě základní konceptuální jasnosti. Za třetí, index je pouhou proxy, přibližnou veličinou, která neměří reálnou míru korupce. Je pouhým vnímáním, které může být ovlivněno širokou paletou nejrůznějších vlivů. Za čtvrté, hodnocení může být výrazně poznamenáno např. mediálními kampaněmi v rámci určitých problémů a kauz. Někdy tyto kauzy mohou mít vliv na vnímání korupce. Za páté, index se snaží být univerzální, tj. nebere v úvahu regionální odlišnosti, místní specifika a kulturní odlišnosti nejen ve vnímání, ale i širší problémy daných zemí. Právěkulturní odlišnosti v chápání toho, co ještě je a co už není korupce, je podřízeno pohledu euro-amerického civilizačního okruhu, který se stává globálním referenčním rámcem. Toto zkrácení pak může vést k jinému chápání v Evropě a Severní Americe a nepochopení či v lepším případě jinému chápání korupce v jiných částech světa (nejčastěji jako důsledek „dávání darů“). Za šesté, dělat z indexu nějaký hlubší závěr než ten, že je možné země rozčlenit do tří skupin (prvních dvacet, posledních dvacet a zbylá většina), prakticky není možné. Je sice možné sledovat jistou míru diferenciace uvnitř některých regionů a mezi regiony samotnými, kardinální otázkou ale zůstává možná míra porovnatelnosti a chyby, které s sebou měření přináší. Za sedmé, prováděná beta-transformace, která má usadit hodnoty do škály 0 až 10, jen uměle zvyšuje rozdíly, protože výchozí hodnoty nemusejí být od sebe natolik vzdálené a rozptýlené. Za osmé, velkým problémem při využití různých zdrojů jsou rozdílně formulované otázky zjišťující korupci – některé se ptají na četnost úplatků, jiné na malou a velkou korupci, další spojují korupci s podnikáním atp. Jednotlivé zdroje se tedy zabývají pouze některými aspekty a problémy spojovanými s korupcí a nemusí tedy dávat jasný obrázek o celkovém rozsahu korupce. Navíc, korupce bývá spojována s rozličnými problémy, jako jsou správa (governance), transparentnost, skládání účtů (accountability) či demokracie. Za deváté, subjektivní ukazatele nejsou schopny spolehlivě vypovídat o dlouhodobých trendech a změnách a za desáté, subjektivní ukazatele spíše odrážejí vnímání výsledků než jejich příčin. Za jedenácté, užitečnost a dopad těchto ukazatelů se spíše odráží v mezinárodní komunitě, pro místní a vnitřní aktéry jsou samy o sobě málo nápomocné kromě faktu nutnosti změny. Zatímco u jiných agregovaných ukazatelů typu podmínek pro podnikání, kvality správy (WB) či indexů konkurenceschopnosti je možné přijímat reformy relativně rychle a ‚závodit‘ o lepší postavení v žebříčku nebo vyhrát soutěž o ‚nejlepšího reformátora‘, v případě korupce jsou patrné efekty velmi pozvolné. Za dvanácté, problém je také s respondenty rezidenty a nerezidenty. Zatímco rezidenti nemusí mít srovnání a vlastní zkušenost s ostatními zeměmi, nerezidenti mohou zveličovat a srovnávat se zemí, z nichž pocházejí nebo s vyspělými zeměmi západní polokoule. Další zkrácení může být způsobeno také nepochopením kultury země, ve které se nacházejí.“

V závěru této subkapitoly²¹⁵ zdůrazněme, že tento text se staví k možnostem přesně zjišťovat korupci spíše skepticky a zastáváme názor, že korupci objektivně změřit nejde. Řada důvodů je zmíněna výše v textu. Zde shrňme, že objektivní data o korupci (např. v podobě počtu osob odsouzených za korupční trestné činy nebo údaje o výši korupčního plnění) zahrnují jen část korupční reality a nejsou schopny ji celou postihnout. Měkká data trpí problémem odlišných perceptivních schopností jednotlivých lidí, skutečností, že vnímání korupčních kauz je ovlivněno prostředím, kde dotazovaný žije, medializací těchto kauz, životní úrovní²¹⁶, odlišnou definicí korupce v jednotlivých zemích a dalšími faktory. Pokud jsou zdrojem dat odpovědi v dotaznících a rozhovorech, je problémem, že tyto předkládají určitou škálu hodnocení a pohledu na problém, jejich rozsah je velmi široký, čas na vyplnění nebo na odpověď je limitovaný a samotné sestavení dotazníku nebo znění otázky může předem determinovat určité odpovědi a hodnocení. Výsledné ukazatele jsou většinou bezrozměrné, umožňující sestavit pouze pořadí zemí. Jakékoliv malé změny mohou tak ovlivnit pořadí a umístění v žebříčku zemí. Při sběru měkkých dochází často ke změnám metodologie, což může způsobovat jak neporovnatelnost ukazatele mezi jednotlivými měřeními, tak i výrazné změny v pořadí jednotlivých zemí. Ukazatele se stávají pouhými přibližnými, proxy daty.

Z našeho kritického hodnocení by však nemělo vyplynout, že metody měření korupce nemají žádný smysl. Byť jsou nedokonalé, tak alespoň částečně umožňují korupci kvantifikovat, vyjádřit její rozsah, závažnost apod. Naše skepse směřuje zejména k situaci, když se z daných metod hodnocení vyvozují dalekosáhlé závěry a když jsou tato data získaná jednotlivými odlišnými a mnohdy obtížně srovnatelnými metodami porovnávána, používána v nejrůznějších korelačních a regresních analýzách, aniž by si autoři uvědomovali možné nedostatky výchozích zdrojů. K údajům o míře korupce v určité zemi (případně určitém regionu) má tedy smysl přistupovat s pokorou, uvědomovat si nedostatky získaných dat i možné jejich dezinterpretace. Pokud jsou data používána pro korelační závislosti nebo regresní analýzy, je nutno si uvědomovat, že výsledky vždy závisí na tom, které faktory bereme do úvahy, na zkoumaném vzorku, časovém období a dalších faktorech. Protože se svět vyvíjí, protože struktura institucí v jednotlivých zemích (systémech) je odlišná, nutně nemusí být zřejmé, že závěry získané v určitém čase budou platit i v jiném čase, respektive závěry získané pro určitý systém budou platit pro jiný systém.

²¹⁵ Tento odstavec vychází z Vymětal (2009).

²¹⁶ Vymětal (2009) zde uvádí, že při hodnocení korupce dochází k určitému nadhodnocení v zemích s vyšší životní úrovní, naopak v zemích chudších je podobný problém hodnocen nikoliv tak kriticky. Pokud hodnocení provádějí experti, tak je problémem, že:

- experti hodnotí na základě svých znalostí a zkušeností (které nemusí být vždy dostatečné), což samozřejmě znamená, že může docházet ke kulturním zkreslením a konfliktům;
- hodnotí se pocitově, bezprostředně, protože se nepředpokládá, že by respondenti daný problém museli nějak podrobněji a hlouběji sledovat a studovat;
- respondenti jsou většinou zástupci středního nebo vrcholného managementu, kteří se jednotlivým subindexům kompozitních ukazatelů nevěnují;
- používají se rozdílně velké a nehomogenní hodnotitelské expertní týmy;
- v různých zemích působí různé týmy, které nemusí mít bezprostřední možnost porovnání;
- chybí znalosti místních reálií a srovnávání situace se zemí původu expertů nebo jinou referenční zemí.

3 Vysvětlení korupce z pohledu vybraných ekonomických teorií

Jak již konstatujeme v kapitole 2.1, korupce se člověk dopouští, protože přinejmenším předpokládá, že mu korupční jednání přinese užitek, přičemž tento užitek bude vyšší než náklady, které každá strana má s korupcí spojené. Zdůrazněme, že užitek předpokládají obě strany – jak korumpující, tak korumpovaný. Pokud korumpující i korumpovaný vskutku dosáhnou ve vzájemné interakci vyšší úrovně užítku, než kdyby korupčně nejednali, jedná se z pohledu ekonomie o vzájemně výhodnou a efektivní směnu (Kohn 2004, Otáhal 2007). Problémem je, rovněž již zmíněná skutečnost (viz kapitola 2.1 a 2.2), že v důsledku této směny dochází k porušení obecně přijatelných zásad lidského jednání a je v nějaké formě poškozena třetí strana (konkrétní osoba, členové určitého společenství apod.). Ekonomická teorie obecně konstatuje, že se lidé snaží maximalizovat svůj užitek (Mises 2006, Štefunko 2005), kdy se nejedná pouze o peněžní užitek, ale jakýkoliv užitek²¹⁷, přičemž k této maximalizaci mohou používat i prostředky, které snižují užitek někoho jiného, včetně nejrůznějších forem jednání, jež jsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. V této kapitole proto rozebereme pohled ekonomické teorie na korupci. Nepůjde ale o rozbor všech ekonomických teorií, nýbrž vybraných – takových, které se korupcí systematicky zabývají. Konkrétně budeme analyzovat:

1. Teorií zastoupení, respektive pohled, který říká, že korupce je projevem problému pána a správce.
2. Teorií vyhledávání (dobývání) renty, která se na korupci dívá jako na jeden z projevů tohoto vyhledávání renty.

V následujících subkapitolách 3.1 a 3.2 budou zde zmíněné přístupy představeny a bude objasněn jejich pohled na korupci. V textu rovněž bude zmíněno (shrnujícím způsobem v subkapitole 3.3), v čem spočívají dle našeho názoru problémy a nedostatky daných teorií (přístupů). Možné řešení těchto problémů bude potom ukázáno v páté, šesté, osmé a deváté kapitole.

3.1 Korupce jako projev problému pána a správce (vykonavatele a příkazce)

Problém pána a správce (též vykonavatele a příkazce, v angličtině „principal – agent problem“)²¹⁸ je jedním z nejstarších ekonomických problémů, kterým se ekonomická teorie zabývá²¹⁹. Souvisí s dělbou práce, se skutečností, že lidé vstupují do směnných vztahů, se vznikem firem a dalšími základními ekonomickými jevy. Podstatou naprosté většiny vztahů mezi lidmi je skutečnost, že jedna osoba něco vykonává ve prospěch jiné osoby. V tomto textu budeme osobu, která něco vykonává, nazývat vykonavatelem či agentem, osobu, v jejichž prospěch je daná činnost vykonávána, příkazcem. Vztah vykonavatele a příkazce je jedním z nejběžnějších lidských vztahů, který vychází z faktu, že žádný člověk po celý svůj život není schopen postarat se o tento život sám²²⁰. Pokud obecně lidé začnou

²¹⁷ Jak konstatuje Štefunko (2005), skutečnost, že někdo (např. Matka Tereza) pomáhá chudým, znamená, že tento dotyčný sleduje své největší uspokojení a daná pomoc je pro něj nejvíce hodnotným cílem.

²¹⁸ Tento problém je prvně zmíněn v kapitole 2.3. Konstatujeme, že česká literatura používá pro první osobu běžně termíny pán, principál, příkazce, případně vlastník. Pro druhou správce, agent, vykonavatel, případně manažer. Detaily viz např. Žák a Gregorová (2006b).

²¹⁹ Částečně, byť nepřímou, je tento problém zmíněn v díle Adama Smithe „Pojednání o podstatě a původu bohatství národů v souvislosti s dělbou práce.“ Česky Smith (2001).

²²⁰ Jedním z příkladů vykonavatelů jsou proto dle tohoto textu i rodiče, kteří vykonávají určité aktivity ve prospěch svých dětí, a na děti se alespoň částečně lze tedy dívat jako na příkazce vykonavatelů.

spolupracovat, tak se při dané spolupráci každá strana zavazuje ve prospěch té druhé něco vykonat, stranu s daným závazkem můžeme označit za vykonavatele, stranu, která má z daného závazku nějaký prospěch, za příkazce. Vztah vykonavatele a příkazce je tedy rovněž projevem skutečnosti, že lidé zpravidla musí, chtějí-li přežít, mít potomky, dosáhnout svých dalších cílů atd., spolupracovat, přičemž v daných vztazích vykonávají něco ve prospěch druhého. Většinou je toto vykonávání vzájemné, jednostranné vykonávání, kdy povinnost něco udělat ve prospěch druhého má pouze jedna strana kontraktu a druhá strana nemá žádnou povinnost, je spíše výjimkou. I ve vztahu, kdy osoba A se zavázala něco udělat pro osobu B (např. prodat jí nějaké zboží, udělat nějakou aktivitu apod.) a osoba B má pouze povinnost osobě A za tuto aktivitu zaplatit, lze argumentovat, že obě osoby jsou vzájemně vykonavatelem a příkazci – osoba A je vůči osobě B vykonavatelem z hlediska svého závazku. Osoba B je vůči osobě A vykonavatelem z hlediska svého závazku zaplatit jí peníze. Ekonomická teorie (viz Holman 2001, Holman 2007, Perloff 2008) obvykle vztah vykonavatel a příkazce omezuje pouze na závazek osoby A vůči osobě B a pouze osobu A považuje za vykonavatele, osobu B potom za příkazce. Toto omezení má svou logiku, osoba A se v kontraktu zavazuje splnit podmínky a představy osoby B, zavazuje se tedy vykonávat to, co si osoba B přeje. Na vztah mezi danými osobami se lze dívat jako na vztah nadřazenosti a podřazenosti, kdy osoba B je nadřazena osobě A, osoba A se zavazuje splnit to, co osoba B požaduje. V tomto textu v souladu s ekonomickou teorií rovněž omezíme vztah vykonavatele a příkazce na situace, kdy se někdo zavazuje (má závazek) vykonat něco ve prospěch druhého (jiného), a pouze osobu s daným závazkem budeme považovat za vykonavatele. Osobu, která má právo daný závazek požadovat, budeme označovat za příkazce. Ještě jednou ale připomínáme, že i příkazci mohou mít vůči vykonavateli své povinnosti (např. zaplatit mu za dané vykonání, poskytnout součinnost apod.) a že tedy vztah vykonavatel a příkazce je komplexní a mnohostranný²²¹.

Povinnost, aby vykonavatel splnil, k čemu je zavázán, vychází z obecně přijatelných zásad lidského chování (viz kapitola 2.1). Kdyby tato povinnost neexistovala, nebyla by možná žádná lidská spolupráce, což by ohrožovalo podstatu lidské existence. Daná skutečnost se odrazila v řadě neformálních pravidel lidské spolupráce, která vznikala a evolvovala v průběhu lidské existence. Svým způsobem lze říci, že daná neformální pravidla právě řešila a řeší problém, aby jednotlivé osoby (vykonavatelé) jednaly v souladu se svými povinnostmi. K některým povinnostem se přitom dotyčné osoby nezavázaly dobrovolně, závazek vznikl v důsledku jejich postavení v lidské skupině (společnosti). Např. závazek rodičů starat se o své děti není dobrovolný závazek, plyne z lidské existence, postavení člověka ve společnosti. V případě povinné vojenské služby jsou vojáci rovněž v pozici vykonavatelů, přičemž k dané povinnosti se v případě existence branné povinnosti nezavázali dobrovolně. Podobně lze najít další příklady. Lidská pravidla stanoví tedy nejen povinnost dodržovat dobrovolně přijaté závazky, ale jednotlivým členům stanoví i další povinnosti, které si daná společnost vytváří, přičemž tyto povinnosti mají nejružnější charakter²²². Postupem času byla řada povinností vtělena do formálních pravidel typu zákonů nebo jiných právních předpisů a člověk je nucen je dodržovat v důsledku své

²²¹ Některé ekonomické teorie omezují problém pána a správce na oblast firem, respektive obecněji organizací. Poukazují na fakt, že organizace vznikly proto, že koordinace lidských aktivit (transakcí) je nákladná. Náklady spojené s danou koordinací se potom označují za transakční náklady (Williamson 2000, Furberton a Richter 2005, Voigt 2008). Jak poukázal již v roce 1937 R. Coase (Coase 1937), firmy vznikají proto, že nežijeme ve světě dokonalé konkurence, ale je potřeba organizovat řadu lidských aktivit. Daná potřeba je často optimálně řešena prostřednictvím firem, kdy majitelé firmy mají nadřazené postavení vůči svým zaměstnancům, zaměstnanci jsou povinni poslouchat pokyny majitelů. Majitele lze potom označit za příkazce, zaměstnavatele za vykonavatele. Souhlasíme, že organizace je typické prostředí, ve kterém problém pán a správce vzniká. Na druhou stranu by bylo chybou jej omezit pouze na prostředí organizací. Dle našeho názoru může tento problém vzniknout kdekoli, kde jedna osoba má nějaké povinnosti vůči druhé osobě a kde by pro první osobu bylo výhodné, aby nejednala v souladu s těmito povinnostmi.

²²² Právní teorie viz např. Zubíková a Drábová (2007) obecně lidské povinnosti rozdělují do čtyř kategorií podle jejich obsahu: něco dát (latinsky „dare“), něco vykonat (latinsky „facere“), něco strpět (latinsky „pati“) a něco nevykonat (latinsky „non facere“).

příslušnosti k danému společenství – můžeme tak konstatovat, že je vykonavatelem vůči danému společenství. Stále však platí, že daná formální pravidla jsou specifickým vyjádřením obecně přijatelných zásad lidského chování²²³.

Teorie, která se problému pána a správce věnuje, se nazývá teorie zastoupení (Furobotn a Richter 2005, Holman 2007, Otáhal 2009). Název vychází z představy, že agent (vykonavatel) zastupuje příkazce a měl by jednat v jeho zájmu. Podstata problému pána a správce spočívá v tom, že pro vykonavatele může být výhodné, aby jednal v rozporu s povinnostmi, které vůči příkazci má, tedy pro vykonavatele může být výhodné, aby dané povinnosti porušil. Skutečnost, že pro člověka je výhodné porušovat povinnosti, je pravděpodobně produktem sociobiologického vývoje. Jak poukazuje Wilson (1999), organismy, které některé povinnosti a pravidla porušovaly, měly větší šanci na přežití²²⁴. Obecněji lze konstatovat, že tímto porušením pravidel porušovatel (vykonavatel) zvyšuje svůj užitek. Protože, jak jsme již několikrát konstatovali, cílem lidského jednání je dosáhnout co největší úrovně užitku, může k porušení docházet²²⁵. Skutečnost, že člověk je schopen porušovat svoje povinnosti, že je to pro něj výhodné, nám je tedy sociobiologicky dána. Daná schopnost ovšem narušuje lidskou kooperaci. Hodgson a Jiang (2007) konstatují, že agent (vykonavatel), který se dopouští korupce, snižuje svoji věrohodnost z hlediska cílů (poslání), které má plnit. Žák a Gregorová (2006b, s. 6) připomínají, že „koncept modelu zastupování je spojen s pojmem asymetrických informací a morálním hazardem. Asymetrická informace znamená, že jeden subjekt má úplnější informace než subjekt druhý a tím dochází k výhodnějšímu postavení při vyjednávání. Morální hazard vzniká tehdy, když činnost jednoho subjektu (informovaného) vede ke snižování užitku jiného subjektu (neinformovaného) a původce nenese následky svého působení“. Agent má zpravidla o svých aktivitách lepší přehled než principál, což jej zvýhodňuje při jednáních s principálem. Agentova činnost může vést ke snižování užitku principála a agent nemusí nést za toto jednání důsledky. Potom nic nebrání, aby se agent takového jednání dopouštěl, jinak řečeno, aby se dopouštěl morálního hazardu.

Z pohledu teorie her lze konstatovat, že se zde setkáváme (stejně jako v jiných případech) s problematikou vězňova dilematu (Binmore 2007, Dlouhý a Fiala 2007): pokud porušuje své povinnosti a pravidla jeden člověk nebo malá skupina osob, je to pro ně výhodné, včetně toho, že se zvyšuje jejich šance na přežití. Budou-li ovšem porušovat pravidla a povinnosti všichni členové (obvykle postačí většina členů) daného společenství, mění se daná výhoda v nevýhodu a všichni členové společenství jsou na tom hůře, než kdyby k porušování nedocházelo. Dané porušování lze opět (viz kapitola 2.1 a viz výše v této subkapitole) označit za jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Můžeme se totiž ptát: Je rozumné chtít, aby všichni agenti porušovali své povinnosti? Pokud však vzhledem ke struktuře výplat (odměn) bude porušení výhodné²²⁶, vždy bude existovat

²²³ Zde předpokládáme, že formální pravidla jsou v souladu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Situace, kdy tomu tak není, je rozebrána v kapitolách 2.7 a 6.4.

²²⁴ Podobný názor zastává i Petrák (2011).

²²⁵ Jensen a Meckling (1976, s. 5) zde uvádějí: „Definujeme vztah příkazce a vykonavatele jako smlouvu, ve které se jedna nebo více osob (příkazců) zapojuje do vykonávání služeb ve jménu jiné osoby (vykonavatele). Tato činnost vyžaduje delegování rozhodovací pravomoci. Jestliže obě zainteresované strany maximalizují užitek, existuje dobrý důvod pro domněnku, že vykonavatel nebude vždy jednat v nejlepším zájmu příkazce.“

²²⁶ V případě situace vězňova dilematu je porušení výhodné. Jak konstatují např. Heissler, Valenčík, Wawrosz (2010, s. 213): Podmínkou toho, aby se jednalo o hru typu vězňova dilematu, je, že v případě všech hráčů jsou splněny následující nerovnosti:

- výplata hráče v případě, že hráč nespolupracuje (přizná se) a druhý hráč spolupracuje (nepřizná se), je větší než výplata, když se oba přiznají;
- výplata hráče v případě, že se oba nepřiznají, je větší než výplata, když se oba přiznají;

přinejmenším tendence, aby k porušování docházelo. Nestačí proto jen slovně apelovat, aby se tak nedělo, je třeba vytvářet pobídky, které porušování omezí.

Ekonomická teorie (Otáhal 2010) konstatuje, že příkazce má v zásadě dvě možnosti, jak vykonavatele od porušení jeho povinností odradit – pomocí odměn a pomocí trestů. V explicitní nebo implicitní smlouvě²²⁷ příkazce může nastavit, že pokud se vykonavatel porušení vyhne, bude odměněn, pokud k porušení přistoupí, bude potrestán. Otáhal (2010) upozorňuje, že kategorie odměny a trestu nelze od sebe oddělit, neboť jedna bez druhé postrádají svůj význam. Stejně jako podnikatel nemůže být podněcován k hledání ziskových příležitostí bez toho, aby byl v případě špatného rozhodnutí potrestán ztrátou²²⁸, tak vykonavatel nebude od porušování povinností odrazován, pokud za ně nebude potrestán, a k dodržování povinností nebude stimulován, pokud za to nebude odměněn. Obecně musí být struktura trestů nastavena tak, aby odměny v případě, kdy vykonavatel splní povinnosti, ke kterým se příkazci zavázal, byly větší než odměny po odečtení trestů v situaci, kdy vykonavatel své povinnosti nesplní. Pokud na tom po porušení svých povinností a po potrestání za dané porušení bude vykonavatel stále lépe než v situaci neporušení jeho povinností, nemají tresty velký význam a k porušování povinností bude logicky nutně docházet.

Trest může mít řadu podob (Otáhal 2010). Např. nevyplacení odměny nebo snížení odměny. Příkazce může dále vykonavatele nutit, aby v případě porušení svých povinností něco udělal – napravil důsledky porušení, uhradil škodu apod. Konkrétní forma i výše trestu záleží na příkazcových možnostech, schopnostech, nákladech, které jsou s potrestáním spojeny. Příkazce obvykle nemůže zcela (neustále, stoprocentně) kontrolovat vykonavatele – je to pro něj příliš nákladné²²⁹. Místo kontroly by si de facto mohl zařídit to, co po příkazci požaduje, sám. Vzhledem k tomu, že kontrola ze strany příkazce je v naprosté většině případů jen částečná, existuje určitá pravděpodobnost, že porušení ze strany vykonavatele nebude odhaleno. Příkazce musí s touto pravděpodobností kalkulovat a nastavit odměny a tresty tak, aby očekávaná hodnota odměny příkazce v případě porušení (kdy je tato očekávaná hodnota dána odměnou, pokud porušení nebude zjištěno, a odměnou, pokud zjištěno bude), byla nižší než odměna v situaci, kdy příkazce své povinnosti neporušuje. Odhadnutí daných pravděpodobností a nastavení systému odměn splňující zde uvedenou podmínku však není triviálním úkolem a nemusí se podařit.

Obecně platí, že jednou z výzev, které každé lidské společenství neustále čelí a která nemůže být nikdy zcela jednoznačně uspokojivě vyřešena, je nastavení takového systému odměn a trestů, aby vykonavatelé (obecněji členové daného společenství) jednali v souladu s pravidly daného společenství a neporušovali svoje povinnosti. Systém odměn a trestů musí

-
- výplata hráče v případě, když se oba hráči přiznají, je větší než jeho výplata, když se nepřizná a druhý hráč přizná.

Schematicky lze tyto podmínky vyjádřit takto: $NK > KK > NN > KN$, kde první symbol znamená strategii nějakého hráče (jedno z dle prvního nebo druhého), druhý symbol znamená strategii zbývajícího hráče; N znamená, že daný hráč nespolupracuje, čili používá nekooperativní strategii (přizná se); K znamená, že spolupracuje, tj. použije kooperativní strategii (nepřizná se).“ Ke zde uvedenému dodejme, že za prvního hráče lze považovat jednoho člena daného společenství, za druhého hráče ostatní členy společenství.

²²⁷ Řada smluv mezi vykonavatelem a příkazcem má implicitní charakter. Nejsou jasně formulovány, nejsou uzavřeny písemně, přesto vykonavatel ví, co je jeho úkolem, jaké jsou jeho povinnosti, jak bude odměněn, pokud bude jednat v souladu se zájmy příkazce, respektive, co se stane, nebude-li takto jednat. Podrobnosti viz např. Furobotn a Richter (2005), Voigt (2008).

²²⁸ Viz Kirzner (1998).

²²⁹ Stejně tak nemůže příkazce neustále najímat externí osoby kontrolující jednání agenta. Jednak je to ekonomicky nevýhodné, dále nelze vyloučit, že tito externí kontrolaři rovněž budou korumpovatelní včetně toho, že se vytvoří koalici s agentem, kterého mají kontrolovat, v neprospěch příkazce. Detaily viz např. Lui (1986), Basu, Bhattacharya a Mishra (1992), Besley and McLaren (1993), Bac and Bag (2006), Mishra (2006), Khan (2009), Banuri (2011).

být efektivní – jeho náklady nesmí být vyšší než ztráty způsobené společenství tím, že k porušování dochází. Nemá smysl zavádět systém, který bude stát více než dané ztráty. Je přitom těžké odhadnout veškeré náklady systému odměn a trestů, jeho nezamýšlené důsledky²³⁰, veškeré škody, které vznikají porušováním povinností apod. Na danou problematiku je dále nutno se dívat dynamicky. Jak lidé inovují, tak se mění i užitky, které získávají porušovatelé z porušení svých povinností, škody, kterými trpí příkazci a škody, které vznikají celému systému, v němž příkazci žijí. Rovněž se mění pravděpodobnosti, zda bude porušení odhaleno, může se měnit výše odměn, pokud k porušení nedochází apod. Změny zde uvedeného mohou být způsobeny i dalšími faktory než inovacemi (např. změnou počtu obyvatel, změnou přírodních podmínek apod.). Nelze tedy vytvořit univerzální nadčasový systém odměn a trestů.

Korupci lze chápat²³¹ jako jeden z mnoha případů, kdy vykonavatel porušuje svou povinnost vůči příkazci. Vykonavatelem může být řada osob, např.:

- zaměstnanci soukromé firmy. Příkazcem je zde zaměstnavatel.
- společníci soukromé firmy²³². Příkazcem jsou zde další společníci.
- členové včetně reprezentantů (osob s právem rozhodovat) nějakého spolku, politické strany apod. Příkazcem jsou zde ostatní členové.
- úředníci nějaké veřejnoprávní organizace. Příkazcem je zde organizace, ve které pracují nebo pro kterou působí.
- politici, členové zastupitelských sborů, představitelé výkonné moci (vlády, rady zastupitelstva obce, kraje), soudci apod. Příkazcem jsou zde občané daného státu²³³.

Korupce se od jiných forem porušení povinnosti liší tím, že korumpovaný vykonavatel porušuje svou povinnost právě v důsledku toho, že za porušení očekává od nějaké další osoby (korumpujícího) odměnu. Zde není nutno řešit, zda korumpovaný tuto odměnu aktivně vyžaduje, nebo zda je mu nabídnuta korumpujícím a korumpovaný se ji „pouze“ rozhodne přijmout. Pokud jednání korumpovaného není odhaleno, tak získává vedle odměny od příkazce i odměnu od korumpujícího. A i v případě, kdy je korupce odhalena, může korumpovanému daná odměna zůstat a její výše může být vyšší než odměna, kterou dostává korumpovaný vykonavatel od příkazce. Systém pobídek ve formě odměn a trestů tak musí řešit následující otázky:

- jakou odměnu vykonavatel od příkazce dostane, pokud se nedopustí korupce,
- jakou odměnu vykonavatel od příkazce dostane, pokud se dopustí korupce,
- co se stane s odměnou od korumpujícího, kterou vykonavatel má dostat nebo dostal v případě odhalení korupce,
- jak dále bude zkorumpovaný vykonavatel potrestán, bude-li jeho korupce odhalena.
- zda a jak bude potrestán ten, kdo s vykonavatelem uzavřel korupční kontrakt. Způsob a výše trestu, včetně pravděpodobnosti potrestání může dotyčné odrazovat od ochoty korupční kontrakt uzavřít, a tím může snižovat četnost korupce.

I zde platí, že systém odměn a trestů musí být efektivní, jeho náklady musí být nižší než škody způsobené korupcí. I zde dále platí, že nelze monitorovat veškeré jednání vykonavatele, tudíž vždy existuje nějaký prostor pro korupci, jež nemusí být odhalena. I zde

²³⁰ Hayek (1994), Hayek (1995), Mises (2006) a další ekonomové upozorňují, že člověk nemůže odhadnout všechny důsledky svého jednání.

²³¹ Korupci z pohledu modelu pána a správce analyzují např. Klitgaard (1988), Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris (2000), Lambsdorff (2007), Hodgson a Jiang (2007), Teorell (2007), Khan (2009), Lopéz a Santos (2014).

²³² Za společníky zde lze chápat i členy družstva, případně další podobné případy.

²³³ Proč se domníváme, že v tomto případě jsou občané příkazci, a proč nesouhlasíme s názory, které občany za příkazce nepovažují, je vysvětleno v kapitole 2.5.

tedy musí být systém nastaven tak, aby očekávaná odměna vykonavatele v případě korupce (příčemž tato očekávaná odměna je dána odměnou v případě neodhalení korupce a v případě odhalení korupce) byla nižší než odměna bez korupčního jednání. Do dané očekávané odměny lze zahrnout i budoucí odměny vykonavatele, pokud se dopustí korupce a je odhalen. Pokud v takovém případě neklesne pouze jeho aktuální odměna, ale i jeho budoucí odměny, bude ke korupci méně motivován. Z hlediska odhalování korupce platí vše, co bylo uvedeno v předcházejících odstavcích, tj. i závěr, že nejde vytvořit nadčasový univerzální systém odhalující veškerou korupci. Oproti jiným formám odhalování porušování vykonavatelových povinností²³⁴ je odhalování korupce ztíženo právě tím, že užitek vykonavatele v případě korupce má podobu peněz nebo jiného plnění a vykonavatel může mít silný motiv tento užitek získat. Obecné pravidlo, že odměna vykonavatele v situaci, kdy jedná v souladu s obecně přijatelnými zásadami, musí být větší, než v situaci, kdy tak nejedná (viz výše), se v případě boje proti korupci modifikuje: systémy boje s korupcí potom musí být nastaveny tak, aby to, co vykonavatel v případě odhalení jeho korupce ztratí, bylo výrazně vyšší než to, co získá²³⁵. Systémy přitom musí vhodně kombinovat výši sankce a pravděpodobnost dopadení. Každý systém boje proti korupci tak musí z pohledu teorie zastoupení obsahovat následující body (Klitgaard 1988, Klitgaard, MacLean-Abaroa a Parris 2000, Langr 2013):

- výběr vhodných agentů jejich principálů;
- sestavení vhodných odměn (např. platový postup, který zabrání korupčním potřebám) a postihů (např. autorita principálů postihovat nekalé jednání agentů, odstrašující postihy);
- zdokonalení monitoringu a informování (např. systémy evidence nepřístojného jednání, podpora whistleblowingu, ombudsman či speciální antikorupční oddělení v organizaci, systematické shromažďování informací od třetích stran);
- restrukturalizaci vazeb principál – agent – klient, aby došlo k oslabení monopolu rozhodování, ke snížení svévole a k posilování skládání účtů a transparentnosti (např. v podobě posilování prvků soutěživosti v oblasti produkce veřejných statků a služeb, definice cílů organizace a postupů a procesů vedoucích k jejich dosahování, rotace agentů v rámci funkčních míst apod.);
- vyzdvižení etické a morální stránky (např. pomocí vzdělávacích programů a tréninků, stanovením korporátní kultury a etických kodexů).

Pokud vykonavatel jedná v rozporu se svými povinnostmi, tak zároveň porušuje příkazcova práva. Může se jednat o vlastnická práva – např. v situaci, kdy zaměstnanec společnosti jedná v rozporu se svými povinnostmi. Může se jednat o jiná práva – např. když politik jedná v rozporu se svými povinnostmi. Teorie zastoupení se někdy omezuje pouze na vlastnická práva²³⁶, je ale zřejmé, že korupcí lze porušit řadu dalších práv. Platí dále, že různí agenti mohou porušovat různě důležitá práva správců, respektive že v některých případech je toto porušení závažnější než v jiných. Jako příklad lze uvést odlišnou závažnost porušení povinnosti policisty, který přijímá úplatky, a porušení povinnosti číšníka, který lépe

²³⁴ Tento text si uvědomuje, že v řadě případů, kdy vykonavatel porušuje své povinnosti, získává něco hmotného. Např. pokud zaměstnanec (vykonavatel) něco ukradne svému zaměstnavateli (příkazci), poruší svou povinnost, kterou zaměstnanec má, a zároveň získá něco měřitelného – samotný předmět krádeže, z kterého má užitek (užitek ale může mít i ze samotného činu krádeže). Přesto se domníváme, že v jiných případech je odhalení porušování vykonavatelových povinností snadnější. To proto, že korupce probíhá zdánlivě mimo dohled příkazce, že je více skrytá.

²³⁵ Jako jeden z vhodných způsobů se jeví snaha zahrnout do agentovy užitkové funkce nejen materiální užitek, ale i užitek z morálního jednání (viz např. Klitgaard 1988, Khan 2009). Pokud morální normy, které určitý člověk zastává, chápou korupci jako něco nepřijatelného, zvyšuje to pro potencionální aktéry náklady spojené s korupcí. Je tak možné, že díky těmto dodatečným nákladům se korupčního jednání nedopustí. Bez nich by to pro ně bylo výhodné.

²³⁶ Např. Benson a Baden (1985) považují korupci za nelegální trh s vlastnickými právy.

obsluhuje hosty, jež mu dávají spropitné, než hosty, jež mu spropitné nedávají. Jak konstatuje Otáhal (2006), pokud například policista vezme úplatek za vynechání kontroly technického stavu vozidla a toto vozidlo svým technickým stavem narušuje plynulost provozu na silnicích, ohrožuje policistovo chování organizaci ministerstva vnitra víc, než brání spropitného v restauraci. Jinak řečeno, číšník tím, že mění kvalitu obsluhy podle toho, jaké dostane spropitné, neohrožuje přijímáním spropitného organizaci tak, jako policista ministerstvo vnitra přijímáním úplatků. Proto ministerstvo zakazuje policistům brání jakýchkoliv úplatků, zatímco restauratér číšníkům brání spropitného nezakazuje. Ze zde uvedeného plyne, že řešení korupce závisí na prostředí (organizaci), ve které ke korupci dochází nebo může docházet²³⁷.

Lambsdorff (2002) dokládá podstatnost prostředí, ve kterém se korupce odehrává, obdobně jako předcházející odstavec. Konstatuje, že teorie zastoupení implicitně předpokládá „dobrého“ (nezkorumpovatelného) příkazce a „zlého“ (potencionálně zkorumpovatelného) vykonavatele. To ovšem nemusí být pravda. Příkazci se rovněž mohou dopouštět korupčního jednání, byť třeba na jiné úrovni (v jiné oblasti) než agenti. Mohou také korupční jednání podceňovat, ignorovat, tolerovat. To vše vytváří signály pro korupční jednání agenta²³⁸. Dále teorie implicitně předpokládá, že příkazce je schopen stanovit taková pravidla, která jsou v souladu (v terminologii této práce) s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Jinými slovy, teorie zastoupení obvykle nepočítá s tím, že samotná pravidla, kterými se jednání jednotlivých osob ve společnosti řídí, mohou být ovlivněna (být projevem) korupčního jednání. Relativně silný je i předpoklad, že příkazce je schopen nastavit odměny a tresty, aby podporoval nekorupční jednání agenta. V mnoha případech nemá příkazce daný systém odměn a trestů pod kontrolou na 100 %, respektive tento systém je rovněž ovlivněn korupčním jednáním. Obecně lze konstatovat, že ačkoliv korupční vztah zahrnuje dva subjekty (korumpujícího a korumpovaného, přičemž, jak je uvedeno v kapitole, na obou stranách může být více osob), často je tento korupční vztah součástí celé další sítě vztahů včetně korupčních. Teorie zde hovoří (např. Frič a kol. 1999, Stefes 2007, Rothstein 2007, Frič 2012, Persson, Rothstein, Teorell 2013), že konkrétní korupční vztah může být součástí korupční sítě, přičemž tato síť vytváří nebo alespoň ovlivňuje pravidla a podmínky širšího systému (např. společnosti), ve které síť působí. Potom se při boji proti korupci nestačí zabývat pouze individuálními korupčními vztahy, protože jejich rozbitím nemusí být rozbity další předpoklady pro existenci korupce. Korupční normy a další předpoklady pro existenci korupce mohou vést k tomu, že individuální korupční vztah je snadno nahrazen jiným a celková míra korupce se nesníží. Naopak noví lidé (noví příchozí) se mohou zapojit již do existující korupce²³⁹.

Khan (2009) z hlediska prostředí upozorňuje, že záleží na tom, kdo se účastní korupčního kontraktu. Konstatuje, že odlišný bude dopad korupce ve dvou různých situacích, i když v obou situacích se korupce zúčastní stejné procento osob²⁴⁰. V první situaci účastníci

²³⁷ Karklins (2002) uvádí obdobný příklad: Pokud policista vezme úplatek a nevyšetří tak dopravní přestupek, je to špatné. Pokud však policista organizuje udělování řidičských oprávnění osobám, které nesplnily požadované podmínky, je to horší. Obdobně se domnívá, že je závažnější, pokud korupce zasáhne sféru soudnictví, která patří k základním druhům moci, tj. situace, kdy soudce vezme úplatek a nerozhoduje nestranně, než pokud lékař vezme úplatek a nějakému pacientovi poskytne přednostní (lepší) péči.

²³⁸ Detaily např. Ashforth a Vikas (2003).

²³⁹ Klíma (2015) jako příklad v českých podmínkách takového nově příchozího uvádí premiéra ČR z let 2006–2009 M. Topolánka. Domnívá se, že díky svým privilegiím mohl snadno nabýt dojmu, že se stal vyvoleným členem jakési novodobé šlechty či klubu. Odtud je již krůček k tomu, co M. Topolánek dělal: nechat se zvat do turistických rájů, pobývat v honosných vilách a plavit se na luxusních jachtách. Jako druhý příklad člověka, ve který mnozí vkládali naděje, že se stane lídrem, jenž vyhlásí boj klientelismu, uvádí bývalého pražského primátora z let 2002 až 2010 Pavla Béma. Jak ale konstatuje Plesl (2008) „Bém se nechal semlít všemi pražskými lobbisty, kterým jde jen o miliardy z městského rozpočtu. Dnes může sloužit jako odstrašující příklad toho, co s člověkem dokáže politika.“

²⁴⁰ V případě Khana (2009) 10 %.

korupčního kontraktu nemají možnost příliš ovlivnit prostředí, ve druhém tuto možnost mají – korupce se např. odehrává mezi politiky přijímající zákony, mezi osobami, které dané společenství uznává jako autority apod. V druhém případě korupce logicky ovlivní větší počet aktérů než v prvním. Kuran (1989) obdobně argumentuje, že pokud je ve společnosti korupce rozšířena, mohou se korupce zúčastnit i agenti, kteří by jinak jednali nekorupčně. Obecně lze tedy konstatovat, že korupci nelze omezit pouze na vtaž mezi agentem a příkazcem, ale je nutno věnovat pozornost i dalším institucionálním aspektům – prostředí, okolí, normám, apod., při kterých dochází ke korupčnímu jednání. Jak ale konstatuje literatura (např. Kuran 1989, Lambsdorff 2002, Khan 2009, Otáhal a Wawrosz 2012), teorie zastoupení sama o sobě není schopna prostředí, v kterém ke korupci dochází, analyzovat. Potom ale sama o sobě není schopna navrhnout vhodné způsoby boje proti korupci. Řešení dané situace je rozebráno v kapitolách 6.4, 8.4 a 9.2.

3.2 Korupce jako projev vyhledávání (dobývání) renty

Pojem vyhledávání (dobývání) renty (anglicky rent-seeking)²⁴¹ označuje aktivitu, jejímž cílem je získání renty uměle vytvořeným státním zásahem, například omezením nabídky. Zdrojem renty je monopolní či jinak privilegovaná pozice na trhu, na jejíž získání bude ekonomický subjekt vynakládat zdroje, které potom nemohou být vynakládány na produktivní aktivity. Přesun zdrojů do neproduktivních aktivit představuje společenskou ztrátu, která se bude zvyšovat v důsledku konkurence zájmových skupin usilujících o získání stejného typu renty. Cílem dobývání renty je dosažení nebo udržení dané pozice v některé oblasti hospodářské aktivity. Vyhledávání renty je standardně považováno za nežádoucí aktivitu spojenou s plýtváním zdroji, která spočívá v nekompenzovaných a nechtěných transferech²⁴². Jak konstatuje Jurečka a kol. (2013), v současné době je daný termín stále více používán v širším slova smyslu a zahrnuje jakékoliv chování, které má za cíl zvýšit příjem a zisk firmy, ale také odvětví, profesních organizací a jiných seskupení jinými cestami než produkcí užitečných statků²⁴³. Baumol (1996) se na dobývání renty dívá jako na jednu z forem destruktivního podnikání, při kterém podnikatel svůj zisk získává bez vztahu k zákazníkům.

Teorie dobývání renty je obvykle²⁴⁴ chápána jako součást teorie veřejné volby. Toto zařazení je logické – privilegia ve většině případů přiděluje stát a teorie veřejné volby se právě zabývá tím, jak probíhá a co ovlivňuje jednání a rozhodování představitelů státu, občanů ve vztahu k státu apod. Tento text nemůže detailně rozebírat jednotlivé otázky, kterými se teorie veřejné volby zabývá, odkazuje zde na jiné texty (např. Peková, Pilný, Jetmar 2005). Pojem vyhledávání renty zavedla do ekonomické teorie A. Krueger v 70.

²⁴¹ Česká terminologie zde není jednotná. Anglicky se standardně užívá pojem „rent-seeking“. Ten se do češtiny obvykle překládá jako „dobývání renty“, ač přesnější překlad by byl „vyhledávání renty“. Z hlediska češtiny lze termíny „vyhledávání renty“ i „dobývání renty“ pokládat za synonyma. Pro zajímavost konstatujeme, že Klaus (2014b) k danému termínu konstatuje: Ekonomický termín „rent seeking“ (prvně použitý koncem 60. let Robertem Tullockem) neumíme dobře přeložit (což ostatně nejde), ale hlavně jsme si nevytvořili takový český termín, který by tento fenomén vyjadřoval. „Dolování renty“ (v učebnici Roberta Holman) nedává žádný smysl. Já preferuji mluvit o získávání ekonomických efektů nikoli produktivní činnosti, ale ovlivňováním rozhodování politiků, úřadů, ale i firem. Je to obecnější termín než korupce a navíc termín přesnější. Je to i lobování všeho druhu, využívání známostí a konexí, jsou to nejrůznější „protislužby“, je to vždycky něco za něco, je to většinou úsilí překonat nějaký defekt systému (od usnadnění získání stovebního povolení po „zaplacení“ vstupu do zaplněné restaurace atd.). Je to velmi často snaha obejít selhání trhu nebo selhání státu (nebo jakékoli jiné instituce), není to jen morální selhání člověka (jak je to chápáno u nás), leckdy to ani není pro nikoho újma.

²⁴² Zde uvedená definice vychází z definice uvedené v Klvačová a kol. (2008).

²⁴³ Lambsdorff (2002) konstatuje, že subjekty, které usilují o získání renty, nechtějí maximalizovat zisk tak, že nabídnou zákazníkům lepší nebo levnější produkt. Jakýkoliv příjem, který je získán prostřednictvím dobývání renty, snižuje příjem jiných osob.

²⁴⁴ Např. Klvačová a kol. (2006 a 2008).

letech 20. století (Krueger 1974)²⁴⁵, přičemž se domnívala, že konkurence ve snaze získat nějakou rentu patří k charakteristikám kapitalistické společnosti. Nejrůznější subjekty usilují, aby jim stát přidělil nějaké privilegium, díky němuž by získali monopolní nebo obecně privilegovanou pozici na daném trhu, a tak zaručený zisk. Snaha o vyhledávání renty tak nutně bude existovat, pokud bude existovat nějaký subjekt, který má pravomoc rozhodovat o privilegiích pro jednotlivé členy dané společnosti. Vědomě zde používáme termín „nějaký subjekt“. Tímto subjektem nemusí být nutně stát, respektive nějaký jeho orgán. Může to být i někdo jiný. Lze si teoreticky představit společnost beze státu, v níž ale některé subjekty mají právo rozhodovat o postavení druhých, jejich právech a povinnostech. I na tyto subjekty potom bude vyvíjen nátlak, aby někomu zajistili privilegované postavení. Vzhledem k zaměření této studie nemůžeme jít v rozvíjení daných úvah dále, upozorňujeme ale, že ani v tzv. anarchokapitalistické společnosti (Hoppe 2009) nemusí pokusy o dobývání renty zmizet, jak se někteří příznivci této společnosti domnívají (Hoppe 2002, Higgs 2006).

Úsilí o získání renty prostřednictvím nějakého privilegia, snaha získat a udržet dané privilegium, zabránit ostatním v jeho získání a udržení, je projevem lidské přirozenosti, skutečnosti, že lidé usilují o svůj užitek, přičemž volí takové způsoby jednání, které jim přinášejí co největší užitek. Prostřednictvím privilegií mohou lidé snadno získat příjem a ten potom použít k uspokojování svých potřeb. Příjem z privilegií je mnohdy snadnější (přinejmenším se to jednajícím tak jeví) než příjem získaný v běžném konkurenčním procesu. Privilegia znamenají jistotu, běžný konkurenční proces je naopak spojen s nejistotou. V konkurenci nemá nikdo zaručeno, že uspěje²⁴⁶. Pokud již uspěl, nemá zaručeno, že se tento úspěch bude opakovat. Stabilizace postavení je logickou reakcí na ohrožení, které každému subjektu konkurence přináší, zisk a udržení privilegia tuto stabilizaci obvykle zaručuje²⁴⁷. Dobývání renty je opět sociobiologický fenomén. Ti, kdo nějakou rentu získají, mají větší pravděpodobnost, že přežijí. V minulosti mohlo jít přímo o život, dnes jde sice jen o zaručené příjmy, postavení apod., ale i tak jsou to důležité věci. Pokusy získávat rentu jsou staré jako lidstvo samo (Wilson 1999), opět je musíme brát jako něco, co patří k lidské přirozenosti, s čím se rodíme a co z nás nelze odstranit. I zde platí, že privilegia nemohou mít všichni. Koneckonců je to logické, kdyby každý člen nějaké společnosti disponoval stejným privilegiem, tak nemůžeme hovořit o privilegiu. Privilegia se musí vztahovat pouze na vybrané členy společnosti. Privilegia ale zpravidla ostatní nepriviligované osoby znevýhodňují – nemají takové možnosti, čelí větším nákladům apod. Konkrétní znevýhodnění vždy vychází z povahy daného privilegia. Můžou to být dražší statky, nemožnost nebo obtížnější možnost získat příjem v některých oblastech, nemožnost uspokojovat některé potřeby apod. Vzhledem ke zde uvedenému opět nemá smysl planě argumentovat, že snaha o dobývání renty je škodlivá, smysl má hledat takový systém pobídek (odměn a trestů), které dobývání renty omezí, ačkoli jej vzhledem k jeho podstatě nelze nikdy odstranit.

Ještě jednou připomeňme, že samotná existence státu dobývání renty napomáhá, existence státu ale není hlavním důvodem dobývání renty. Tím je naše přirozenost. Z hlediska státu jako subjektu disponujícího možnostmi privilegia udělovat má samozřejmě smysl nastavovat takové mechanismy, aby těchto možností bylo co nejméně, aby byly kontrolovatelné, aby byly veřejné apod. Obecným způsobem omezování privilegií je

²⁴⁵ Problematikou dobývání renty se samozřejmě zabývali ekonomové i dříve. Např. v roce 1967 Gordon Tullock publikoval článek *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft* (Tullock 1967), ve kterém zdůvodňoval, že ke ztrátě celkové efektivnosti dochází právě z důvodu snah o získání nějakého privilegia.

²⁴⁶ Hayek (1995) konstatuje, že v řádu rozšířené spolupráce se odměna nedává za zásluhy např. v podobě dodržování morálních zásad. V tomto řádu se postup vpřed jedněch platí nezdarem stejně opravdové a záslužné snahy jiných.

²⁴⁷ Zde popsaných skutečností si byl vědom i Adam Smith, (Smith 2001).

umožnění volného vstupu do jednotlivých oblastí²⁴⁸ (Holman 2007, Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010), tedy umožnění vzniku konkurence. Zdůrazněme, že podle ekonomické teorie (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010) z hlediska konkurence postačí i potencionální možnost konkurence, tedy aby na daný trh mohl vstoupit další producent (firma) nebo spotřebitel. Za konkurenční můžeme tedy označit i trh, na kterém působí jediný producent na straně nabídky nebo jediný spotřebitel na straně poptávky, platí však, že na tento trh mohou snadno, bez problémů, vstoupit další producenti či spotřebitelé. Konstatujeme ještě, že konkrétní uspořádání státu, pravidla, která v daném státě existují, budou nepochybně ovlivňovat, v jaké míře bude dobývání renty realizováno, které formy budou preferovány. Institucionální prostředí, tedy struktura formálních a neformálních pravidel platných v daném společenství, je z hlediska dobývání renty významným faktorem²⁴⁹.

Bylo by přitom nefér tvrdit, že dobývání renty probíhá tak, že nejrůznější subjekty usilují o privilegia a stát jim tato privilegia uděluje, přičemž za udělení privilegia rovněž něco požaduje. Stát, respektive jeho součásti a představitelé, může privilegia aktivně nabízet právě proto, že je to pro něj výhodné. Teorie veřejné volby (Stigler 1971, Buchanan a Tullock 1999, Buchanan 2002) upozorňuje, že jednotlivé součásti státu jakožto organizace, jejichž hlavním kritériem není zisk, musí hledat a mít smysl své existence. Udělování privilegií může tento smysl zajistit. Pokud do pravomocí nějaké státní (obecně veřejnoprávní) organizace patří udělování privilegií, má tato organizace své jisté. Stát potom může vybrané subjekty podněcovat k tomu, aby nějaká privilegia získaly, respektive může jim aktivně privilegia udělovat. Důvodem této aktivity opět bude skutečnost, že je to pro stát, respektive jeho konkrétní organizace a osoby v nich působících, výhodné. Obecně dále platí, že stát může vytvářet nejrůznější umělé bariéry právě proto, aby ti zájemci, kteří je potřebují překonat, byli ochotni dávat úplatky²⁵⁰.

Přes to, co bylo uvedeno v předcházejícím odstavci, ekonomická teorie (Holman 2007) konstatuje, že snaha o získání nějakého privilegia bude spíše pocházet od soukromých subjektů. Může se jednat o jednotlivý subjekt (např. konkrétní firmu), většinou ale danou snahu koordinovaně vyvíjí více subjektů, které se formálně i neformálně sdružují. Ekonomická teorie potom hovoří o zájmových skupinách, které lze nejjednodušeji (byť poněkud tautologicky) definovat jako osoby se společným zájmem (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010). Jako příklad zájmové skupiny lze uvést firmy působící v určité oblasti (odvětví). Jedním z cílů zájmových skupin je i získání privilegií pro své členy. Jakkoliv daná privilegia mají nejrůznější podobu, v konečném důsledku vedou k omezení vstupu do daného odvětví, tím k omezení nabídky a k vyšší ceně, a tudíž i zisku pro subjekty v tomto odvětví působící (členy zájmové skupiny)²⁵¹. Platí přitom (Holman 2007, Olson 2008, Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010), že úspěšnější v získávání privilegií (dobývání renty) budou malé

²⁴⁸ Jako příklad umožnění vstupu do jednotlivých oblastí lze zmínit i odstranění bariér pro cestování. Proto, pokud jsme v kapitole 2.4 zmínili komunistickou Čínu, jejíž předpisy znemožňovaly cestování mezi čínskými provinciemi, tak umožněním volného vstupu do odvětví zde je umožnění cestování.

²⁴⁹ Pro zajímavost konstatujeme, že Buchanan (2002) vymezuje dobývání renty jako chování v institucionálním prostředí, které podněcuje k maximalizaci užitku jednotlivců v aktivitách, které jsou z pohledu společnosti neefektivní. V dynamické verzi teorie dobývání renty k takovému chování podněcují umělé bariéry vstupu do odvětví.

²⁵⁰ Viz poznámka číslo 248. Buchanan (1980) zmiňuje jako další příklad regulaci taxikářských licencí, kdy města mohou počet licencí regulovat proto, aby donutili žadatele o licenci uplácat. Fisman a Gatti (2006) zdůrazňují, že pokud jsou korumpující ochotni korumpovat, budou korumpovaní dělat vše pro to, aby ke korupci docházelo, např. je budou nutit s nimi trávit více času. Korumpovaní potom budou zdržovat vyřízení žádosti o úplatek atd. Další příklady jsou obsaženy např. v De Soto (1989) a De Soto (2007).

²⁵¹ Jsme si vědomi, že ne všechny firmy působící v nějaké oblasti (odvětví) musí být členem zájmové skupiny usilující o privilegia. Pokud v nějaké oblasti zájmová skupina existuje, přičemž nezahrnuje všechny subjekty působící v dané oblasti (např. všechny potravinářské firmy) a tato zájmová skupina usiluje o privilegia, je možná řada situací. Daná zájmová skupina může privilegia omezovat jen na své členy, ale může usilovat, aby je získali i nečlenové. Rovněž může usilovat, aby nečlenové dané skupiny z odvětví odešli, byli z něj odejiti apod.

zájmové skupiny (skupiny o malém počtu členů). U těchto skupin nehrozí tříštění zájmů, lépe se koordinují. Navíc se snadněji mohou rozdělit o zisk, který v důsledku privilegia získají. Na jednoho člena zájmové skupiny tak bude připadat vyšší zisk než u větších skupin.

Ekonomická teorie dále upozorňuje, že pro nečleny zájmových skupin je často ekonomicky neefektivní proti daným privilegiím bojovat – náklady, které konkrétní nečlen s tímto bojem má, jsou často vyšší než ztráta, která mu plyne z důsledku toho, že někdo jiný disponuje určitým privilegiem. Nečlenové mnohdy nejsou schopni svoji ztrátu v důsledku toho, že někdo jiný disponuje určitým privilegiem, spočítat, nemusí si ji ani uvědomovat. Pro její vyčíslení je třeba často porovnat stav při existenci privilegia se stavem bez privilegia. V realitě ale existuje jen jeden stav, druhý je jen hypotetický. Lze samozřejmě namítnout, že se dá porovnat stav před zavedením privilegia a po jeho zavedení, respektive stav na území, kde určité privilegium existuje, se stavem na území, kde tomu tak není. Vždy lze ale protiargumentovat, že rozdíly jsou způsobeny něčím jiným, co se váže k danému času nebo místu. Jednotlivý nečlen zájmové skupiny zpravidla neprosadí zrušení privilegia sám. I nečlenové musí vytvářet koalice, jejich vznik je ale vzhledem ke zde uvedenému obtížnější a tudíž nákladnější. Závěr ekonomické teorie (Olson 2008, Klvačová 2008) potom je, že velké, špatně organizované zájmové skupiny (např. spotřebitelé) mohou být znevýhodněny proti malým, dobře organizovaným zájmovým skupinám²⁵². Olson (2008) zde poukazuje, že skupiny s přístupem k selektivním podnětům (tj. nějakým privilegiím, které se týkají členů dané skupiny) budou akceschopnější než skupiny bez podobných podnětů. Malé skupiny budou mít logicky v podílu na člena daleko větší kartelovou moc a schopnost lobování než rozsáhlé a komplikované organizace.

Korupce je z pohledu teorie dobývání renty analyzována dvěma rozdílnými přístupy. První chápe korupci jako jeden z prostředků, který je používán při dobývání renty (Cartier-Bresson 1997, Rose-Ackerman 1999, Lambsdorff 2002, Lambsdorff 2007), přičemž obvykle (viz i dále) je chápán jako prostředek nelegální a nemorální, samotné dobývání renty je ale chápáno jako legitimní chování. Pokud se někdo v rámci dobývání renty uchýlí ke korupci, lze konstatovat, že podle teorie dobývání renty tyto korumpující subjekty usilující o získání renty (privilegia), přičemž korumpují ty, kdo jim toto privilegium mohou zaručit, respektive jim pomoci v jeho získání. Činí tak proto, že se domnívají, že náklady (výdaje) spojené s korupcí budou menší než renty (příjmy) plynoucí z privilegia. Daný přístup potom porovnává korupci s jinými formami, které se při dobývání renty používají, zejména s lobbingem. Korupce je ve srovnání s lobbingem, případně dalšími formami dobývání renty, obvykle chápána jako netransparentní, neveřejný způsob (např. Jain 1998, Lambsdorff 2002, Bednář 2014), existují ale i opačné názory (viz dále), které preferují korupci na úkor lobbingu.

Lobbing lze obecně definovat jako legální způsob prosazování představ, názorů, cílů určitého subjektu, jako způsob, jak ovlivnit veřejné mínění včetně mínění rozhodovatelů (např. poslanců nebo jiných osob) ve prospěch daného subjektu (Transparency International ČR 2000). Cílem lobbingu je prosadit zájmy určitého subjektu (kterým může být jednotlivec, jediná firma nebo skupina nějakých subjektů, např. firmy podnikající v určité oblasti). Levíček (2006) říká, že lobbing je činnost, jejímž cílem je 1. Zprostředkovat informace; 2. Ovlivnit voleného zástupce nebo úředníka; 3. Získat informace, aby vlastní rozhodnutí bylo správné. Lobbyisté přitom nejsou ti, kdo rozhodují²⁵³.

²⁵² Tento závěr samozřejmě neplatí absolutně. Proto byla použita formulace „mohou být“. I když teorie veřejné volby (Holman 2007) upozorňuje, že politici často upřednostňují zájmy malých zájmových skupin, protože se domnívají, že je potom dotyční členové budou volit, zároveň zdůrazňuje, že v demokratických volbách si nelze rozhněvat ani velké špatně organizované zájmové skupiny (např. spotřebitele). Pokud členům těchto velkých skupin existence privilegií bude přinášet problémy, mohou volit jiné politiky. Zdůrazněme, že voliči ani nemusí chápat vazbu mezi privilegií a svými problémy. Co ale pociťují, je jejich špatný stav, na který mohou reagovat.

²⁵³ Další detaily viz např. Laboutková a Žák (2010), Bednář (2014).

Ekonomická teorie (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010) upozorňuje, že vedle výše zmíněných negativ při prosazování úzkých zájmů (dané zájmy mohou poškozovat ostatní subjekty) lze na lobbingu najít i určitá pozitiva, zejména:

- Vyzdvihování témat, která z různých důvodů nejsou předmětem politické rozpravy (např. v důsledku efektu mizejících politických rozepří²⁵⁴), která ale mohou být důležitá²⁵⁵.
- Lobbisté a jejich prostřednictvím zájmové skupiny mohou sloužit jako zdroj informací pro politickou sféru. Politici stejně jako každý jiný subjekt nemohou disponovat všemi informacemi, zájmové skupiny jim mohou informace doplnit.
- Prostřednictvím (alespoň některých) lobbistů a zájmových skupin lze rekrutovat politiky, a tím budoucí rozhodovatele. Lobbisté a jejich prostřednictvím zájmové skupiny mohou sloužit jako prostředek politické socializace, mohou pomáhat utvářet postoje, hodnoty apod. občanů.

Hamšík (2006) jednoznačně konstatuje, že lobbying je aktivita, která je nedílnou součástí demokratického politického systému občanů. Zájmové skupiny sehrávají v tomto politickém systému důležitou roli. Rovněž se ptá, kde končí korupce a začíná lobbying, a odpovídá (Hamšík 2006, s. 91): „Lobbista nabízí informace, analýzu, podněty, jakmile by však nabídl peníze, službu nebo jiné plnění, které by vedlo k finančnímu nebo statusovému zisku osoby, kterou se snaží přesvědčit nebo informovat, dopustil by se korupce.“

Jak ale bylo výše naznačeno, v rámci rent-seeking teorie existují názory (Krueger 1974, Tullock 1980, Buchanan 1980, Wellisz a Findlay 1984, Appelbaum a Katz 1987, Kaufmann 1997), že lobbying je škodlivější než korupce. Tyto názory vycházejí z toho, že samotné usilování o privilegia je neproduktivní činností, kdy zdroje jsou používány na něco, co přináší prospěch jen držitelům privilegia, nikoliv ostatním osobám. Lze zde připomenout (viz výše) Baumolovu definici destruktivního podnikání (Baumol 1996), při kterém podnikatel svůj zisk získává bez vztahu k zákazníkům. Pokud v rámci lobbingu soutěží více subjektů o získání nějakého privilegia, vynakládají na dané neproduktivní aktivity logicky více zdrojů, tudíž blahobyt celé společnosti klesá. Ve výsledku navíc nemohou získat privilegia všichni, takže kdyby určité privilegium rovnou získal jeden subjekt (nebo malý počet subjektů), mohla by být řada zdrojů přesunuta z neproduktivního usilování o privilegia na aktivity, které přinášejí užitek většímu počtu lidí. Pokud se k získání privilegia používá korupce, je počet subjektů, které korumpují, nutně omezenější a ztráty jsou tak logicky nižší²⁵⁶.

Přístup prezentovaný v předcházejícím odstavci je logicky kritizován (Bhagwati a Srinivasan 1980, Bhagwati, Brecher a Srinivasan 1984, Magee 1984, North 1984, Wintrobe 1998, Lambsdorff 2007). Kritika je často na obecnější rovině a týká se porovnání monopolu (jeden držitel nebo malý počet držitelů privilegií např. v důsledku korupce) a konkurence (větší počet držitelů privilegií v důsledku lobbingu). Je zde poukazováno na to, že vzniklé nebo existující monopoly (a to i tehdy, pokud se jedná o přirozené monopoly, tedy monopoly na základě ekonomické výkonnosti) mají tendenci usilovat o udržení svého postavení, o zvýšení poptávky po svých produktech, přičemž často jako prostředek k dosažení daných

²⁵⁴ Efekt mizejících politických rozepří spočívá v tom, že se politici vyhýbají kontroverzním politickým tématům, na která nemají voliči jednotný názor. Důvodem je, že politici nechtějí svým jasným názorem ztratit tu část voličů, která s nimi nesouhlasí, tito voliči by je nemuseli volit. Detaily např. Heissler, Valenčík a Wawrosz (2010).

²⁵⁵ I díky zájmovým skupinám se podařilo v minulosti prosadit volební právo žen, otevřít otázku rovnoprávnosti amerických černochů, řadu sociálních otázek apod. V současné době hrají zájmové skupiny důležitou úlohu při ochraně životního prostředí, při hájení práv dětí, týraných osob, obětí domácího násilí atd.

²⁵⁶ Z hlediska výhodnosti jednotlivých forem samotné korupce se v rámci stejné logiky občas vyskytují názory, že je lepší jedna centrálně organizovaná korupce (na úrovni celého státu) než mnoho malých korupčních jednání. Podrobnosti viz např. Rose-Ackerman (2006).

cílů používají korupci (Posner 1974)²⁵⁷. Wintrobe (1998) dále upozorňuje, že není jedno, kdo privilegium získá. Jednotliví držitelé se nutně liší a nutně budou jinak jednat se svým okolím, přistupovat ke svým zákazníkům apod. Obdobně Bardhan (1997) říká, že distorze, které v nějakém systému existují, nejsou exogenní, ale jsou projevem toho, jakým způsobem jednotlivé subjekty získaly svá privilegia. De Soto (1989) a Rose-Ackerman (1998) dospívají k závěru, že korupce při získávání privilegií v důsledku vede k odlišnému typu vlády než lobbying: v případě korupce se jedná o vládu, která bude více regulovat, omezovat vstup do odvětví, přičemž aktivně bude vyžadovat úplatky ve svůj prospěch. Souhrnně řečeno, velikost renty závisí na způsobu dobývání renty a na prostředí, ve kterém k dobývání dochází – velikost renty tedy není exogenní faktor²⁵⁸. Výše uvedené teorie mylně předpokládají, že renta exogenní je. Dále mylně předpokládají, že náklady, které soutěžící v rámci lobbyingu vynakládají na získání renty, jsou v případě těch soutěžících, kteří v dané soutěži neuspěli, pouze ztrátou. Tyto náklady ale mohou zvýšit povědomí veřejnosti o soutěžícím, mohou vést k tomu, že výsledné řešení reprezentuje širší zájem (viz též následující odstavec), prostřednictvím daných nákladů mohou být vyzdvížena témata, která doposud nejsou předmětem politické rozpravy (viz výše) apod. Pokud ve společnosti, ve které dochází k lobbyingu, existuje konkurence, nemusí mít vítěz lobbystické soutěže (firma, které se podařilo pro sebe garantovat nějaké opatření vedoucí k rentě) vskutku zaručeno, že v důsledku dané konkurence rentu dostane. Firmy potom mohou být neochotny o rentu bojovat, když ji nemají garantovanou, respektive když je její získávání spojeno s neustálými a nikoliv jednorázovými náklady. Prosadí-li se nějaké lobbystické opatření prostřednictvím nějakého legálního aktu, existuje zpravidla delší doba (Svensson 2005), což zvyšuje stabilitu daného systému. V případě korupce (jakožto nelegálního aktu) není nikdy zřejmé, zda korupční plnění bude uskutečněno, zda se strany korupčního kontraktu nezačnou vydírat apod.

Významnou kritiku, proč korupce je z hlediska usilování o privilegia škodlivější než lobbying, podal Lambsdorff (2007)²⁵⁹. Poukázal, že korupce obvykle sleduje užší zájem než lobbying. Korupčník bere v úvahu jen svůj zájem. V případě lobbyingu jsou zpravidla prosazovány zájmy většího počtu členů. Pokud se lobbying týká nějaké zájmové skupiny, musí brát v úvahu zájem všech svých členů, který je širší než zájem jednoho subjektu. Jak Lambsdorff (2007) konstatuje, pokud by zájmová skupina zahrnovala všechny členy společnosti a prosazovala by jejich zájem, jednalo by se o prosazování veřejného zájmu. Čím užší zájem je prosazován, tím menší ohledy prosazovatel bere na ostatní členy daného systému, a tím jim může způsobovat větší škody. Korupce se přitom obvykle týká malého počtu osob. Lobbying je obvykle první krok od nejužšího zájmu jedné osoby nebo velmi malého počtu osob k prosazování širšího zájmu. Je potom nelogické, aby korupce byla hodnocena jako vhodnější způsob prosazování zájmů.

Hastard a Svenson (2011) dále poukazují, že korupce vzhledem ke svému skrytému charakteru, který je obvyklý v demokratických zemích, dovoluje korumpovanému snadněji porušovat své závazky než v případě lobbyingu. Na první pohled se korupce jeví jako méně nákladná než lobbying – stačí přece uplatit osobu, která má právo rozhodnout v dané věci. Lobbyisté musí oproti tomu ovlivnit více osob, a tudíž by jejich náklady měly být větší. Nicméně korumpující zpravidla nemá jistotu, že korumpovaný dodrží svůj slib. Proto musí často uplácet po uzavření korupčního kontraktu, aby korumpovaný splnil, co v něm slíbil, aby kontrakt pokračoval apod. Usilovatel o rentu tak musí k dosažení svých cílů vynakládat více prostředků v případě korupce, než kdyby loboval. Oproti tomu lobbying právě proto, že je veřejný, činí nedodržení toho, co již bylo lobbyingem získáno, obtížnější. Dang (2013)

²⁵⁷ Posner (1974, s. 349) výslovně konstatuje, že i přirozený (ekonomicky výhodný) monopol má přirozený zájem o zvýšení poptávky po svých produktech.

²⁵⁸ Formální model předpokládající, že velikost renty je endogenním a nikoliv exogenním faktorem, podává např. Lambsdorff (2002).

²⁵⁹ Česky se danou problematikou zabýval např. Müller (2005).

konstatuje, že korupce není transparentní a předvídatelná a nevede vždy k očekávaným výsledkům. Lobbying tak lze považovat (Giovannoni 2011) za efektivnější způsob dobývání renty než korupci.

V souhrnu lze, přes výše uvedené názory preferující korupci oproti lobbyngu, konstatovat, že v rámci prvního přístupu, který teorie dobývání renty při analýze korupce používá, je korupce většinou chápána jako nežádoucí způsob dobývání renty, kdy korumpující coby usilovatel o privilegium a z něj plynoucí renty korumpuje subjekt, který mu může dané privilegium udělit²⁶⁰. Daný přístup rovněž zdůrazňuje (Mauro 1998), že dobývání renty je jednou z příčin korupce, že korupce se vyskytuje všude tam, kde někdo může získat nějakou rentu (privilegium). Renta je zde příjmem, korupce nákladem, jak danou rentu příjem získat. Je-li renta získána v důsledku korupce vyšší než náklady po zohlednění dalších aspektů (rizika, apod.²⁶¹), vyplatí se jednotlivým subjektům o rentu prostřednictvím korupce usilovat. Samotné dobývání renty (tj. snaha získat nějaké privilegium) však není v rámci tohoto přístupu považováno za korupci. Teorie (Schwarz 2010, Ryska a Průša 2013) zde sice obvykle upozorňuje, že zmenšení možností rentu dobývat povede k omezení korupce, analýza dané problematiky ale musí zahrnout i další aspekty (viz kapitola 4.2)²⁶². Tento text souhlasí, že omezení možnosti dobývat rentu (získávat privilegia) korupci pomáhá snižovat (viz výše i dále), poukazuje ale na to, že snaha o získání privilegia je součástí lidské přirozenosti (viz výše). Navíc některá privilegia mohou být chápána jako prospěšná (viz dále v této subkapitole). Na samotný akt korupce se potom dle našeho názoru dá dívat jako na formu dobývání renty. Korupcí korumpující usiluje o získání nějaké výhody (tedy privilegia), přičemž se domnívá, že bez korupce danou výhodu nezíská²⁶³. Lze se tedy domnívat, že korumpující se snaží korupcí dobýt nějakou rentu. Jsme si přitom vědomi, že hranice mezi korupcí a lobbyngem je neostrá. V kapitole 2.7 jsme citovali Václava Bělohradského (Bělohradský 2011), který na danou neostrost upozornil. Možná řešení jsou naznačena v kapitole 6.4 a v závěru tohoto textu.

Druhý přístup, který se v rámci teorie dobývání renty při analýze korupce používá, je zcela opačný než první. Tento přístup považuje za korupci samotné dobývání renty, tj. snahu o získání nějakého privilegia – bez ohledu na to, zda k tomuto dobývání dochází legálně (např. prostřednictvím lobbyngu) nebo nelegálně (např. prostřednictvím korupce). Jinak řečeno, daný přístup chápe za nelegitimní jakékoliv dobývání renty, bez ohledu na to, která forma dobývání renty je použita, a samotné dobývání renty je chápáno za korupční akt. Tento přístup zastávají někteří autoři teorie veřejné volby (Tullock 1996), rakouské školy (Rothbard 2001) a další. Tullock (1996) kupř. uvádí příklad kongresmana, který hlasuje pro omezení zemědělské produkce, a na tomto příkladu konstatuje, že za korupci lze považovat každé jednání, jehož cílem není naplnění například veřejného zájmu²⁶⁴. Otáhal (2012), který daný přístup rozebírá zejména u autorů zabývajících se veřejnou volbou, zde upozorňuje, že teoretické veřejné volby hodnotí pravidla kolektivního rozhodování podle toho, jak přispívají k blahobytu společnosti, jehož zvýšení by mělo být podle teorie veřejné volby ve veřejném zájmu. Veřejný zájem proto z pohledu teorie veřejné volby představuje zvýšení blahobytu všech členů společnosti (Buchanan a Tullock 1999). Pokud tedy kongresman hlasuje pro

²⁶⁰ Připomínáme, že s nabídkou korupce může přijít korumpující, ale že ji i aktivně může vyžadovat korumpovaný.

²⁶¹ K nákladům patří i újma v důsledku špatného svědomí, že dotyčný korumpuje.

²⁶² V kapitole 4.2 jsou zmíněny i další autoři, kteří zdůrazňují, že omezit korupci znamená omezit příležitost dobývat rentu.

²⁶³ I v situaci, kdy korumpovaný by korumpujícímu poskytl nějaké plnění itehdy, aniž by korumpující musel korumpovat, respektive v situaci, kdy korumpovaný nic neudělá pro splnění svého závazku (podrobněji k daným situacím viz kapitola 2.3), se korumpující domnívá, že korupce mu zajistí získání nějaké výhody.

²⁶⁴ V Česku je daný příklad s kongresmanem zmíněn v Otáhal (2010).

omezení zemědělské produkce, protože chce vyhovět zájmům určité skupiny, jež mu zajistí znovuzvolení, zpronevřuje se veřejnému zájmu, neboť hlasováním pro omezení zemědělské produkce uměle zvyšuje cenu. Podle Tullocka by měl ale kongresman vyhovět celé společnosti, v jejímž zájmu je zabezpečit co největší dostupnost zemědělské produkce spotřebitelům, neboť to zvyšuje společenský blahobyt.

V tomto pojetí tedy korupce vzniká v případě, kdy podnikatelé a představitelé státu umělé bariéry vstupu do odvětví (obecněji nějaká umělá privilegia) vytvářejí, čímž společenský blahobyt snižují. Má smysl si uvědomit, že daný přístup říká, že korupce může být i legální. Např. samotné hlasování kongresmana o omezení zemědělské produkce obvykle není v rozporu s legálními pravidly. Pokud půjdeme dále, tak je třeba konstatovat, že daný přístup nepovažuje za korupci jednání, kdy se někdo korupce dopouští (např. dává úplatek²⁶⁵) s cílem tato umělá privilegia narušit, zmírnit, případně odstranit. Rothbard (2001) např. konstatuje, že úplatkářství s cílem narušit privilegia pomáhá zmírňovat ztráty užítku, jež privilegia spotřebitelům způsobují. Toto úplatkářství lze považovat za prostředek k opětovnému prosazení trhu, přesouvá ekonomiku blíže k situaci, jež by byla dosažena na svobodném trhu. V dané logice proto Rothbard rozlišuje mezi tzv. útočnými a obrannými úplatky. Útočný úplatek vede k dosažení exkluzivního postavení, které ostatním brání v působení v daném oboru. Naopak obranný úplatek není nic jiného než nákup povolení k provozování určité činnosti, které v důsledku privilegií nedržitelé privilegií nemohou provozovat²⁶⁶.

Leff (1964), Huntington (1968), Stiegler (1971), Posner (1974) Peltzman (1976), Becker (1983), Lui (1985), Egger a Winner (2005), Cuervo-Cazurra (2008) a další dokonce argumentují, že v nadměrně regulovaných systémech korupce může zvyšovat efektivnost²⁶⁷. Daná argumentace vychází ze tří předpokladů, které rovnou kritizujeme²⁶⁸:

1. Korupce může být cestou, jak obejít těžkopádnou regulaci a neefektivní právní systém. Toto tvrzení je ovšem postaveno na silném a nerealistickém předpokladu, že regulace a státní zásahy jsou exogenní, tedy že úředníci aplikující rozhodnutí z vyšších míst, kteří jsou nejčastěji terčem úplatků, nemají žádnou diskreční (rozhodovací) 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. Danon (2011) upozorňuje, že z hlediska nákladů, které korumpující musí vynaložit na odstranění

²⁶⁵ Poněkud konkrétněji: nějaký volič dává úplatek politikovi, aby hlasoval pro zrušení nějakého umělého privilegia.

²⁶⁶ Rothbard (2001) přirovnává obranné úplatky k prodeji státní licence a říká, že z ekonomického hlediska mezi nimi není žádný rozdíl. Podrobněji rovněž viz Vojejníková (2007), Marinescu a Jora (2013).

²⁶⁷ V Česku podobným způsobem argumentují např. Ryska a Průša (2013, s. 40 a 41): „Korupce však přináší efektivnost jiného typu, a sice efektivnost při výběru dodavatelů státu. Pokud státnímu úředníkovi nabídne úplatek několik zástupců soukromých firem ve snaze získat státní zakázku právě pro svoji společnost, úředník s největší pravděpodobností přidělí zakázku tomu, kdo nabídne největší úplatek. Avšak úplatek je pro firmu jedním z nákladů. Z toho plyne, že nejvyšší úplatek bude schopna nabídnout právě ta firma, která má nejnižší ostatní náklady nebo nejvyšší očekávané tržby, a je tedy nejefektivnější ... Na korupci se můžeme podívat jako na aukci. V aukci vítězí ten, kdo je ochoten nabídnout nejvyšší cenu za nabízené zboží či službu. Nejvyšší cenu přitom nabídne ten, kdo má ze zboží či služby nejvyšší užitek (zisk). Ten má totiž nejvyšší mezní ochotu platit. (...) Korupce tak přináší určitý nižší stupeň neefektivnosti.“ Tato argumentace nebere v úvahu, že nižší ostatní náklady nebo vyšší příjmy mohou být důsledkem korupce, nejsou tedy exogenní. Lze si třeba představit situaci, kdy nějaká stavební firma získá díky vysokému úplatku stavební zakázku, ušetří však na materiálu. Důsledkem je nekvalitní stavba. Jsou známy případy, kdy v důsledku korupce byly některé stavby natolik nekvalitní, že došlo k jejich zřícení, že měly nefunkční protipožární opatření apod. (detaily viz např. Rose-Ackerman 1999, Lambsdorff 2007). Tanzi a Davoodi (1997) na rozsáhlém souboru dat z let 1980–1995 dokumentují, že vyšší korupce vede k nižší kvalitě silnic a dalších staveb. Dále lze argumentovat, že výše plnění, které firma může dát na úplatek, může záviset na příjmech, které díky úplatku firma získá. Pokud totiž firma díky korupci získá monopolní nebo oligopolní postavení, může mít vysoké tržby a z těchto vysokých tržeb úplatek platit.

²⁶⁸ Podrobnosti rovněž viz Bulva (2007).

neefektivní regulace, tyto náklady tvoří dodatečný příjem byrokratů, kteří jsou ale již odměňováni běžnou mzdou. Byrokraté jsou potom motivováni vytvářet co nejvíce neefektivní regulace, aby vedle své mzdy obdrželi další příjem prostřednictvím korupce. Ve zkratce: korupce generuje korupci.

2. 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. I u tohoto argumentu je slabinou jeho nerealistický předpoklad – musí totiž platit, že obě strany uzavřou dohodu a žádné další úplatky nebudou požadovány, což ve skutečnosti nebývá pravidlem. Některé studie (Kaufmann a Wei 1999, Fisman a Svensson 2007) na empirických příkladech dokazují, že firmy, které úplatky poskytují, nejsou nikterak zvýhodněny oproti firmám, které tak nečiní. Ochota platit úplatek může být chápána jako slabost a může motivovat korumpovaného, aby chtěl další úplatek²⁶⁹.
3. V důsledku korupce se prosadí ekonomicky nejefektivnější firmy. 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 lze najít hned několik problémů. Za prvé, úplatek má v této formě podobu krádeže z rozpočtu principála (např. ze státního rozpočtu). Za druhé, firma může nabídnout vyšší úplatek na úkor nižší kvality realizované zakázky. Respektive budoucí příjem firmy může být dosažen díky úplatku – firma je ochotna dát vysoký úplatek, protože ví, že díky němu bude mít vysoký příjem, na jehož základě je schopna úplatek hradit. Korumpovaný se krom toho nerozhoduje pouze podle výše nabízeného úplatku, ale také podle míry rizika odhalení, čili primárně vybere partnera, kterému důvěřuje. Počet firem v odvětví přitom není exogenním faktorem, ale je ovlivňován mj. korupcí – v důsledku toho, že některé firmy nezískají zakázky, mohou své aktivity v odvětví částečně nebo zcela omezit, což ovlivňuje efektivnost v odvětví²⁷⁰.

Proti argumentu, že korupce zvyšuje efektivnost, přičemž toto tvrzení omezíme pouze na problematiku korupce ve veřejném sektoru (viz např. Ryska a Průša 2013), lze rovněž poukázat na skutečnost, že korupce mění strukturu výdajů tohoto sektoru. Jak poukazují např. Goldsmith (1999), Azfar, Lee a Swamy (2001), Lambsdorff (2007), Ampratwurm (2008), korupce mění strukturu veřejných výdajů. Preferovány jsou výdaje do kapitálových statků v neprospěch investic do lidského a sociálního kapitálu. Z hlediska sektorů je preferována doprava a stavebnictví před školstvím a zdravotnictvím – v prvních dvou sektorech je větší potřeba kapitálových statků (včetně budov, silnic, apod.). U těchto výdajů se korupční platby lépe zakryjí v systému nejrůznějších provizí, reklamních výdajů atd. V sektorech jako stavebnictví, armáda apod. je pro většinu občanů rovněž obtížnější kontrola, s danými sektory se ve svém každodenním životě tolik neseškávají, tudíž bezprostředně nevidí, co se v nich děje. Výsledkem mohou být projekty, které nejsou vůbec

²⁶⁹ Gratchev (2001), Habib a Zurawicki (2002), Spencer a Gomez (2011) navazují na daný přístup, když zkoumají, zda nadnárodním firmám pomáhá „antikorupční reputace“, tj. když je o firmách známo, že nejsou ochotny poskytovat úplatky. Dospívají k závěrům, že ano. Pokud lokální autority vědí, že firma odmítá platit úplatky, požadují je po firmě v menší míře. Jsme si zde vědomi skutečnosti, že dané zkoumání bylo omezeno na nadnárodní společnosti, tj. firmy, které si mohou vybírat, v kterých zemích budou realizovat své aktivity. Domácí podnikatelé mohou být v této možnosti omezeni a mohou čelit většímu korupčnímu tlaku. Spencer a Gomez (2011) zde uvádějí, že i když nadnárodní společnost sama sebe deklaruje jako antikorupční, bude čelit vyššímu tlaku, pokud má lokální partnery, respektive pokud v zemi založí firmu s lokálními spoluvlastníky. Místní občané mohou chápat korupci ve své zemi jako něco běžného a mohou být více ochotni se jí účastnit, i když tím budou porušovat pravidla nastavená nadnárodní společností.

²⁷⁰ Skutečnost, že počet firem působících v odvětví může být korupcí ovlivněn, je analyzována např. v Bliss a Di Tella (1997), Choi a Thum (2005), Dreher a Schneider (2010).

využity, případně jsou využívány v nedostatečné míře²⁷¹. Argument, že prostřednictvím korupce lze alespoň částečně ve veřejném sektoru odhalit efektivitu nějakého rozhodnutí (viz Ryska a Průša 2013) pomíjí skutečnost, že ve veřejném sektoru ti, co rozhodují, nerozhodují o vlastních penězích, že se v něm utrácí cizí peníze a nakupuje pro někoho jiného (viz kapitola 2.5). V zájmu soukromých firem může být, aby veřejný sektor rozdělval co nejvíce zakázek bez ohledu na jejich efektivnost, a k dosažení tohoto cíle, který jim zajistí příjem, mohou být ochotni dávat úplatky.

Korupce dále způsobuje, že vedle oficiální regulace začnou působit neoficiální normy, které oficiální normy popírají. To ale zesložituje orientaci, které normy platí, jak v konkrétním případě postupovat. Korumpujícím se tak zvyšují transakční náklady, což vede k poklesu objemu produkovaných statků. Korumpující se rovněž tím, že proti neefektivní regulaci „bojují“ prostřednictvím korupce, stávají závislími na rozhodování korumpovaných byrokratů, rozhodování je méně transparentní, rozhodnutí byrokrata závisí na tom, zda je druhá strana ochotna poskytnout korupční plnění a v jaké výši²⁷². Cena korupčního plnění není obvykle známá. Tím se korupční platba liší od daně, ke které je korupce s cílem snížit neefektivní regulaci někdy (např. Cuervo-Cazurra 2008) přirovnávána. Korupční příjem není rovněž, na rozdíl od daně, součástí veřejných rozpočtů a nemůže být použit na veřejné služby. Kvalita služby, kterou stát (veřejná správa) poskytuje, závisí na tom, zda je dotyčný ochoten zaplatit úplatek. Tudiž jsou znevýhodněni ti, kteří úplatek ochotni nebo schopni zaplatit nejsou. Tyto osoby se nestávají členy korupčních sítí, a tak přicházejí o zisk, který lze prostřednictvím těchto sítí realizovat.

Poněkud obecněji, v souladu s terminologií našeho textu, lze konstatovat, že vytváření umělých privilegií, která nemají žádné opodstatnění, je jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Souhlasíme proto s doporučením, které zde zmínění a další autoři²⁷³ uvádějí, tj. daná privilegia co nejvíce omezovat. Konkrétně potom daný přístup navrhuje omezit rozhodovací pravomoci úředníků tak, aby nemohli sami o sobě tato privilegia udělovat (Buchanan 1980), omezit pravomoci zastupitelských sborů při přijímání pravidel, jejichž cílem je zavádění a udržování privilegií (Hayek 1994)²⁷⁴. Obecně v tomto textu souhlasíme, že je nutno hledat způsoby, jak privilegia odstraňovat a narušovat. Nedomníváme se ale, že vhodný způsob je prostřednictvím korupce (např. výše zmíněný způsob, kdy někdo uplácí politika, aby hlasoval pro zrušení privilegia). Jak již konstatujeme v kapitole 2.4, pokud se v tomto úsilí používá korupce, tedy jednání, jež je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, dochází k relativizaci tohoto boje. Korupcí dochází k určité relativizaci základních lidských hodnot, k oslabování lidství, ke zkřivení podstaty člověka. Proto nemůže být dané jednání oslavováno, respektive akceptováno. Z hlediska argumentů, že korupce zvyšuje ekonomickou efektivnost, se domnívá tento text, že většina argumentů

²⁷¹ Reinikka a Svensson (2004), Olken (2007), Aidt (2009) zde rovněž poukazují na skutečnost, že prostřednictvím korupce mohou být odkloněny peníze, které původně měly směřovat do školství nebo zdravotnictví, do jiných sektorů. Viz rovněž kapitola 2.1. Aidt (2003) obecně upozorňuje, že i v situaci, kdy korupce odstraňuje některé problémy či nedostatky vládní regulace, vždy se jedná až o druhé nejlepší řešení. Neefektivnost se mj. může projevit tím, že v důsledku korupce se neprodukuje společensky efektivní (optimální) množství za společensky efektivní cenu – korupce může přenášet některé náklady producentů na jiné osoby, případně vede k tomu, že některé subjekty realizují pozitivní externalitu.

²⁷² Di Tella and MacCulloch (2006) zde upozorňují, že ti, kdo jsou korupcí v nějaké podobě poškozováni, včetně osob, jež musí korumpovat, aby dosáhli toho, na co by jinak měli nárok, mohou volat po větší regulaci, protože se domnívají, že se tak domohou svých práv. Daná větší regulace však bude v korupčním systému dále přispívat ke korupci.

²⁷³ Přehled publikací na dané téma uvádí např. Rose-Ackerman (1996).

²⁷⁴ Hayek (1994) navrhuje poměrně sofistikovanou podobu dvoukomorového zákonodárského sboru s odlišnými délkami volebního období a odlišnými pravomocemi. Jedna komora by se zabývala pravidly správného chování (pro které Hayek používá rovněž pojem *nomos*), druhá pravidly organizace (jež jsou nazývány rovněž pojmem *thesis*). Pravidla organizace, která rovněž řeší eventuální privilegia, by musela být v souladu s pravidly správného chování. Další detaily též poznámka číslo 430.

ve prospěch této hypotézy byla již více méně vyvrácena²⁷⁵ 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 fond, mají boj s korupcí na čelních místech svých rozvojových programů, svědčí o tom, že většinový pohled na korupci je spíše opačný²⁷⁶. Konstatujeme ještě, že vyšší korupce se projevuje v nejrůznějších oblastech, které autoři tvrzení, že korupce zvyšuje efektivnost, obvykle neberou v úvahu, jako např. ve vyšší míře dětské úmrtnosti a nižší porodní váze dětí (obě jako důsledku nekvalitního zdravotnictví), vyšší míře znečištění životního prostředí apod.²⁷⁷

Bez ohledu, zda je za korupci považováno samotné dobývání renty (snaha o získání renty) nebo přímo nějaké korupční jednání při tomto dobývání, lze se domnívat (Otáhal a Wawosz 2012), že teorie dobývání renty dostatečně neodpovídá na otázku, zda některá privilegia nemají své opodstatnění, tedy zda je nelze označit za prospěšná. Otáhal (2010, s. 154) argumentuje následujícím příkladem: „Představme si situaci, kdy zastupitelstvo města nabízí licence na provozování taxi služby na trhu. Pokud bude cena licencí pro všechny stejná, budou také bariéry vstupu pro všechny provozovatele taxi služby stejné. Pokud ale licence budou nabízeny zastupitelstvem místa v neomezeném množství, přičemž ve městě bude omezený prostor pro parkování vozů taxi, nemusí být neomezená nabídka licencí společensky efektivní a bariéra vstupu do odvětví v podobě omezené nabídky licencí bude z pohledu společnosti prospěšná. Přeplněné ulice auty taxi služby, která nemají kde zaparkovat, nemusí přinášet obyvatelům města vyšší blahobyť, stejně jako majitelům licencí. I když tedy bariéra vstupu do odvětví byla vytvořena státem, je společensky efektivnější než situace bez bariéry. Znamená to ale, že daná bariéra není umělá?“

Jakkoliv u příkladu uvedeného v předcházejícím odstavci lze argumentovat, že optimální množství taxi může být vygenerováno trhem – ti taxikáři, kteří zjistí, že nemají kde parkovat a ježdění po ulicích bez zákazníků jim přináší náklady (včetně nákladů obětované příležitosti), trh opustí²⁷⁸, daný příklad ukazuje na obecnější problém, že bez dalšího nelze určit, které privilegium je prospěšné a které nikoliv. Týká se to i základních předpokladů lidské činnosti jako třeba vlastnických práv (Rothbard 2009). Vlastnická práva lze považovat za privilegia, jen vlastník má právo disponovat svým vlastnictvím. Již samotný vznik vlastnického práva je ale ve své podstatě umělým zásahem (Demsetz 1982), a to i v případě, že vlastnické právo je získáno prvotním přivlastněním nějakého pozemku, respektive prvotní produkcí daného statku (Rothbard 2009). Ekonomická teorie (Holman 2001, Boettke 2011) oprávněně konstatuje, že bez existence a ochrany vlastnických práv nebude docházet k řadě lidských aktivit a že jejich vznik a existence přispívá k blahobytu celé společnosti. Která privilegia má

²⁷⁵ Pro důkladnější diskuzi nastíněných problémů a mnoha dalších viz Kaufmann a Wei (2000) nebo Kaufmann (1997). Empirické důkazy proti „hypotéze mazadla“ nabídl např. Mauro (1995). Podstatný je rovněž vztah mezi jednotlivými formami korupce. Např. Shleifer and Vishny (1993) a Khan (2009) konstatují, že korupci s cílem obejít nevhodné umělé bariéry lze řadit mezi tzv. malou korupci (viz kapitola 2.6). Pokud se ale tato malá korupce rozšíří (věnuje se jí řada lidí), vytváří podmínky pro rozšíření velké korupce. Lze zde přitom poukázat na konkrétní případy rozšíření korupce v některých zemích. Např. Klitgaard (1988), Theobald (1990), Burki (1999) detailně popisují, jak rychle se z drobné korupce stala systémová korupce v Pákistánu, na Filipínách a v Nigérii.

²⁷⁶ Objevují se i mírnější varianty daného přístupu. Např. Mauro (1998) se domnívá, že dobře organizovaná korupce je efektivnější než chaotická korupce. Daná argumentace vychází z přesvědčení, že při dobře organizované korupci korumpující ví, koho má uplácat, může se spolehnout na to, že korumpovaný splní své závazky apod. To u chaotické korupce neplatí. Daný přístup opět nebere v úvahu, že v dobře organizované korupci mohou korumpovaní dosáhnout monopolních nebo oligopolních pozic, a tím ovlivnit výši úplatků.

²⁷⁷ Přesná data z hlediska daných závislostí lze najít např. v Gupta, de Mello a Sharan (2001), Esty a Porter (2002), Smith a kol. (2003), Welsch (2004), Lambsdorff (2006).

²⁷⁸ Nicméně proti tomuto argumentu lze vznést protiargument, že přebytek poptávaného množství parkovacích míst nad jejich nabídkou povede ke konfliktům, které mohou ostatní občany poškozovat. V realitě (např. v Praze) k těmto konfliktům dochází.

smysl podporovat a která nikoliv však dle našeho názoru teorie dobývání (vyhledávání) renty dostatečně neřeší. Odpověď na tuto otázku dáváme v závěru kapitoly 6.2.

Jako specifický problém otázky, která privilegia jsou pro společnost (nebo pro existenci všech lidí v nějakém společenském uspořádání) prospěšná a která nikoliv, lze zmínit otázku, která pravidla mají být pevně stanovena. Jedno z doporučení teorie renty (viz výše) je totiž omezení diskreční moci jednotlivých reprezentantů státu a zavedení pevných pravidel, která se týkají všech případů daného druhu. I zde se mohou vyskytnout situace, kdy jsou žádoucí výjimky z pravidel, respektive odlišná pravidla pro odlišné osoby (např. odlišná pravidla pro děti), kdy tato odlišná pravidla vedou k efektivnějšímu cíli než pevná jednotná pravidla pro všechny²⁷⁹.

3.3 Nedostatky teorie zastoupení a teorie dobývání renty při analýze korupce

V předcházejících dvou subkapitolách byly popsány přístupy teorie zastoupení a teorie dobývání (vyhledávání) renty z hlediska analýzy korupce. Teorie zastoupení chápe korupci jako projev problému pána a správce. Teorie dobývání renty se na korupci dívá jako na jednu z forem dobývání renty. Je třeba zdůraznit, že problematika korupce je řešena nebo zmiňována i v dalších ekonomických přístupech, a to již od počátku ekonomické vědy. Problematiku korupce zmiňuje v Pojednání o původu a podstatě bohatství národů i Adam Smith (česky Smith 2001). Korupci řeší i zakladatelé neoklasické ekonomie A. Marshall (Marshall 1897), F. Edgeworth (Edgeworth 1903) a další ekonomové. Analýza přístupu některých ekonomických teorií ke korupci je obsažena např. ve Volejníková (2007, 2009). Tento text se prozatím nezabýval tzv. novou institucionální ekonomikou a jejími pohledy na korupci. Další kapitoly (zejména pátá kapitola) tohoto textu budou přístupy nové institucionální ekonomie reflektovat.

V závěru předcházejících subkapitol jsme uvedli určité nedostatky, které jsou podle našeho názoru s danými teoriemi spojeny. Souhrnně řečeno (Otáhal a Wawrosz 2012), teorie zastoupení naráží na problém s vysvětlením prostředí, ve které se agenti nabízející a přijímající korupci pohybují, a s vysvětlením významu agentů pro přežití daného systému. Teorie zastoupení dostatečně neřeší, že v tomto prostředí mohou existovat korupční normy, které korupci agentů podporují, že samotní příkazci mohou být zkorumpovatelní, respektive že jejich jednání může být ovlivněno korupčním prostředím. Teorie dobývání renty naráží na problém, jak určit pevná legální pravidla, která jsou společensky efektivní, a jak vymezit umělé bariéry vstupu, které podněcují agenty ke korupci (stimulují je ke korupčnímu

²⁷⁹ Lze navíc argumentovat, zda se na efektivitu lze dívat z pohledu celé společnosti a zda tedy nějaký stav lze považovat za společensky efektivnější než jiný. Např. Rizzo (1979) argumentuje, že pokaždé, když mluvíme o tom, zda je něco efektivní nebo není, musíme mít na mysli cíl, kterého se snaží jeden člověk dosáhnout. Teprve pak je možné určit, jestli tohoto cíle bylo dosaženo efektivně nebo neefektivně. Cíle, které si lidé stanovují, jsou určeny očekáváním, která jsou pro různé lidi různá a která se odvíjejí od minulých zkušeností s jejich jednáním i s jednáním jiných lidí. Protože lidé své cíle v čase mění na základě minulých zkušeností, není možné, aby očekávání všech lidí byla ve stejném čase stejná, a proto není možné stanovit pro všechny lidi jeden cíl. Proto také není možné určit, zda byl tento cíl naplněn efektivně z pohledu celé společnosti. Jakkoliv souhlasíme, že objektivně lze společenskou efektivnost těžko přesně a exaktně změřit, přesto se domníváme, že přinejmenším přibližně lze stanovit, co je efektivnější a co nikoliv, přičemž lze použít obvyklé kritérium efektivnosti, tj. poměr užitek (přínosů) k nákladům. Přínosy i náklady lze, byť nepřesně, odhadnout, a na základě toho jednotlivé situace hodnotit. Např. stav, kdy jsou ustavena a dodržována vlastnická práva a v důsledku toho je produkováno větší množství statků a uspokojováno větší množství potřeb, bude na základě zde uvedeného efektivnější než stav bez existence vlastnických práv, kdy řada potřeb nemůže být uspokojena. Nicméně jsme si vědomi, že i ve zdánlivě pozitivním pojmu efektivnost může být skryto normativní hodnocení. Zde popsaný stav s vlastnickými právy nemusí dostatečně reflektovat např. změnu životního prostředí. Ve své podstatě normativně říká, že uspokojení potřeb (a v důsledku tohoto uspokojení přetvoření původní přírody) je důležitější než zachování původního prostředí. Protože člověk jedná, stanovuje si cíle, stanovuje si, co má být, nelze se normativní analýze vyhnout.

chování). Oba problémy obou teorií jsou ale pro řešení problému korupce rozhodující. Konkrétně²⁸⁰:

1. Pokud teorie zastoupení neurčí prostředí (systém), ve kterém se agent pohybuje, a neurčí agentův význam pro přežití systému, není schopná určit, jak má vypadat nastavení podnětů odrazujících agenty od korupce. Jak máme vědět, zda a jak vykonavatele trestat, odměňovat nebo jen lépe kontrolovat, pokud neznáme význam agenta (vykonavatele) pro příkazce? Co když vykonavatel příkazci nijak neprospívá? Potom je pro něj zbytečné vymýšlet jakýkoliv systém odměn, trestů a kontrol. Pokud dále nevíme, zda prostředí, ve kterém agenti operují, není ovlivněno korupčními normami, zda principálové sami o sobě nejsou zkorumpovatelní, dopouštíme se omylu, když předpokládáme, že samotné nastavení odměn a trestů vůči agentům dokáže korupci agentů redukovat. Teorie zastoupení dále předpokládá, že principálové mají zájem bojovat proti korupci. Co když ale tomu tak není? Co když na úrovni celé společnosti jsou principálové (velká část z nich) v podobě voličů (agenti jsou zde politici jako zástupci voličů) a principálové v podobě zástupců voličů, tedy politici (agenti jsou zde úředníci a další zaměstnanci veřejného sektoru, kteří vykonávají rozhodnutí politiků) rovněž zkorumpovaní? Voliči mohou být např. zkorumpovaní sociálními dávkami, které dostávají od státu, a volit politiky, jež jim tyto dávky garantují. Politici se mohou běžně účastnit korupčních kontraktů²⁸¹. Opět se tedy ukazuje, že je třeba věnovat pozornost celkovému prostředí, ve kterém ke korupci dochází. Zejména v prostředí systémové korupce přitom platí (Langr 2013), že: a) zkorumpovaní principálové účelově vybírají stejně zkorumpované agenty; b) principálové tyto agenty zvýhodňují (platový a služební postup, mimořádné odměny a bonusy) a účinně je brání před postihy; c) principálové eliminují jakékoli vyšetřování a postihují případné narušitele korupčních výměn a whistleblowery; d) principálové podporují v rámci instituce takové monopolní vztahy, které posilují nelegální zisky spřízněnců v neformálních sítích a paralelních strukturách; e) zdůrazňování a posilování etické a morální stránky příslušníků dané instituce, zavádění opatření zvyšujících transparentnost, budování závazných pravidel a zvýšeného pocitu zodpovědnosti jednotlivých agentů i instituce jako celku jsou pak mnohdy jen formálním a symbolickým aktem ve vztahu k veřejnosti. Pod pláštíkem takové „antikorupční politiky“ naopak bují pravidla odlišná, ryze korupční, jimž se oddávají jak agenti, tak jejich principálové i další příslušníci korupčních sítí.
2. Pokud teorie dobývání renty neurčí, které bariéry vstupu do odvětví podněcují agenty ke korupci, není schopná určit, které bariéry vstupu do odvětví jsou efektivní a které nikoliv. Není ani dále schopna určit, jaká pravidla pomáhají problém korupce řešit. Většina pravidel znamená nějakou bariéru vstupu do odvětví, omezují možnosti jednání jednotlivých subjektů. Je třeba znát odpověď na otázku, která omezení mají smysl (jsou pro daný systém efektivní) a která nikoliv. Pokud danou odpověď neznáme, může se třeba stát, že budou odstraněny bariéry, které jsou pro společnost prospěšné.

²⁸⁰ Podobný pohled jako tento text zastávají např. De Graaf (2007), López a Santos (2014). Tyto publikace konstatují, že literatura o korupci nedostatečně zdůrazňuje, za jakých podmínek se má v boji proti korupci použít konkrétní prostředek. Potom není zřejmé, zda je daný prostředek nejučinnější, zda je použit s nejmenšími náklady k dosažení cíle apod. Z hlediska naší terminologie je nutno se zabývat prostředím včetně bariér vstupu do odvětví, ve kterém se korupce odehrává.

²⁸¹ Persson, Rothstein a Teorell (2013), Langr (2013) zde konstatují, že v situaci, kdy se korupci se oddává celý systém, a to nezávisle na tom, zda jde o volené reprezentanty (principály), nebo úředníky (agenty), kdy v tomto systému existují neformální struktury, které jsou velmi často ve vztahu k formálním rozhodovacím subjektům a jejich aktérům v řídicí pozici, se nelze spoléhat na principály, pokud jsou tito principálové sami zkorumpovaní. Z tohoto pohledu se tak možné korupční chování automaticky očekává u každého aktéra, ať je agentem, nebo jeho principálem. Pokud je principál také zkorumpován a nejedná v zájmu společnosti, ale místo toho sleduje své vlastní úzké zájmy, antikorupční reformy založené na rámci principál – agent vždy selžou. Z toho vyplývá, že rámec principál – agent se stává nepoužitelným nástrojem, protože v něm jednoduše nejsou aktéři mající vůli monitorovat a trestat korupční jednání.

Z našeho pohledu lze konstatovat, že příkazci musí usilovat o vznik a uchování takových pravidel, která vytvářejí systém podnětů tak, že odrazují vykonavatele od korupce, a zároveň garantují přežití příkazce, respektive společnosti, ve které příkazce existuje. K tomuto je ale důležité určit, jakou roli má pro příkazce (obecněji v dané společnosti) vykonavatel a jak vykonavatel přispívá k přežití příkazce (respektive společnosti, v níž příkazce existuje). Dále by tato pravidla sama o sobě neměla napomáhat korupci, neměla by přispívat k tomu, že i samotní příkazci budou zkorumpovatelní, a že se na základě této zkorumpovatelnosti ve společnosti rozšíří korupce. Pokud tohoto daná pravidla nejsou schopna, nezaručí ani přežití příkazce, ani rozvoj společnosti, ve které příkazce existuje. To, že jednotlivá pravidla mohou mít odlišné charakteristiky a vést k odlišným druhům korupce, si uvědomuje Khan (2009), když upozorňuje, že konkrétní pravidla mohou společnosti prospívat i škodit. Pokud škodí, měla by být odstraněna, pokud prospívají, měla by být zachována a rozvíjena. Tato otázka bude řešena v dalších kapitolách²⁸².

²⁸² Zejména v kapitole 5.2, 5.5, 5.6, 6.2 a 6.4.

4 Vybrané specifické faktory napomáhající korupci

4.1 Základní přehled specifických faktorů

Korupci jsme definovali (viz kapitola 2.1) jako jeden ze způsobů lidského jednání. Člověk jedná, aby dosáhl nějakého cíle, přičemž k jeho dosažení volí pro sebe nejvýhodnější strategii. Zdůrazněme, že to nemusí být nutně nejlevnější nebo nejkratší strategie. Snadno může nastat situace, že někdo k dosažení cíle volí strategie, které se z pohledu druhých jeví jako nákladnější nebo časově delší než jiné strategie. Je ale možné, že daná strategie přináší jednajícímu největší užitek. Užitek může mít nejen z cíle, ale i z vlastní činnosti vedoucí k dosažení cíle (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010, Valenčík a kol. 2014)²⁸³. Jednání, které člověk provádí, může být v souladu s obecně uznávanými pravidly (zásadami), ale také nemusí. Jak konstatujeme v třetí kapitole, ze sociobiologické podstaty člověka vyplývá, že je schopen k dosažení svých cílů krást, vraždit, apod. V třetí kapitole rovněž konstatujeme, že korupcí se aktéři korupčního kontraktu snaží dosáhnout svých cílů, přičemž se domnívají, že užitky z tohoto jednání jsou (budou) vyšší než náklady a rizika s ním spojené. Je zřejmé, že kdyby zde vyjmenovanými a danými způsoby jednali všichni lidé, lidstvo by nepřežilo, respektive nerozvíjelo se²⁸⁴. Nicméně, právě vzhledem k naší přirozenosti nikdy nepůjde jednání v rozporu s obecně uznávanými pravidly lidského jednání zcela odstranit, respektive vykořenit. Na druhou stranu má smysl usilovat o to, aby dané jednání bylo minimalizováno. Z tohoto pohledu je užitečné zkoumat, které specifické faktory přispívají k danému jednání (v našem případě ke korupci). Odstraněním, respektive zmírněním faktorů, může být odstraněno (zmírněno) podhoubí, ze kterého korupce vychází.

Problematika specifických faktorů napomáhajících korupci je v literatuře poměrně hojně nastíněna. Daným přístupem lze zdůvodnit, proč je v některém společenství (zemi) větší míra korupce než jinde. Přestože v předcházejícím odstavci konstatujeme, že odstraněním (zmírněním) daných faktorů může být korupce zmírněna, neměly bychom zapomínat na provázanost jednotlivých faktorů a měli bychom si uvědomovat nebezpečí falešné kauzality (např. Magnello a van Loon 2010), kdy ze skutečnosti, že dva jevy existují vedle sebe, respektive se odehrávají v čase po sobě, neplyne, že jeden jev (ten, který se v čase odehrává jako první) je příčinou jiného jevu (který se v čase odehrává jako druhý)²⁸⁵. Jako konkrétní příklad lze uvést vztah mezi zastoupením žen v parlamentě a korupcí. Některé studie (např. Swamy, Knack, Lee a Azfar 2001, Branisa a Ziegler 2011) dospívají k závěru, že v zemích, kde je nižší zastoupení žen v parlamentu, je míra korupce vyšší. Lamsdorff

²⁸³ Soudobá ekonomická teorie (např. Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010) konstatuje, že činnost a prostředky sloužící k dosažení určitého cíle nemusí mít svou užitečnost odvozenou pouze od daného cíle, ale mohou být užitečné i samy o sobě, samy o sobě nám mohou přinášet potěšení. Pokud by pro nás bylo dosažení nějakého cíle pouze utrpením, pokud by užitek z činností a prostředků nutných k dosažení nějakého cíle plynul pouze z užitečnosti tohoto cíle, nemuseli bychom se k jeho dosažení vůbec odhodlat. Skutečnost, že činnosti a statky sloužící k dosažení cíle nám rovněž přinášejí užitek, tj. že užitek nám nepřináší pouze finální cíl, nás stimuluje k dosahování finálních cílů. Tato vlastnost lidské psychiky nám vlastně umožňuje jednat, případně umožňuje rozšířit množinu jednání i na dosahování vzdálených cílů. Bez dané vlastnosti bychom uspokojovali jen bezprostřední potřeby. Nebyli bychom ale schopni dosáhnout cílů, které vyžadují nějaký čas – např. cíle, k jejichž uspokojení potřebujeme kapitálové statky. V tomto textu nelze příliš danou argumentaci dále rozvíjet (další detaily viz kapitola 9.6), zde jen konstatujeme, že jeden z prostředků boje proti korupci může být usilovat o to, aby nekorupční aktivity, které vedou k dosažení nějakého cíle, byly pro jednající užitečné samy o sobě. Podrobněji viz Valenčík a kol. (2014).

²⁸⁴ V textu pomíjíme některé velmi specifické případy, kdy jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání, přežití daného společenství napomáhá. Lze si např. představit, že v situaci živelné katastrofy může krádež majetku, který nepatří členům společenství postižených katastrofou a který není třeba k zajištění základních potřeb vlastníka, řešit přežití osob postižených katastrofou.

²⁸⁵ Schinkel (2004) podle našeho názoru správně varuje, že prostřednictvím falešné korelace lze vysvětlit všechny ekonomické jevy. Pokud se zvolí vhodný soubor dat, pokud se zanedbají další proměnné, snadno lze ukázat, že některé jevy spolu souvisí a na základě toho dovodit, že jeden je příčinou druhého.

(2007) však upozorňuje, že oba jevy mohou mít společné příčiny²⁸⁶. Rovněž poukazuje na to, že pokud se do dané závislosti zahrnou další faktory (typu svoboda tisku, vláda zákona, úroveň demokracie), tak zmíněný vztah mezi počtem žen a korupcí oslabuje. Obecně platí, že u řady faktorů se obtížně stanoví, zda se jedná o skutečnou nebo náhodnou korelaci, respektive, zda je jeden faktor příčinou druhého. U jiných faktorů platí, že ačkoliv mohou přispívat ke snížení míry korupce, sami závisí na dalších okolnostech a z „nevhodné“ hodnoty daného faktoru nelze jednoznačně usoudit, že je příčinou korupce. Jako příklad lze uvést míru otevřenosti země vůči světu, která je často měřena pomocí podílu exportu a importu na HDP, podílu zahraničních investic na HDP apod. Obecně se má za to (viz např. Rose-Ackerman 2006), že vyšší otevřenost vůči světu přispívá k poklesu korupce. U velkých zemí s velkým vnitřním trhem však příslušné podíly mohou být relativně malé, protože země si je schopna zajistit dostatek statků i aktiv vlastními silami²⁸⁷. Z nízké hodnoty daného ukazatele tudíž nemá smysl usuzovat, že se jedná o korupční zemi. V případě statistických studií, které se snaží najít korelaci mezi jednotlivými závislostmi, hodně záleží na tom, které proměnné studie zahrnuje. Výše jsme uvedly, že závislost mezi korupcí a počtem žen zastoupených v parlamentu je oslabena, pokud se zahrnou další faktory. Nejednoznačná je třeba závislost mezi korupcí a generalizovanou důvěrou²⁸⁸. Souhrnně lze konstatovat, že faktory, u kterých se obvykle uvádí, že přispívají k nízké korupci (transparentnost, demokracie, dobrá správa, nezávislé a silné antikorupční agentury, nezávislá a silná justice, efektivní právní systém garantující základní práva a svobody, nezávislá média)²⁸⁹, jsou vzájemně závislé, přičemž je otázkou, jak všechny tyto faktory zavést.

Předcházející odstavec lze shrnout tak, že u korupce je obtížné rozlišit mezi příčinami a důsledky, protože vztahy často jdou oběma směry, tj. jak od příčin k důsledkům, tak od důsledků k příčinám²⁹⁰. Dalším problémem je skutečnost, že u žádné příčiny neplatí 100 % závislost, tj. výskyt daného jevu vždy vede ke korupci. Jednotlivé jevy mohou vytvářet předpoklady pro korupční jednání. Vždy ale závisí na konkrétním člověku, zda korupčně jednat bude, zda se zapojí do korupční sítě apod. Je potom z filosofického, respektive metodologického hlediska otázkou (de Graaf 2007), zda při nesplnění 100 % podmínky je správné hovořit o příčině, byť pragmatickou námitkou může být, že se tak běžně děje²⁹¹.

Zdůrazněme také, že jakákoliv klasifikace faktorů korupce bude nutně neúplná. Heywood (1997) uvádí, že komplexita fenoménu korupce znemožňuje provést úplný přehledný výčet faktorů, které ji způsobují. Caiden (2001) rozděluje faktory do poměrně velkých obecných

²⁸⁶ K těmto příčinám patří malý rozvoj občanské společnosti, nedostatečná participace jednotlivých skupin obyvatel na demokratických procedurách, silné zastoupení úzkých vazeb ve společnosti, patriarchální charakter daného společenství apod. Podrobněji viz Lambsdorff (2007). Obecně se lze domnívat, že zvyšování počtu žen v parlamentu je projevem většího respektu k právům menšin a znevýhodněných a je v souladu s demokratickými ideami participace, férovosti a zodpovědnosti. Větší rovnost žen a dobrá vláda jsou tak produkty demokratické politiky, ale mezi sebou nejsou nutně svázány. Danou problematikou se rovněž zabývá Sung (2012).

²⁸⁷ K dalším příčinám, proč určitá země nemusí být tolik zapojena do mezinárodních ekonomických vztahů, patří faktor vzdálenosti. Je-li nějaká země nevhodně geograficky umístěna, jsou transportní náklady nutně větší, což zejména objem zahraničního obchodu snižuje. Detaily viz např. Wei (2000).

²⁸⁸ Detaily viz např. Lambsdorff (2006). Jak konstatují Anderson a Tverodva (2003), mezi korupcí a generalizovanou důvěrou existuje vzájemná kauzalita – vyšší generalizovaná důvěra snižuje míru korupce, na druhou stranu vyšší korupce vede k poklesu generalizované důvěry. Další detaily ke vztahu korupce a generalizované důvěry viz kapitola 5.6.

²⁸⁹ Tento výčet je převzat z Rothstein (2009).

²⁹⁰ Mauro (1997) uvádí, že např. není zřejmé, zda v důsledku existence vládních regulací úředníci žádají o úplatek, aby pomohli podnikatelům tyto regulace překonat, nebo zda tyto regulace vznikly s cílem, aby úředníci mohli získávat úplatky.

²⁹¹ De Graaf (2007) zde konstatuje, že metodologicky správnější by v mnoha případech bylo hovořit o studiích (pracích), které se pokouší porozumět korupci, než ji vysvětlit.

skupin: psychologické, ideologické, ekonomické, politické, socio-kulturní a technologické. Fijnaut a Huberts (2002) obdobně člení faktory korupce na sociální, ekonomické, politické organizační a individuální. Jak Ciaden, tak Fijnaut a Huberts dodávají, že samotné faktory se často kombinují, tudíž korupce v určité zemi je výsledkem konkrétního mixu daných faktorů. Klitgaard (2011) konstatuje, že korupci se nedaří, pokud jsou splněny následující podmínky: 1. Obyvatelé souhlasí s hodnotami demokracie, svobodným tiskem a dobrou správou. 2. Role vlády (veřejného sektoru) je omezena do jasně definovaných oblastí, zejména těch, ve kterých má vláda komparativní výhodu. 3. Nedochozí k mimořádným událostem typu války, občanských nepokojů, přírodních neštěstí. 4. Zaměstnanci veřejného sektoru jsou kvalifikovaní a dobře placeni. 5. Soukromý sektor je rozsáhlý, je v něm umožněna konkurence, panují v něm jasná pravidla a otevřenost vůči zahraniční konkurenci. Je zřejmé, že se jedná o celý komplex podmínek. Nesplnění kterékoliv z nich může vést k vyšší korupci, v realitě je ale mnohdy obtížné přesně určit, která podmínka nebyla splněna.

Vzhledem ke zde uvedenému nepřekvapí, že různí autoři uvádějí odlišné přehledy příčin korupce, byť alespoň částečně se tyto přehledy shodují. Uveďme alespoň některé přehledy²⁹²:

- Rose-Ackerman (1994): Korumpující jsou ochotni platit, aby se vyhnuli nákladům nebo aby získali nějaké benefity. Příklady benefitů: být zařazen na seznam uchazečů o veřejnou zakázku, dostat se mezi kvalifikované uchazeče, vyhrát kontrakt, získat lepší cenu. Příklady nákladů: vyhnout se povinnosti platit pokutu, daň, clo, vyhnout se devizovým omezením.
- Mauro (1997): omezení obchodu, vládní dotace a subvence, kontrola cen, různé směnné kurzy mezi domácí měnou a zahraničními měnami (odlišné např. pro občany a pro podniky), nízké mzdy ve veřejném sektoru, nadměrné nerostné bohatství, vysoká fragmentace společnosti.
- Rose-Ackerman (1999): 1. celková výše úplatků nebo nákladů, která je k dispozici; 2. rozhodovací pravomoci; 3. míra rizika korupčního kontraktu; 4. vyjednávací pozice obou stran.
- Sandholtz a Koetzle (2000): nízké příjmy (důchody) občanů, vysoká státní regulace, slabá přítomnost demokratických norem a praktik, malé zapojení do mezinárodního obchodu, přítomnost protestantského vyznání.
- Treisman (2000): 1. Pravděpodobnost odhalení a výše trestu. 2. Skutečnost, zda v zemi převládá hierarchické náboženství (náboženství s organizovanou strukturou, ve kterém některé osoby, obvykle duchovní, mají vyšší postavení než ostatní věřící, slovo těchto osob je pro ostatní věřící závazné – jako příklad takového náboženství je uvedeno katolictví nebo islám). 3. Svoboda sdružování a tisku. 4. Míra občanské angažovanosti. 5. Míra vzdělanosti a gramotnosti. 6. Nakolik společnost dokáže rozlišovat mezi soukromým a veřejným. 7. Velikost státu. 8. Obchodní otevřenost vůči zahraničí. 9. Přítomnost nerostných surovin.
- Collier (2002): nutné podmínky nevýskytu korupce jsou následující: 1. konkurenční ekonomika umožňující volný vstup do odvětví; 2. volný zahraniční obchod; 3. vláda zabezpečující jen ty statky, které nelze zajistit prostřednictvím trhu, respektive které se produkují v podmínkách monopolu; 4. transparentnost, otevřenost a kontrola veřejného sektoru (vlády); 5. garance základních práv a svobod. Pokud dané podmínky nejsou splněny, bude daný systém zasažen korupčními aktivitami.
- Montinola a Jackman (2002): malá politická konkurence, nesvoboda tisku, země provádí aktivní odvětvovou politiku (podporuje vybraná odvětví), velikost vlády (čím větší vláda, tím větší korupce).
- Aidt (2003): vysoká rozhodovací pravomoc agentů, přítomnost ekonomické renty, slabé instituce (normy strukturující lidské chování).
- Alt a Lassen (2003): velikost vlády (čím větší, tím větší korupce), míra konkurence (čím menší, tím vyšší korupce).

²⁹² | zde se nejedná o úplný výčet.

- Zuzowski (2005): slabá vláda práva, závislé soudnictví. Nejsou dodržovány základní svobody, obchody a další kontrakty se provádějí netransparentními způsoby.
- Evertt, Neu a Rahaman (2006): nadměrné pravomoci agentů, nedostatečná kontrola, nízká míra informovanosti.
- Lamsdorff (2006): velikost veřejného sektoru, kvalita regulace, stupeň ekonomické konkurence, struktura vlády a její decentralizaci, kulturní vlivy, hodnoty, geografie, historie.
- Treisman (2007): země není zavedenou liberální demokracií, má nízkou životní úroveň, není v ní prakticky realizována svoboda tisku, má malé zastoupení žen ve vládě, uplatňuje nadměrné restriktce, oplývá velkým nerostným bohatstvím.
- Ampratwum (2008): veřejný sektor disponuje rozsáhlou pravomocí, pravidla pro jeho rozhodování nejsou jednoznačná. Veřejný sektor poskytuje řadu statků.
- Pellegrini a Gerlach (2008) na základě studia řady pramenů identifikovali následující faktory: 1. institucionální faktory jako je úroveň demokracie (Sung 2004); 2. velikost regulačního břemene uvalená na danou zemi (Chafuen and Guzmén 2000); 3. charakter právního systému, zda se jedná o anglosaské nebo kontinentální právo (Glaeser a Schleifer 2002, LaPorta, Lopez-de Silanes, Shleifer a Vishny 1999); 4. z ekonomických faktorů hraje signifikantní roli podíl odvětví zabývajících se těžbou nerostných surovin (Leite a Weidmann 1999, LaPorta, Lopez-de Silanes, Shleifer a Vishny 1999, Treisman 2000), a vnější otevřenost země ve smyslu zahraničního obchodu a pohybu kapitálu (Acemoglu a Verdier 2000).
- Salih (2013): nízká úroveň HDP na hlavu, nízké zahraniční investice, nízká ekonomická svoboda, špatný systém vymáhání práva
- Luiz (2014): neefektivní regulace a právní systém, nízká úroveň příjmů.
- Akbar a Vujič (2014) z literatury vybírají následující faktory, které snižují korupci: 1. přítomnost protestantského vyznání; 2. přítomnost common law (anglosaského právního systému); 3. vysoká konkurence v jednotlivých odvětvích ekonomiky a vysoká ekonomická svoboda (možnost začít podnikat v kterémkoliv odvětví); 4. nízký podíl primárních odvětví (odvětví zabývajících se těžbou) na ekonomice; 5. dlouhodobost úředníků v úřadech²⁹³; 6. odpovídající mzdy zaměstnanců veřejného sektoru; 7. nízká příjmová nerovnost.
- Sekerka, Brčák a Kučera (2015) uvádějí jako podmínky podporující korupci: 1. Koncentrace politické moci a rozhodování, opravdu nedemokratické režimy, ať už jsou centralistické, totalitní nebo se vyznačují vládou mocenských klanů. 2. Apatická, nezajímající se, „poddanská“, tomu či onomu vůdci lehce podléhající veřejnost, která se nezajímá o politiku (veřejné věci) nebo na politiku nemá dostatečný vliv. 3. Slabé právo, nedostatečná justice nebo justice sloužící jen mocným a vlivným k prosazování jejich zájmů, nedostatečná vláda práva. 4. Tajení informací, rozhodování a procesů, nedostatek otevřenosti a transparentnosti. 5. Pro veřejnost uzavřené mocenské a politické kliky nepodléhající kontrole. 6. Velké a nekontrolované částky financování, ať už z veřejných nebo soukromých projektů. 7. Špatně placení úředníci veřejné správy.

Rozdílnost jednotlivých přístupů podporuje naše přesvědčení, že korupce nemá jedinou příčinu, respektive několik málo příčin, ale že se jedná o komplexní jev, který souvisí s celou řadou dalších jevů, ať již dalších forem porušování obecně přijatelných zásad, případně s hlubšími jevy, zda společnost má charakter otevřené společnosti, jaké instituce v této společnosti převládají (zda inkluzivní nebo extraktivní²⁹⁴) apod. Opět proto zdůrazníme, že

²⁹³ Z hlediska dlouhodobosti úředníků v úřadech Abkar a Vujič (2014) argumentují: čím kratší doba, tím vyšší korupce. Zdůvodňují to nejistotou, co s úředníky bude poté, co úřad opustí. S cílem zajistit se na tuto dobu jsou proto náchylnější ke korupci.

²⁹⁴ Viz kapitola 5.2.

korupci neodstraníme zaměřením se na jeden dílčí faktor, který ji způsobuje, respektive může způsobovat. I když tento faktor vyřešíme, může být snadno nahrazen jinými faktory. V následujících subkapitolách se zaměříme na tři specifické faktory, konkrétně na 1. Monopolní postavení a vysokou možnost samostatnosti při rozhodování. 2. Veřejný sektor rozhodující o značné části vytvořeného produktu. 3. Nízké mzdy ve veřejném sektoru. Tyto faktory rozebíráme vědomě, protože na nich chceme demonstrovat, že jsou komplexnější a nemusí vždy ke korupci vést. Platí přitom výše uvedené, že dané faktory jsou dílčí a nikoliv jediné. Než je rozeberme, zastavme se ještě u jednoho konkrétního příkladu, který ukazuje, že přítomnost daných faktorů nemusí vždy znamenat korupci – viz box 4.1-1.

Box 4.1-1: Proč je ve Švédsku nízká míra korupce

Švédsko splňuje řadu charakteristik, na základě kterých se lze domnívat, že by v něm měla být korupce relativně vysoká – relativně rozsáhlý veřejný sektor²⁹⁵, vysoké zdanění, rozsáhlá byrokracie s rozsáhlou rozhodovací pravomocí. Přesto je korupce ve Švédsku dlouhodobě vnímána jako nízká²⁹⁶. Proč tomu tak je?

Rothstein (2009) konstatuje, že ještě v první polovině 19. století byla kvalita veřejné správy nízká a země trpěla různými formami korupce²⁹⁷. Cca mezi léty 1840 až 1870 však proběhla řada reforem, která vytvořila příznivé antikorupční prostředí. Jakkoliv šlo o postupné reformy, znamenaly zásadní změnu v korupčním klimatu země (přechod od korupčního k antikorupčnímu klimatu). K nejdůležitějším reformám patřilo:

- Reforma školního systému, zavedení povinného bezplatného školního vyučování
- Zavedení svobody tisku, svobody vyznání, svobody obchodu
- Odstranění privilegií aristokracie v přístupu k veřejným funkcím
- Postupné zavedení rovného volebního práva
- Uzákonění rovnosti mužů a žen
- Nový trestní zákon upravující zneužití pravomoci veřejného činitele

Změny se podařilo mj. prosadit proto²⁹⁸, že v zemi existovala relativně silná skupina nezávislých majitelů půdy. To přispívalo k vyšší míře celkové rovnosti a snižovalo četnost konfliktů ve společnosti, jež dlouhodobě byla vysoce homogenní (s nízkým podílem jiných národů a národností). Po reformách v 19. století veřejná správa získala pověst nezávislého nestranného subjektu, ve kterém je nelegitimní zvýhodňování některého subjektu. V současné době je Švédsko stejně jako zbývající skandinávské země (Norsko, Finsko, Dánsko) malou, bohatou, politicky stabilizovanou a homogenní společností. Všechny tyto faktory přispívají k menší korupci.

Zdroj: Rohstein a Uslaner (2005), Rohstein (2007), Salminen, Vinamaku, Ikola-Norbacka (2007), Johnston (2012).

²⁹⁵ Ve Švédsku podíl veřejných výdajů na HDP dle údajů Eurostatu dlouhodobě mírně přesahuje 50 %. V roce 2014 to bylo 51,4 %.

²⁹⁶ V letech 2010 až 2014 se Švédsko v hodnocení organizace Transparency International umístilo vždy buď na třetím nebo čtvrtém místě nejméně zkorumpovaných zemí.

²⁹⁷ Totéž konstatuje např. Johnston (2012).

²⁹⁸ Rohstein a Uslaner (2005).

4.2 Monopolní postavení a vysoká možnost samostatnosti při rozhodování

Monopolní postavení a vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly patří k často zmiňovaným faktorům korupce (např. Kaufmann 1997, Klitgaard 1996, Tanzi 1998, Liu 2007, Li a Ouyang 2007, Ryska a Průša 2013, Luiz a Stewart 2014)²⁹⁹. Monopolní postavení zde chápeme jako skutečnost, že nějaký subjekt (jak právnická osoba včetně subjektu veřejné správy nebo moci, tak fyzická osoba včetně zaměstnanců soukromých subjektů i zaměstnanců ve veřejném sektoru) není vystaven v dané oblasti konkurenci³⁰⁰. V takovém případě tento subjekt může snadno po osobách, se kterými při plnění svých povinností přichází do styku, požadovat nějaké korupční plnění. Dotyční nemají možnost obrátit se na někoho jiného, respektive tato možnost je pro ně vysoce nákladná. Samotné monopolní postavení však nemusí vést ke korupci. Subjekty v monopolním postavení musí mít možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a jejich rozhodování není kontrolováno. Pokud subjekt v monopolním rozhodování musí postupovat podle jasných pravidel definujících, jak má jednat, tj. jeho rozhodování je jednoznačně dáno, je zbytečné, aby se někdo jiný dotyčný subjekt pokoušel korumpovat – korupce výsledné rozhodnutí neovlivní. Existence nezávislé kontroly potom vůči subjektu v monopolním postavení přinejmenším vytváří bariéry, aby tento subjekt vskutku korupčně jednal – kontrola jej může odhalit a následné sankce snížit jeho užitek (příjem) z korupce. Absence nezávislé kontroly tak korupčnímu jednání napomáhá. Náš přístup je v souladu s Klitgaard (1988, 1998), který definuje korupci pomocí jednoduché rovnice: korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly³⁰¹ – zodpovědnost. Pod pojmem zodpovědnost lze chápat výše uvedené, tj. že subjekt v monopolním postavení se někomu zodpovídá a je sankcionován, pokud své postavení zneužije.

Hunt (2006) upozorňuje, že v případě monopolního postavení a vysoké možnosti samostatnosti při rozhodování se na korupci lze dívat jako na formu cenové diskriminace – subjekt v daném monopolním postavení s možností rozhodovat může prostřednictvím korupce stanovit různým osobám (skupinám osob) různou cenu, podle toho, jaké korupční plnění jsou schopny a ochotny zaplatit³⁰². Frekvence korupčního plnění, jeho výše apod. rovněž závisí na tom, o čem subjekt s monopolním postavením rozhoduje (na službách, které poskytuje). Budou-li tyto služby vysoce ceněny, budou klienti ochotni platit větší částky, respektive platit častěji. Výši a frekvenci placení dále ovlivňuje typ klientů, se kterými se

²⁹⁹ Angličtina zde z hlediska termínu „vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly“ používá spojení „discretionary power“ (např. Klitgaard 1996, Mabroor 2005, Li a Ouyang 2007, Dion 2013). Tento termín lze poněkud obtížně přeložit, termín „discretionary“ znamená „ponechaný volnému uvážení“, tudíž nejpřesnější překlad spojení „discretionary power“ by pravděpodobně zněl „moc umožňující volné uvážení.“ V tomto textu vědomě používáme náš možná složitý termín. Chceme tím vyjádřit skutečnost, že samotná možnost volného uvážení nemusí být na škodu, pokud se tato možnost děje v systému pravidel (přičemž pravidla nepodporují korupční jednání) a pokud jsou rozhodovatelé kontrolovány nezávislými subjekty (tato kontrola může mít i podobu hlasování ve volbách). Dle našeho názoru pouze při absenci daných podmínek moc umožňující volné uvážení zvyšuje pravděpodobnost korupce.

³⁰⁰ Ekonomická teorie (Holman 2001, Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010) upozorňuje, že z hlediska tržních struktur definice pojmu monopol záleží na vymezení trhu. Pokud je trh vymezen (definován) příliš úzce (např. jen na jedno město), může se snadno nějaká firma dostat do postavení jediného producenta, tedy monopolu. Jenže daná firma má obvykle substituty na jiných trzích. V tomto textu budeme vycházet z daného přístupu a za subjekt s monopolním postavením chápeme takový subjekt, jehož zákazníci (klienti, dodavatelé, apod.) mají nulovou nebo z hlediska transakčních nákladů složitou možnost vybrat si jiného partnera.

³⁰¹ Klitgaard (1998) používá termín „discretionary power“. Viz poznámka číslo 299.

³⁰² Hunt a Laszlo (2005) konstatují, že bohatší osoby platí subjektu s monopolním postavením s vysokou samostatností rozhodování vyšší korupční částky. Rovněž platí častěji.

subjekt s monopolním postavením setkává³⁰³. V některých případech (policie, soudy rozhodující o trestních věcech) lze předpokládat, že daní klienti budou mít větší ochotu platit úplatky. Ze zde uvedeného mj. plyne, že antikorupční opatření by měla být diferencovaná – větší důraz je nutno klást na oblasti, kde je větší pravděpodobnost, že klienti budou ochotni úplatky platit.

S monopolním postavením se lze setkat často ve veřejné správě, kdy jednotlivé orgány veřejné správy mají definovanou věcnou i místní příslušnost, tj. o určité věci může rozhodnout právě jeden orgán. Věcná a místní příslušnost bývá označována za jeden ze základních znaků veřejné správy (Hendrych a kol. 2012), kdy je předem zřejmé (je předvídatelné), kdo má o určité věci rozhodnout, což pro účastníky v dané věci znamená větší jistotu³⁰⁴. Nicméně existují názory (např. Šíma 1999, Šíma 2004), že daná monopolizace podněcuje neefektivitu v rozhodování (např. orgán veřejné správy rozhoduje pomalu) a že větší konkurence by zde přispěla k efektivnějšímu řešení. Podle těchto názorů tedy není nutné, aby o dané věci rozhodoval pouze jeden věcně a místně příslušný orgán, naopak mohlo by docházet k soutěži orgánů, kteří usilují věc rozhodnout. Z hlediska orgánů, u kterých by bylo možné zavést konkurenci, se jako vhodný kandidát jeví (Šíma 2004) soudy v civilních věcech (občanskoprávních sporů)³⁰⁵. Spor je zde zpravidla dobrovolnou záležitostí obou stran, soud nerozhoduje z úřední povinnosti³⁰⁶. Pokud se už strany rozhodnou řešit svůj spor u soudu, mohly by mít alespoň částečné právo vybrat si, u kterého konkrétního soudu budou svůj spor řešit. K daným návrhům konstatujeme následující. Jakkoliv uznáváme, že existence větší konkurence v soudnictví by pravděpodobně vedla k větší efektivitě (včetně omezení korupce) civilní justice, domníváme se zároveň, že totální zavedení konkurence (včetně možnosti zřizování soudů) bez dalších kroků by naopak mohlo neefektivitu posílit. Lze si např. představit soudy, které by byly účelově zřizovány, aby nějaké spory (např. spotřebitelské) rozhodovaly ve prospěch jedné strany a v neprospěch druhé strany (třeba v neprospěch spotřebitelů)³⁰⁷. V rámci existující soudní soustavy má smysl v civilních věcech o určitou konkurenci usilovat³⁰⁸, musí však jít o skutečnou konkurenci, kdy

³⁰³ Hunt (2006) na datech z Peru dospívá k závěru, že frekvence a výše úplatků v dané zemi jednoznačně závisí na typu klientů, s kterými se subjekt v monopolním postavení setkává, a na rychlosti rozhodování daného subjektu (čím pomalejší, tím větší ochota tento subjekt korumpovat).

³⁰⁴ Konstatujeme však, že mohou existovat spory o příslušnost. Právní teorie zde hovoří o tzv. kompetenčním sporu: negativní kompetenční spor znamená, že věcí se nechce zabývat žádný orgán veřejné moci, pozitivní kompetenční spor vzniká v případě, že si pravomoc osobuje orgánů několik. Kompetenční konflikty se řeší zvláštní procedurou, typicky se věc předloží nejbližšímu společnému nadřízenému orgánu veřejné moci (detaily viz Hendrych a kol. 2012). Jednou z příčin kompetenčních sporů jsou dle našeho názoru složité předpisy v oblasti veřejného práva, kdy není zřejmé, kdo má v dané věci rozhodnout.

³⁰⁵ Šíma (2004) se zde odvolává na Adama Smithe, který v Pojednání o původu a podstatě bohatství národů (česky Smith 2001) popisuje konkurenci mezi anglickými soudy v 17. a 18. století. Příčinou této konkurence byly soudní poplatky, které soudy dostávaly, pokud řešily daný případ. Dle Smithe tato konkurence vedla k efektivnímu (nejrychlejšímu a nestrannému) soudnímu rozhodování.

³⁰⁶ Jiné správní orgány (jako např. orgány obce, kraje) zpravidla z úřední povinnosti rozhodují. Pokud tyto orgány musí začít jednat, aniž by je k tomu strany, kterých se jednání týká, vyzvaly, je možnost volby logicky omezená.

³⁰⁷ Konkrétně si lze představit např. následující situaci. Subjekt A uskuteční předváděcí akci, na které vnutí důchodci předražené zboží na splátky. Ty důchodce není schopen splácet. Subjekt A důchodce zažaluje u jím zřízeného soudu, který by dlužníka odsoudil takovým způsobem, při kterém se subjekt A dostane k většině majetku dlužníka.

³⁰⁸ Konkurence by dle našeho názoru mohla spočívat ve svobodě stran vybrat si soud, který bude jejich spor řešit, přičemž tato možnost by byla fakultativní, tj. pokud by si strany nevybraly, řešil by věc soud věcně příslušný dle zákona. Možnost volby by byla omezena na soud téhož stupně (tedy, pokud spor přísluší v první instanci okresnímu soudu, nemohly by si strany vybrat soud krajský). Daná možnost výběru by dle našeho názoru mohla urychlit délku soudního řízení. Strany sporu by tak dostaly možnost vyhnout se soudům, které jsou v současném systému přetížené. Konstatujeme zde, že z hlediska průměrné délky soudního řízení v civilních věcech existují mezi českými okresními soudy (tedy mezi soudy, které řeší většinu běžných sporů, jinými slovy jedná se o soud,

např. výběr soudu je svobodnou volbou obou stran, kdy je zaručena nezávislost soudu a kdy existuje možnost odvolání se vůči rozhodnutí soudu, který si strany zvolily.

Zatímco občanskoprávní soudnictví je možným vhodným kandidátem na alespoň částečnou konkurenci, jiné složky veřejné moci (zejména v oblasti veřejné správy) v současné době tolik možností nenabízejí³⁰⁹. Má samozřejmě smysl diskutovat, zda je nutné, aby určitá záležitost byla veřejnou správou řešena, aby v dané věci orgán veřejné správy nějak rozhodoval, zda by danou problematiku nešlo ponechat pouze v soukromoprávní oblasti. Je však poněkud obtížně představitelné, že by stavební záležitosti řešily orgány veterinární správy a ještě k tomu se sídlem 150 km od umístění stavby či pozemku. Pokud má stát rozhodovat v rámci veřejné správy, potom se model věcné a místní příslušnosti jeví jako transakčně nejméně nákladný, nejvíce přehledný a tudíž nabízející největší jistotu. Monopolní postavení nabízí nejlepší reálné existující možnost. Potom je ale nutné, aby rozhodování veřejné správy odpovídalo principům dobré správy³¹⁰, mezi které patří, že rozhodnutí je předvídatelné. Vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly předvídatelnost negarantuje a naopak vytváří příležitost ke korupci, umožňuje, aby si dotyční pracovníci o nějakou formu korupce říkali, respektive, aby se ti, kdo je chtějí korumpovat, nebáli případného postihu. Z pohledu teorie vyhledávání renty lze konstatovat (např. Acemogelu a Vedier 2000, Liu 2007), že monopolní postavení spolu s vysokou samostatností rozhodování a absencí kontroly vytváří podmínky pro dobývání renty včetně korupčního jednání.

V rámci problematiky monopolního postavení má smysl rozebrat problematiku decentralizace, a jak decentralizace ovlivňuje korupci. Názory ekonomické teorie zde nejsou jednotné. Existují jak argumenty, že decentralizace vede k vyšší korupci³¹¹, tak argumenty³¹², že korupci snižuje³¹³. Pro to, že decentralizace korupci zvyšuje, hovoří zejména skutečnost, že decentralizace často vede ke vzniku lokálních monopolů vládních agentur. Občané s místem bydliště, respektive firmy s místem sídla v určité oblasti, jsou odkázáni na danou konkrétní agenturu – nikdo jiný není oprávněn poskytovat dané služby, plnit úkoly, které jsou agentuře svěřeny. Pokud agentura neposkytuje to, co občané nebo firmy požadují, mohou k dosažení svého cíle použít úplatky. Agentura (její zaměstnanci,

s nímž se občan setká s největší pravděpodobností) značné rozdíly. Jak uvádí IDNES.CZ (2014), nejpomalejší byl v roce 2013 Okresní soud v Ústí nad Labem s 876 dny. Druhý nejpomalejší soud byl okresní soud Brno-město, kde trvá průměrně délka soudního řízení 752 dní. Naopak nejrychlejším českým premiantem je soud v Náchodě se 122 dny. Rozdíl mezi nejpomalejším a nejrychlejším soudem činí 754 dní (tedy něco málo přes dva roky). Daný rozdíl nezaručuje právo na spravedlivý proces, které je garantováno Listinou základních práv a svobod, respektive mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázaná.

³⁰⁹ Konkurence může pravděpodobněji existovat v oblasti poskytování veřejných statků, kde si lze představit model, že určitý statek poskytuje více vládních agentur (pojem vládní zde používáme v nejširším slova smyslu, tj. agentury veřejné moci na jakékoliv úrovni této moci), přičemž tyto agentury si konkurují, tj. soutěží o zákazníky. Detaily např. v Shleifer and Vishny (1993), Weingast, (1995), Lederman, Loyaza a Soarez (2005), přičemž tyto publikace dokládají, že daná konkurence snižuje korupci.

³¹⁰ Principy dobré správy jsou v ČR definovány Úřadem veřejného ochránce práv a jsou následující (viz <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>): 1. Soulad s právem. 2. Nestrannost. 3. Včasnost. 4. Předvídatelnost. 5. Přesvědčivost. 6. Přiměřenost. 7. Efektivnost. 8. Zodpovědnost. 9. Otevřenost. 10. Vstřícnost.

³¹¹ Např. Nas, Proce, Weber (1986), Shleifer and Vishny (1993), Weingast (1995), Rose-Ackerman (1999), Ahlin (2001), Blanchard and Shleifer (2000), Treisman a Gimpelson (2002), Sonin (2003), Gerring a Thacker (2004), Treisman (2006), Charron a Lapuente (2011).

³¹² Např. Vile (1998), Behn (2000), Fisman a Gatti (2002), Lederman, Loyaza a Soarez (2005), Khan (2009), Teobaldelli (2010), Torgler, Schneider, Schaltegger (2010), Alexeev a Habodaszova (2012).

³¹³ Některé ze zde uvedených textů jsou empirické studie (např. Fisman and Gatti 2002, Treisman 2007). I jejich závěry jsou odlišné.

úředníci) může dokonce občany vydírat (nutit), aby ji úplatky poskytly. Gerring a Thacker (2004) dodávají, že na úrovni místních společenství může být nákladné vytvářet organizace bojující proti korupci (občanská sdružení, svobodný tisk apod.) prostě proto, že je příliš málo subjektů, které jsou ochotny se danou činností zabývat. Charron a Lapuente (2011) dále argumentují, že na centrální úrovni je korupce viditelnější. Centrální subjekty jsou předmětem větší kontroly (např. prostřednictvím tisku), obvykle v nich pracují kvalifikovanější a schopnější osoby – schopnější postupují prostřednictvím jednotlivých stupňů správy a samosprávy až na centrální úroveň, zatímco ti méně schopní zůstávají na nižších úrovních. Cai a Treisman (2004) uvádějí, že nadměrná decentralizace může vést k soutěži jednotlivých regionů (např. s cílem přilákat investory). Tato soutěž se může uskutečňovat prostřednictvím daňových pobídek a dalšího jednání, jež se může blížit korupčnímu. Jednotlivé části dále nemusí mít dostatek zdrojů na plnění svých úkolů apod. a mohou tyto zdroje začít získávat prostřednictvím korupce.

Opačný argument, že decentralizace snižuje korupci, je založen na předpokladu, že pokud se problémy řeší na lokální úrovni, je pro občany snazší osoby působící v dané agentuře monitorovat, což posiluje zodpovědnostní mechanismy. Mají-li občané možnost osoby působící v dané agentuře potrestat (např. tím, že je nezvolí jako poslance do místního nebo regionálního zastupitelstva), budou osoby působící v dané agentuře více sledovat zájmy občanů (jako svých principálů), pravděpodobně nebudou po nich tolik vyžadovat korupční plnění, respektive pravděpodobně nebude v jejich zájmu, aby jejich pověst byla ohrožena tím, že se účastní korupčních kontraktů. Bardhan and Mookherjee (2006) obecně konstatují, že výhodou decentralizace je, že rozhodnutí jsou přijímána na úrovni, která má lepší přístup k informacím, jež jsou pro rozhodnutí potřebná. Na druhou stranu decentralizace zvyšuje počet agentů (modelově: v případě centralizace rozhodoval jeden agent na centrální úrovni, v případě decentralizace rozhoduje řada agentů na obecní úrovni) a zvyšuje tudíž pravděpodobnost, že zájmy agenta budou v rozporu v zájmu principála. Úspěšná decentralizace dokáže daný rozpor vyřešit. Je ale třeba zdůraznit, že pojem decentralizace zahrnuje řadu aspektů³¹⁴. Patří k nim počet stupňů veřejné moci a správy, na kterých probíhá rozhodování, působnost a pravomoci daných stupňů. Lze si představit decentralizaci, pokud existuje řada stupňů, pokud ale jednotlivé stupně nemají odpovídající působnost a pravomoc, nejde o skutečnou decentralizaci. Z hlediska působnosti a pravomoci je podstatná fiskální decentralizace – jakým způsobem jsou jednotlivé stupně financovány, zda mají pravomoc rozhodovat o struktuře a výši svých příjmů, nebo zda jsou jejich příjmy určeny centrálně. Podobné platí i pro výdaje, záleží na tom, o kterých výdajích mohou jednotlivé stupně rozhodovat. Na úrovni veřejné moci by jednotlivé části měly mít možnost pořádat volby svých zastupitelů, protože tak mohou ovlivnit jejich chování, nicméně svůj vliv má i volební systém – např. pokud se nižších úrovních volí proporcionálním způsobem a voliči nemají možnost ovlivňovat pořadí na kandidátkách, může to korupci zvyšovat³¹⁵.

Z hlediska možného chování občanů nelze nezmínit Tieboutovu hypotézu³¹⁶. Ta je originálně konstruována pro oblast veřejných statků, veřejných příjmů a výdajů a ve své podstatě říká, že volič, pokud je plně mobilní, si pro svůj život volí komunitu s pro něj nejvýhodnějším poměrem nabízených veřejných statků, respektive strukturou veřejných výdajů na straně jedné (tj. co v rámci komunity dostává) a daní, respektive jiných plateb,

³¹⁴ Vzhledem k jednotlivým aspektům není divu, že i praktické zkušenosti s decentralizací jsou rozporuplné. Jin, Qian a Weingast (1997) např. argumentují, že decentralizace přispěla k rozmachu Číny v 80. a 90. letech 20. století, protože podlomila moc komunistické strany. Naopak decentralizace v Rusku v 90. letech 20. století (detaily viz např. Blanchard a Shleifer 2000) po pádu komunismu zvýšila moc lokálních gubernátorů a dalších osob, čili vedla k jejich vyššímu monopolnímu postavení, které jim umožňovalo širší korupční aktivity. Ani na teoretické úrovni se potom ekonomická teorie neshoduje, zda decentralizace přispívá k rozvoji daných území nebo nikoliv.

³¹⁵ Další detaily viz např. Treisman (2000), Bardhan a Mookherjee (2006). Problematice vztahu zákona o volbách do Poslanecké sněmovny a korupce se věnujeme v kapitolách 9.4.

³¹⁶ Tiebout (1956). Další detaily viz např. Špaček (2011).

keré musí platit (co v rámci komunity odevzdává). Není-li volič s daným poměrem spokojen, může hlasovat nohama a přestěhovat se do jiné komunity. Jak konstatuje Špaček (2011), praktická realizace daného hlasování nohama je omezena. Tieboutova hypotéza totiž vychází z relativně silných předpokladů, že volič je vskutku plně mobilní, že je informován o daných poměrech v jednotlivých komunitách, že existuje velké množství komunit, že trhy práce v jednotlivých komunitách jsou vzájemně homogenní apod. Z hlediska korupce lze Tieboutovu hypotézu upravit tak, že pokud míra korupce v dané společnosti pro určitého občana neodpovídá jeho optimální míře³¹⁷, přestěhuje se do komunity, která tuto optimální míru nabízí. V tomto odstavci uvedené silné předpoklady stačí jen mírně modifikovat – volič je plně informován o úrovni korupce v jednotlivých komunitách. I nadále se lze ale domnívat, že se jedná o silné předpoklady.

V souhrnu lze konstatovat, že decentralizace může korupci snižovat, pokud jsou splněny následující podmínky³¹⁸:

1. Decentralizace vede k situaci, kdy si jednotlivé vládní agentury konkurují, případně kdy poskytují substituční statky, čili občané si mohou vybrat, kterou agenturu využijí. V takovýchto případech korupce zvyšuje cenu, kterou příslušná agentura požaduje, čímž ji činí oproti jiným agenturám (jiným složkám veřejné správy a veřejného sektoru) méně konkurenceschopnou. Rovněž v situaci, kdy v důsledku decentralizace je rozhodování rozděleno mezi více subjektů, aniž by kterýkoliv ze subjektů měl monopolní postavení, může decentralizace korupci snižovat. Jednotlivé subjekty veřejné moci (veřejné správy a veřejného sektoru) budou mít tendenci se více kontrolovat a upozorňovat na korupci v jiné složce. Zdůrazněme, že kontrola zde vyžaduje propracovaný systém brzd a pojistek, aby se alespoň neformálně jednotlivé složky veřejné moci na sobě nestaly závislé, respektive aby osoby v nich působící nevytvořily koalice (sítě) umožňující korupční jednání³¹⁹. Nutnou podmínkou úspěšné decentralizace proto je existence občanské společnosti, zájmu občanů o správu věcí veřejných, generalizovaná důvěra mezi lidmi.
2. Decentralizace zvyšuje závislost vládních agentur na občanech jako principálech, občané jako principálové mohou díky decentralizaci snadněji odvolat osoby působící v dané agentuře, respektive obecněji ovlivnit činnost vládní agentury³²⁰. Případně občané mohou snadno hlasovat nohama a opustit území. Agentura potom v důsledku decentralizace musí více sledovat zájmy všech občanů daného regionu, respektive dané profesní skupiny. Příkladem této závislosti může být situace, kdy daně jsou vybírány na lokální úrovni. Výše daní potom může ovlivnit pravděpodobnost znovuzvolení politiků, kteří tak budou limitováni daně zvyšovat, což může omezovat i rozsah veřejných výdajů³²¹. Obecně řečeno, veřejná moc má dostatek pravomocí rozhodovat, její rozhodnutí jsou ale kontrolovatelná, občané mají možnost dát najevo nespokojenost s daným rozhodováním.

³¹⁷ Zdůrazněme, že pro daného občana může být korupce, která panuje v nějaké komunitě, příliš velká nebo naopak příliš malá. Mohou existovat občané, kteří by rádi upláceli, aby získali nějaké výhody, narážejí však na nedostatek korumpovaných, respektive korumpování nemají možnost jim dané výhody poskytnout.

³¹⁸ Jedná se o autorský výčet vycházející zejména z Gerring a Thacker (2004), Lederman, Loyaza a Soarez (2005), Lambsdorff (2006), von Maravic (2007), Lessmann a Markwardt (2010). Zajímavý přehled příčin, proč decentralizace ve Španělsku nevedla k poklesu korupce, podávají Jiménez, Villoria a Quesada (2012). Zelekha (2013) potom obecně konstatuje, že samotná decentralizace není řešením korupce, že k tomu, aby decentralizace byla úspěšná, musí být splněny další podmínky. Skutečnost, zda dané podmínky jsou splněny v ČR v případě vyšších samosprávných celků je stručně řešena v kapitole 8.4.

³¹⁹ Podrobněji viz kapitola 5.6.

³²⁰ Nutnou podmínkou zde je, že občané v případě nespokojenosti s konkrétními osobami v dané agentuře mohou tyto osoby nahradit. Jiménez, Villoria a Quesada (2012) zde na příkladu Španělska ukazuje, že daná země má příliš mnoho regionů a pro všechny z nich není schopna zajistit dostatek agentů. Stávající agenti jsou tak de facto nevyměnitelní, což zvyšuje jejich náklonnost ke korupci.

³²¹ Detaily viz např. Fisman a Gatti (2002).

Prozatím jsme se věnovali korupci ve veřejném sektoru, kde je monopolní postavení běžné. S monopolním postavením (respektive postavením, které se blíží monopolnímu postavení) se lze ale sekat i v soukromé oblasti. V daném postavení může být např. zaměstnanec určité firmy, pokud dodavatelé této firmy musí v rámci firmy jednat výhradně s dotyčným zaměstnancem, a pokud pro dodavatele je obtížné (transakčně vysoce nákladné) najít si jiného partnera. Zdůrazněme, že samotné monopolní postavení dotyčné osoby bez dalšího pravděpodobně nepovede ke korupci. Tu budou podněcovat právě absence kontroly (např. že dodavatelé si na dotyčného zaměstnance nemohou stěžovat, respektive jejich stížnosti nejsou prověřovány) i to, že dotyčný má volnost při rozhodování (nemůže rozhodovat naprosto jednoznačným způsobem). Je pravdou, že v soukromé sféře existuje více možností obrany – lze si zvolit, zda s dotyčným chceme nebo nechceme spolupracovat, platí však zde uvedené, že tyto formy mohou být transakčně nákladné, a korupce tak z hlediska nákladů představuje menší zlo, které však poškozují (jak je uvedeno v kapitole 2.1) třetí stranu (vlastníky firem, ostatní zaměstnance, případně ostatní zákazníci). Z tohoto hlediska by i soukromé subjekty (zejména majitelé firem) měly věnovat pozornost tomu, zda zde uvedené znaky nejsou naplněny, a pokud jsou, tak adekvátně reagovat.

Projevem monopolního postavení jsou nejrůznější opatření vedoucí k omezení vnitrostátního i mezinárodního obchodu a podnikání (cla, kvóty, rozhodnutí, kdo má co produkovat, nutnost splnit k zahájení produkce náročné podmínky), cenové restriktce, rozdílné ceny včetně rozdílných devizových kurzů, byrokracie při vzniku nových firem³²². Jak konstatujeme v kapitole 3.2, všechna daná opatření vytvářejí příležitost pro vznik renty (vyššího příjmu v důsledku existence privilegia) a korupce je jednou z možností, jak danou rentu realizovat. Rozšíření konkurence dané příležitosti ke korupci přinejmenším oslabuje. Jednak se snižuje velikost renty, kterou lze korupcí získat, tudíž se snižuje ochota potenciálních korumpujících korupci poskytovat. Dále se snižuje závislost potenciálních korumpujících na korumpovaných, k dosažení úspěchu vede řada méně nákladných cest. Vyšší konkurence v soukromém sektoru nutí firmy k efektivitě, k inovacím, ke snižování nákladů. Pro korupci v soukromém sektoru alespoň částečně platí, že je krádeží (viz kapitola 2.5), kdy vlastník (spoluvlastníci) firmy v důsledku korupce zaměstnanců případně některých spoluvlastníků přichází o zisk a firmě, ve které ke korupci dochází, rostou náklady. Proto lze konstatovat, že vyšší konkurence alespoň nepřímo vlastníky nutí, chtějí-li mít zisk, proti korupci bojovat. Firma, ve které ke korupci dochází, bude mít vyšší náklady než firmy bez korupce, tudíž nebude tak konkurenceschopná. Z hlediska uvolnění v mezinárodním obchodě lze dále argumentovat (např. Liu 2007), že díky mezinárodnímu obchodu se občané zemí s korupčními normami začnou střetávat s příslušníky zemí s nekorupčními normami a na základě daného střetávání přestanou korupční normy chápat jako něco samozřejmého³²³.

Tento text si je vědom, že v některých případech může být monopolní postavení objektivně dáno. Ekonomická teorie (např. Holman 2001, Heissler, Valeník, Wawrosz 2010) si je vědoma existence přirozených monopolů (monopolů v důsledku ekonomické výhodnosti) i dočasných monopolů v důsledku inovace. Pokud je monopol nejvhodnější uspořádání a zejména, pokud je dočasný jako projev inovačního procesu, kdy je pravděpodobné, že dříve nebo později se daná inovace rozšíří a monopolní postavení zmizí, nemá smysl o odstranění tohoto monopolního postavení usilovat. Dané kroky by pravděpodobně byly spojeny s větší korupcí (ten, kdo o odstranění usiluje, by se mohl dopouštět korupce). Ke vzniku korupce je podle našeho názoru nutno splnit i další část podmínky uvedené v nadpisu – tj. vysokou možnost samostatnosti bez jasných pravidel

³²² Daná omezení jako příčiny korupce uvádí např. Treisman (2000), Sandholtz and Koetzle, (2000), Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes a Shleifer (2002), Svensson (2005), De Soto (2007), Pellegrini a Gerlach (2008), Tíky (2010).

³²³ Samozřejmě, že hrozí i nebezpečí, že osoby ze zemí s nízkou korupcí se naučí korupční aktivity od osob v zemích s vysokou korupcí.

a nezávislé kontroly. Konstatujeme ale pro vyváženost, že samotná samostatnost při rozhodování nemusí být na škodu. Naopak tato samostatnost může vést k tomu, že dotyčný hledá efektivní, včasné řešení. Zejména v soukromé sféře je samostatnost jednou z podmínek podnikatelského objevování³²⁴ (Huerta de Soto 2012, Huerta de Soto 2013), objevování nových ziskových příležitostí. Tato samostatnost je ale zneužitelná, zejména v situaci, kdy dotyčná osoba s danou samostatností je v pozici vykonavatele (agenta) vůči nějakému příkazci (viz kapitola 3.1). Může se potom stát, že jeho jsou rozhodnutí nepředvídatelná, nepřesvědčivá, nepřiměřená, neefektivní, že dochází k jejich skrývání, že nejsou nestranná a včasná. Obecně lze tedy uzavřít, že nutnost jasných pravidel (definujících, jak má agent rozhodovat, tj. limitujících naprostou volnost při rozhodování) a nezávislé kontroly (včetně odměn a trestů, pokud agent dle daných pravidel nepostupuje) vystává tehdy, pokud samostatností při rozhodování disponují agenti povinni respektovat příkazce, ať již agenti působí v soukromé nebo ve veřejné sféře. Zde jasná pravidla, kterými se agenti musí řídit, a nezávislá kontrola jednání agentů přispívá k tomu, že se četnost korupčního ale i dalšího nežádoucího jednání agentů snižuje.

4.3 Veřejný sektor rozhodující o značné části vytvořeného produktu

Názor, že pokud se prostřednictvím veřejného sektoru rozhoduje o značné části vytvořeného produktu (HDP)³²⁵, přispívá to ke korupci, zastávají zejména liberálně

³²⁴ Pojem podnikatelské objevování chápeme v souladu s rakouskou ekonomickou školou. Jak konstatuje Volejníková (2006, s. 2–3): „Teorie podnikatelského objevování se vyvinula jako syntéza vzájemně se doplňujících myšlenek, se kterými přišli Mises a Hayek. Mises zdůrazňoval úlohu podnikatelů na trhu, Hayek obrátil pozornost na vzájemné učení se, které je pro tento proces charakteristické (Kirzner 1998). Kirzner považuje tyto dva myšlenkové prvky za rub a líc téže mince, která představuje rakouské paradigma. Pro Misesa je jakékoli lidské konání, jakákoli lidská činnost vždy spekulací a každý jedinec je svým způsobem podnikatelem a spekulantem. Lidské konání je ze své podstaty vháněno do nejistoty neznámé budoucnosti, čímž se stává objevováním. Podnikatel, který objeví ziskovou příležitost, objevuje existenci zisku, kterou před jeho objevem neviděl ani on, ani nikdo jiný. Klíčovým prvkem zaručujícím, že zisková příležitost bude objevena a poté bude využita, je tzv. podnikatelská ostražitost. Neustálé změny, ke kterým v ekonomice dochází, dávají příčinu vzniku novým situacím, kterých si obvykle účastníci trhu nejsou vědomi. Neustále vznikají nové příčiny nerovnováhy a příčiny cenových rozdílů. Současně ale tyto nerovnováhy dávají nepřetržitě vznikat silám, které mají tendenci objevovat takto vytvářené ziskové příležitosti. Tendence k vytváření jednotné ceny je neustále narušována a obnovována. Rakouská teorie podnikatelského objevování nepředpokládá úplnou znalost všech relevantních informací. Informace jsou, jak postřehl Hayek, rozptýlené a nejsou dostupné nikomu ve své úplnosti. Podnikatelské objevování je proto i procesem, jehož prostřednictvím jsou informace objevovány a dále předávány. V kterémkoli časovém okamžiku odrážejí trhy učiněná mylná rozhodnutí, která vznikla jako výsledek určité nevědomosti subjektů trhu. Jsou-li tyto chyby opravovány, projevují se jako příležitosti čistého zisku. Tak se vyvíjí trh v čase. Podnikatelské objevování tedy znamená proces, kdy někdo pozorný objeví něco, co bylo dosud přehlíženo. Podnikatel objevuje na trhu mezery, vyplňuje je svou kreativností a inovací a tak, svou vlastní podnikatelskou aktivitou, přetváří a mění ekonomickou realitu. Přitom je motivován možností případného zisku. Permanentní tržní proces směřuje tímto způsobem od nerovnováhy k rovnováze. Je to proces učení se a objevování.“ Zdůrazněme, že Volejníková kriticky upozorňuje, že podnikatelské objevování se může realizovat i snahou o dobývání renty a dalšími neproduktivními aktivitami. Koncept podnikatelského objevování, zejména jak je prezentován v Kirzner (1998), s těmito jevy (podnikatelé usilují o získání renty v podobě nějakého privilegia a hledají způsoby, jak rentu získat) nepočítá.

³²⁵ Je samozřejmě otázkou, čím je rozsah veřejného sektoru měřen. Obvykle (detaily viz Liu 2007) je používán podíl vládních výdajů a transferů na HDP. Lze ale argumentovat (např. Pellegrini a Gerlach 2008), že vyšší podíl vládních výdajů a transferů může mít objektivní příčiny (např. v nutnosti vynakládat zdroje na obranu). Některé studie (např. Tiky 2010) proto používají další kritéria jako např. počet zaměstnanců veřejné správy a veřejného sektoru na ekonomicky aktivní obyvatelstvo, počet správních rozhodnutí vydaných na 1000 obyvatel, index ekonomické svobody apod. Všechna tato kritéria jsou rovněž diskutabilní. Třeba počet zaměstnanců veřejné správy a veřejného sektoru lze uměle snížit jejich převedením pod quasi-vládní agentury, počet správních rozhodnutí lze rovněž uměle snižovat jejich vydáváním za jiné dokumenty, index ekonomické svobody nemusí být jednoznačně korelován s rozsáhlým veřejným sektorem atd. Husted (1999) zde argumentuje, že větší vlády mohou být produktem společností, které více akceptují autority. Tato akceptace je potom kulturním faktorem a nemusí mít nic společného s korupcí.

orientovaní ekonomové (např. Higgs 2006, Hoppe 2009, Schwarz 2010, Ryska a Průša 2013), objevuje se však i v dalších textech (např. Rose-Ackerman 1999, Chafuen a Guzmán 2000, Acemoglu and Verdier 2000). Některé ekonomické studie (např. Djankov a kol. 2002, Lederman, Loyaza a Soares 2005) tento názor potvrzují, když dokládají pozitivní korelaci mezi velikostí veřejného sektoru a mírou korupce. Jako lék je potom logicky doporučováno snížení rozsahu aktivit veřejného sektoru (státu). Jasně tento přístup vyjádřil Vlček (2010, s. 1): „S korupcí je to jako s nemocí. Nejlépe se léčí ta, co není. Ochrana proti korupci znamená banální věc. Přestat korupční prostředí vytvářet. Přestat korupční prostředí udržovat při životě. V jazyce právníků a lékařů se tomu říká prevence. Je to velmi jednoduché, jen si na tom nelze dělat politickou ani mimovládní kariéru. Předně je třeba omezit státu jeho aparát a rozsah jeho funkcí. Čím méně bude stát plnit tzv. veřejných služeb, tím méně místa bude pro korupci. Nebudou státní zakázky, nebude koho korumpovat. Zrušme byrokratická omezení a získávání různých nezbytných povolení – a nebudou úplatky. Zavedme pevné lhůty úřadům pro vyřízení věci – a vše jako zázrakem zmizí.“ Stručněji by tudíž šlo nadpis této subkapitoly vyjádřit heslem „méně státu – méně korupce“³²⁶.

Obecně lze konstatovat, že pokud veřejný sektor rozhoduje o značné části vytvořeného produktu, má daná společnost výrazně monopolistický charakter a její jednotliví členové mohou disponovat výraznou samostatností při rozhodování. Konkrétní zaměstnanci veřejného sektoru mohou snadněji než v soukromém sektoru sami ovlivnit záležitost, o kterou jde korumpujícímu. Korumpující mají tedy větší motiv ke korupci než v soukromém sektoru, který je vystaven větší konkurenci a kde jednotlivý agent nemusí disponovat odpovídající pravomocí učinit to, co korumpující požaduje. Jinými slovy, jsou splněny charakteristiky předcházející subkapitoly 4.2. Přesto se domníváme, že má smysl veřejný sektor, který rozhoduje o značné části vytvořeného produktu, zmínit jako zvláštní korupční faktor. Nejen proto, že tak činí literatura (např. Shleifer a Vishny 1998, Chafuen a Guzmán 2000, Acemoglu a Verdier 2000, Pellegrini a Gerlach 2008, Ryska a Průša 2013), ale zejména z dalších důvodů (většina byla již zmíněna v předcházejících kapitolách), konkrétně³²⁷:

- Veřejný sektor vytváří podmínky pro korupční jednání zejména tím, že v něm absentuje vlastník a kritérium zisku. Absence vlastníka znamená, že je oslabena zainteresova-

³²⁶ Pro zajímavost ocitujeme ještě některé dokumenty a subjekty s daným názorem. Strana svobodných občanů (kterou lze označit až za libertariánskou stranu) na svém webu, www.svobodni.cz uvádí: „Pouze malý a průhledný rozpočet je schopen odolat korupci a klientelismu.“ Němeček M. (2013) píše: „Korupce se dá chápat jako jednání jednotlivce, které je v rozporu s jeho povinnostmi a má za účel osobní užitek. Základním předpokladem pro takovýto čin je moc jednotlivce nad určitými zdroji – v případě ČR hlavně nad daněmi. Předně je důležité si uvědomit, že stát není nějaký robot, který bez přemýšlení plní zákony. Stát, stejně jako trh či občanská společnost, je skupinou lidí – lidí, z nichž každý má především své osobní zájmy. Tyto zájmy se bezpochyby ne vždy plně shodují s tím, co od jednotlivce očekávají ostatní (stát, trh, společnost = lidé). Tak vzniká deviantní chování, tedy odklonění od toho, co lidé považují za ‚správné‘. Je nepravděpodobné, že by se nám někdy podařilo vychovat celou generaci nových úředníků a politiků, z nichž každý by dbal především o blaho ostatních. Proto, když nemůžeme změnit jednotlivce, musíme změnit celý systém. V tom nám může pomoci občanská kontrola, které se dá docílit informováním občanů o konkrétním využití všech státních zdrojů – například smlouvami na internetu. Jako hlavní způsob pro omezení korupce se nabízí výrazné omezení moci státu nad zdroji, tedy převážně nad penězi z daní. Je nesmyslné státu odevzdávat peníze, které se poté v menším množství (po odečtení ceny výběru a přerozdělení) vrací zpět ve formě dotací (např. daň z převodu nemovitostí versus dotace na stavební spoření) a stejně tak jsou nesmyslné daně, které přinesou méně než je cena jejich výběru a přerozdělení (např. daň dědická). Těmito daněmi pouze umožňujeme státu (lidem) naše peníze neefektivně (zkorumpovatelně) využívat. Proto bychom měli usilovat o zrušení takovýchto daní a o výrazné snížení daní ostatních. Samotné snížení celkové daňové zátěže ale není nic platné, když státu dovolíme hospodařit na dluh. Základní podmínkou pro efektivnější hospodaření státu je tedy i zákaz jeho zadlužování!“ Hampl (2013) jako motto svého textu uvádí: „Ve skutečnosti nepotřebujeme méně zkorumpovanou státní správu, ale menší státní správu.“

Zdůvodněme ještě, proč jako nadpis nepoužíváme heslo „méně státu – méně korupce“, s kterým v této subkapitole ostatně dále pracujeme, a proč používáme náš delší nadpis. Domníváme se, že podstatné je, o čem všem se ve veřejném sektoru rozhoduje. Pojem „méně státu“ je příliš vágní a ostatně je i v této subkapitole kritizován.

³²⁷ Detaily viz kapitola 2.5.

nost na odhalování korupce. Absence kritéria zisku znamená, že lze ve veřejném sektoru snadněji přijímat neefektivní projekty (viz např. Hamerníková, Maaytová a kol. 2010)

- Neefektivnost je podporovaná tím, že v něm ti, kdo o prostředcích veřejného sektoru rozhodují, nerozhodují o vlastních penězích (Friedman a Friedman 1992), že v něm dochází k utrácení cizích peněz pro cizí osoby. V celkové obecné neefektivnosti, která je veřejnému sektoru vlastní, se snadněji skryje neefektivnost spojená s korupcí.
- Ve veřejném sektoru se obtížněji definuje konkrétní poškozený korupčním jednáním. Pro jednotlivé obecné poškozené je potom často nákladné s korupcí bojovat – náklady na tento boj mohou převýšit užítky a zisky, které z něj získají.

Na druhou stranu nezastáváme názor, že pouhé snížení toho, co je ve veřejném sektoru přerozdělováno, povede k menší korupci, respektive k podobným negativním jevům. Jako konkrétní příklad lze zmínit procesy transformace a liberalizace v bývalých socialistických zemích, které v některých případech vedly ke vzniku silných oligarchických struktur, kdy majetek získávali ti, kdo byli schopni dát příslušný úplatek, respektive ti, kdo měli potřebné známosti a konexe. Obecně lze poukázat na následující skutečnosti:

- Přesvědčení „méně státu – méně korupce“ poněkud zaměňuje objem korupce a intenzitu korupce. Samotným zmenšením toho, o čem stát rozhoduje, bez dalších kroků, neodstraníme korupci v té části státu, která zůstane zachována. I když snížením zmizí agenda, kterou vytváříme prostor pro korupční jednání v dané oblasti, v jiných oblastech tento prostor zůstane zachován. Případně se korupce v zachovaných oblastech může zvýšit, protože se tam přesunou korupčníci ze zrušených oblastí.
- Přesvědčení „méně státu – méně korupce“ vychází dále z předpokladu, že hříchem korupce je zatížen pouze veřejný sektor. Jak je ale uvedeno v kapitole 2.5, korupce není pouze záležitostí veřejného sektoru. Zůstane-li po zmenšení státu zachována monopolní (kvasimonopolní) struktura činností, které dříve zajišťoval stát, a která je po zmenšení zajišťována jedním subjektem nebo malou skupinou subjektů, může se korupce přesunout z veřejného sektoru do soukromého. Jak plyne z teorie zastoupení (viz kapitola 3.1), je-li odděleno řízení a vlastnictví firem (tedy je-li oddělen příkazce a vykonavatel), vždy existuje prostor pro korupci, zejména v oblastech, kde je obtížnější srovnávat kvalitu a kde se poskytují různé slevy, jako například v oblasti marketingu. V situaci, kdy existuje jen minimální riziko odhalení, upřednostňují i manažeři v soukromém sektoru svůj osobní zájem nad zájmem firmy. Svoji pozici ve firmě zneužívají k osobnímu obohacení například tím, že udělují firemní zakázky dodavatelům či subdodavatelům, které oni sami skrytě spoluvlastní. Tito manažeři jednají na úkor firmy stejně jako veřejní činitelé na úkor státu. Hodgson a Jinag (2007) zdůrazňují, že soukromé vlastnictví není pouze vztah vlastníka k dané věci. Tento vztah v sobě obsahuje pravidla, co smí a nesmí činit vlastník i ostatní osoby, dále pak zahrnuje ochranu a vynucování daných pravidel. Pokud toto v soukromém sektoru neexistuje nebo existuje v nedostatečné míře, samotné zmenšení objemu toho, o čem veřejný sektor rozhoduje, korupci ani podobná jednání nevyřeší.
- V soukromém sektoru musí existovat generalizovaná důvěra. Trh musí být založen na anonymních vztazích a nikoliv na jiných kritériích. Kruták (2010, s. 1) zde názorně konstatuje: „V ‚prokamaráděném‘ prostředí korupčních klanů logicky zbývá jen málo místa pro nové subjekty a inovace. S trochou nadsázky řečeno, Henry Ford by se svou legendární ‚Tin Lizzie‘ jen stěží ovládl americký automobilový trh, kdyby jej všichni prodejci odmítli s tím, že jeho automobil je sice levnější, ale firma Chrysler jim zaplatila lepší dovolenou.“

Z výše uvedeného tedy plyne, že nesouhlasíme s výrokem „žádný stát, žádná korupce“³²⁸. Tento výrok nebyl nikde experimentálně ověřen. Závěry empirických studií z hlediska závislosti mezi velikostí veřejného sektoru a mírou korupce jsou rozporuplné³²⁹. Experimentálně ale bylo ověřeno, že v soukromém sektoru také dochází ke korupčnímu jednání, případně podobnému jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami – např. ke zpronevřáním, zkraslování účetních závěrek, podvodům apod. Stačí zmínit příklady firem jako Enron, Parmalat³³⁰ a další. La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer a Vishny (1999), Rothstein a Teorell (2008) potom na základě svých empirických výzkumů konstatují, že lépe fungující vlády jsou větší a vybírají více daní. Naopak hůře fungující vlády jsou menší a vybírají méně daní. Mezi korupcí a velikostí veřejného sektoru z tohoto pohledu nemůže existovat jednoznačná závislost – záleží na tom, jak se měří korupce i jak se měří velikost veřejného sektoru (viz poznámka číslo 325). Pokud větší korupce vede k poklesu veřejných příjmů, což lze realisticky předpokládat (část výdajů osob, které by jinak byly prostřednictvím daní odvedeny jako veřejné příjmy, jde na korupci, korupce snižuje kvalitu výběru daní a dalších plateb), je daná závislost nutně zkreslena. Ke zkreslení dochází i tehdy, pokud je jako velikost veřejného sektoru použito jiné hledisko (např. počet úředníků na počet obyvatel, počet rozhodnutí ve veřejném sektoru na počet obyvatel apod.)³³¹.

Jakkoliv vzhledem k výše uvedeným argumentům (monopolní postavení veřejného sektoru, ve veřejném sektoru se nerozhoduje o vlastních penězích) je zřejmé, že rozsah veřejného sektoru může přispívat k rozsahu korupce, pro odstraňování korupce nestačí pouze snižovat velikost veřejného sektoru. Podstatnější je důraz na institucionální strukturu, kdy struktura formálních i neformálních institucí (pravidel), kterými se dané společenství řídí, definovala korupci a další podobná jednání jako nežádoucí, dokázala je odhalovat a trestat³³². Pravidla veřejného sektoru musí být nastavena tak, aby korupci co nejvíce omezovala. V tomto sektoru je nutná kontrola, otevřenost, transparentnost. Musí se řídit principy dobré veřejné správy (viz poznámka číslo 310). Budou-li splněny tyto podmínky, může být veřejný sektor i relativně rozsáhlý. Náš názor je totožný s např. Lambsdorff (2006) či Heckelman a Povell (2010), kteří uvádějí, že rozhodující není celková velikost veřejného sektoru, ale podstata a kvalita činností, které tento sektor zajišťuje, a norem, kterými se řídí³³³. Zejména daná struktura formálních i neformálních norem, které zde panují, determinuje celkový rozsah korupce.

³²⁸ Tento výrok měl údajně pronést Garry Becker. Detaily viz Tanzi (2000), Hodgson a Jiang (2007). Liu (2007) obdobně uvádí, že ve striktní libertariánské společnosti by ve veřejném sektoru (ve smyslu společnosti bez vládních zásahů a aktivit) nebyla žádná korupce. Tento přístup ale neber v úvahu možnost, že se tato korupce přesune do jiných oblastí. Hodgson a Jiang (2007) s odvoláním na Coase (1988) dokonce konstatují, že stát je nutný k existenci trhu, k eliminaci transakčních nákladů, které v lidské společnosti vznikají, ke vzniku systému pravidel umožňujících fungování trhu apod. Bez státu by z tohoto pohledu korupce byla pravděpodobně větší.

³²⁹ Elliott (1994) na vzorku 83 zemí demonstruje, že poměr vládních výdajů k HDP klesá s rostoucí mírou korupce. Montinola a Jackman (2002), Graeff a Mehlkop (2003), Adserá, Boix a Payne (2003), Gerring a Thacker (2005), Lambsdorff (2006) vyzorovali, že v rozvinutých zemích korupce podstatně klesá s růstem vládního sektoru. Navíc lze argumentovat, že v hodnocení organizace Transparency International se na prvních místech umísťují skandinávské země, které mají vysoký podíl veřejných výdajů na HDP

³³⁰ Z vědecké literatury se danými skandály zabývají např. Ficarella a Gravidis (2004), Teall (2006), Bava a Devalle (2012).

³³¹ Detaily viz poznámka číslo 325.

³³² Z hlediska odhalování a trestání korupce souhlasíme s názorem, že toto odhalování a trestání může být předmětem podnikatelského objevování (Šima 2004), tj. že daná pravidla a procesy nemusí být pouze produktem státu. Nicméně mělo by jít o evoluční proces s hledáním nejlepších řešení, a nikoliv o proces, kdy dochází k omezování role státu, aniž si položíme otázku, co v důsledku tohoto omezení může nastat.

³³³ Heckelman a Powell (2012, s. 23) konkrétně konstatují: „Úsilí by se mělo zaměřit spíše na rozšíření ekonomické svobody než na pouhé snižování rozhodovací pravomoci. Pouze pokud v systému existují silné ekonomické instituce např. v podobě ochrany vlastnických práv, které ale umožňují volný vstup do odvětví, je pravděpodobné, že tento systém bude zažívat ekonomický růst.“

Připomeňme ještě, že mnohdy je struktura veřejného sektoru designována tak, aby korupci a další nežádoucí aktivity umožňovala. Již několikrát³³⁴ jsme v tomto textu zmínili příklad Číny, která omezila cestování mezi svými provinciemi, přičemž jedním z cílů daného opatření pravděpodobně bylo získávat od svých občanů úplatky (viz kapitola 4.2). Domníváme se, že samotný rozsah veřejného sektoru je nedostatečné kritérium. Závisí na tom, co veřejný sektor zajišťuje, v jaké kvalitě a zejména podle jakých norem se řídí, zda ve veřejném sektoru existují mechanismy k odhalování korupce, zda se podle těchto mechanismů postupuje. Pokud celková struktura norem ve společnosti je protikorupční (obecněji proti porušování obecně přijatelných zásad lidského chování), pokud jsou tyto normy dodržovány a jejich porušování postihováno, může ve společnosti existovat i rozsáhlý veřejný sektor, aniž by korupce byla masivně rozšířena.

4.4 Nízké mzdy ve veřejném sektoru

Skutečnost, že nízké mzdy ve veřejném sektoru³³⁵ mohou přispívat ke korupci, lze snadno vysvětlit. Pokud má korumpovaný agent nízkou mzdu (odměnu), může mu to, co získá prostřednictvím korupce, výrazně zvýšit jeho životní úroveň. Bude-li odhalen a potrestán, nemá příliš co ztratit. Naopak, bude-li pobírat vysokou mzdu, rizika ztráty (v podobě ztráty dané mzdy) při propuštění nebo jiné formě potrestání jsou logicky vyšší. Klitgaard (1998) zde jednoznačně konstatuje, že korupce je zločinem z kalkulace, a nikoliv zločinem z vášně. Lidé³³⁶ jsou korumpovatelní, pokud jejich mzdy jsou nízké, pravděpodobnost odhalení malá a benefity z korupce větší než případné následky odhalení (např. Becker a Stigler 1974, Mauro 1997). Nižší mzdy (případně nízká životní úroveň, která je projevem nízkých mezd) jako jedna z hlavních příčin korupce jsou rovněž zmiňovány v řadě prací obsahujících ekonometrické studie³³⁷.

Přestože argumenty uvedené v předcházejícím odstavci se jeví jako logické, je nutné se u dané závislosti zastavit. Předně, určit, zda je mzda nízká nebo vysoká, lze pouze na základě přirovnání k něčemu. Tím může být skutečnost, zda mzda umožňuje uspokojení základních i dalších potřeb svého příjemce, jaké je její úroveň ve srovnání se mzdami dalších členů společnosti apod. Je zřejmé, že pokud budou mzdy ve veřejném sektoru srovnatelné se mzdami ostatních členů společnosti, byť budou obtížně stačit na krytí základních potřeb zaměstnanců veřejného sektoru, bude korupce spíše nízká – ostatní členové společnosti pravděpodobně nebudou mít dostatek prostředků na to, aby zaměstnance ve veřejném sektoru korumpovali. Ke korupci tedy spíše bude docházet tehdy, pokud mzdy ve veřejném sektoru jsou relativně nízké ve srovnání se mzdami jiných subjektů, přičemž tyto subjekty si mohou dovolit zaměstnance korumpovat. V tomto textu se rovněž domníváme, že mzdy ve veřejném sektoru by měly být o něco nižší než v soukromém sektoru. Firma v soukromém sektoru může snadněji zkrachovat než orgán nebo firma ve

³³⁴ Zejména v kapitole 2.4.

³³⁵ V tomto textu používá výraz „mzda“ pro odměnu v soukromém i ve veřejném sektoru. Jsme si přitom vědomi, že platná česká legislativa (např. Zákoník práce č. 262/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů) pro odměnu ve veřejném sektoru používá termín „plat“. Termín mzda (např. anglicky „wage“) je běžně používán v zahraniční literatuře (např. Klitgaard 1998, Marboor 2005, Pellegrini a Ferlach 2008, Haque a Kneller 2009) pro odměny v soukromém i ve veřejném sektoru. Jen zřídka je v odborných textech používán výraz „plat“ (anglicky „salary“).

³³⁶ Klitgaard (1998) svou analýzu omezuje na zaměstnance ve veřejném sektoru.

³³⁷ Např. van Rijckeghem a Weber (1997), Treisman (2000), van Rijckeghem a Weber (2001), Swamy, Knack, Lee a Azfar (2001), Alt a Lassen (2003), Montinola a Jackman (2002), Xin a Rudel (2004), Bohara, Mitchell a Mittendorff (2004), Ledrman, Loyaza a Soares (2005), Manow (2005), Fjeldstadt (2006), Liu (2007), Pellegrini a Gerlach (2008). Určitá kritika daných studií je podána např. v Svensson (2005). Ten např. poukazuje, že je obtížné stanovit kauzalitu, tedy zda nízká korupce je funkcí vysokých mezd, nebo zda platí opačná závislost. Většina studií rovněž pracuje s agregátními daty (např. s průměrnou mzdou), což může vést ke zkresení ve specifických oblastech (např. právě ve veřejném sektoru, ve kterém může být mzda odlišná od ostatních sektorů).

veřejném sektoru. Vyšší mzda v soukromém sektoru zahrnuje mj. odměnu za riziko, se kterým je zaměstnání ve veřejném sektoru spojeno. K dalším výhodám (vedle menší obavy z krachu), kterými zaměstnanci ve veřejném sektoru disponují, patří nižší pracovní tlak, zpravidla lepší sociální zabezpečení i skutečnost, že zaměstnanci ve veřejném sektoru disponují oficiálně udělenou mocí a mohou prostřednictvím této moci uspokojovat některé vyšší potřeby. Vyrovnat mzdy zaměstnanců ve veřejném sektoru (zejména ve veřejné správě) na úroveň mezd v soukromém sektoru by znamenalo podnět pro osoby zaměstnané v soukromém sektoru, aby začaly preferovat zaměstnání ve veřejném sektoru. To by vedlo ke snížení celkové efektivity dané společnosti. Obecně lze konstatovat, že závislost mezi nízkými mzdami a mírou korupce nemůže být jednoznačná. Proč tomu tak je, shrnuje box 4.4-1.

Box 4.4-1: Faktory nejednoznačné závislosti mezi výší mezd a mírou korupce

Systematické zkoumání vztahu mezi platy státních úředníků a mírou korupce je poměrně čerstvou záležitostí. Výsledky výzkumů pak závisí na použitých datech, metodologii, vzorku zkoumaných zemí a indikátorech korupce a výše příjmu. Výše příjmu ve veřejné správě může být měřena ve vztahu k průměrným mzdám dané země, k příjmu na hlavu nebo k příjmům srovnatelné skupiny zaměstnanců v soukromém sektoru. Avšak vzhledem k tomu, že použitá data nezahrnují například nepeněžitě výhod, zvýšené starobní důchody a další zvýhodnění poskytovaná některým veřejným zaměstnancům, výsledky mezinárodních srovnání mohou přinést pouze zkrácené informace. Stejný problém se týká způsobu měření míry korupce, která zpravidla neukazuje pouze korupci ve veřejné správě, ale korupci veřejného sektoru v širším smyslu, který zahrnuje také korupci v zákonodárných sborech a soudnictví.

Zdroj: Štička (2008).

V předcházejícím odstavci jsme tedy poněkud zpochybnili přesvědčení, že samotné zvýšení mezd korupci ve veřejném sektoru odstraní. Tento přístup zastává řada autorů, kteří jej doplňují nejrůznějšími argumenty. Svenson (2005) uvádí, že základní analytický rozbor pro doporučení, aby se zvýšily platy ve veřejném sektoru, se opírá o seminární práci od Beckera a Stiglera (1974), kteří ukazují, že placením vyšší částky zaměstnanci ve veřejném sektoru, než se mu nabízí díky oportunní volbě, vede k tomu, že za určitých podmínek by se měl tento státní úředník chovat poctivě. Jiní autoři ovšem namítají, že když není úroveň úplatků fixní a zřejmá a chybí donucovací prostředky z třetí strany, potom je vztah mezi zvýšením platu a poctivým (nekorupčním) chováním dvojnáčný. Například když se bude úředník dohadovat o výši úplatku, jeho vyšší plat mu posiluje jeho pozici při vyjednávání a zvyšuje očekávaný úplatek. Mabroor (2005) konstatuje, že k lidským vlastnostem patří i chamtivost. Samotné zvýšení mezd nemusí danou chamtivost snížit. Agenti i nadále mohou zůstat chamtiví a mohou se dopouštět korupčního jednání v důsledku své chamtivosti. Mabroor (2005) proto konkrétně rozlišuje mezi „corruption for need“ a „corruption for greed“³³⁸, konstatuje však, že v praxi je oba motivy obtížné rozlišit. Domnívá se, že ke korupci z chamtivosti dochází tehdy, pokud agenti disponují rozhodovací pravomocí, ale jsou neadekvátně kontrolováni a v případě korupce jim nehrozí odhalení a adekvátní trest. Doporučuje potom mzdu ve veřejném sektoru diferencovat, přičemž vyšší mzdu by měli dostat agenti s větší rozhodovací pravomocí³³⁹, aby byla potlačena jejich chamtivost. Na

³³⁸ Do češtiny bychom oba termíny mohli přeložit jako korupce z důvodu nutnosti uspokojit své základní potřeby a korupce z chamtivosti.

³³⁹ Jako kritérium míry rozhodovací pravomoci Mabroor (2005) používá počet osob, které spadají pod pravomoc daného agenta (respektive úřadu, ve kterém je agent zaměstnán). Zdůvodňuje tím, proč byly relativně úspěšné antikorupční reformy v Rusku na počátku prezidentského Vladimíra Putina (2000–cca 2002) a proč reformy prováděné ve stejnou dobu v Albánii skončily neúspěchem. V Rusku je menší počet osob, které spadají pod pravomoc příslušných úřadů, než v Albánii. V Albánii tudíž mělo být zvýšení mezd ve veřejném sektoru

druhou stranu tyto agenti by měli čelit větší kontrole a v případě odhalené korupce větším trestům. Z hlediska motivů a odměn ještě upozorníme, že samotná mzda není jedinou formou odměny, že lidé mohou usilovat i o nemateriální ocenění v podobě lepšího statusu, postavení, vážnosti apod. Korupce z chamtivosti jim toto může pomoci zajistit³⁴⁰.

Abbink (2000) a Khan (2009) upozorňují, že záleží na prostředí, ve kterém ke korupci dochází³⁴¹. Podle něj se korupce v určité společnosti (zemi) rozšiřuje dvěma způsoby. První spočívá v postupném rozšiřování korupce, kdy postupným zapojováním dalších osob do korupce dochází k překračování korupční prahu těch, kteří se do korupce ještě nezapojili – je nalomováno jejich přesvědčení zůstat nezkorumpovatelný. Každý člověk má tento korupční práh individuální. Pokud však nejsou sankcionovány osoby s nízkým korupčním prahem (které se snadno dopustí korupční aktivity), pak osoby s vyšším korupčním prahem dosáhnou tohoto prahu rychleji, neb při rozšíření korupce se jim již nevyplatí být čestnými. Druhý, rychlejší způsob rozšíření dle daných autorů spočívá v tom, že korupce se rozšíří mezi lídry dané společnosti (např. členy vlády, parlamentu) a tato korupce potom podněcuje korupci na nižší úrovni – korupce na nejvyšší úrovni je negativním signálem pro korupci na nižší úrovni³⁴². Osoby na nejvyšší úrovni dopouštějící se korupce nemohou korupci na nižší úrovni zcela potlačit – mohli by proti sobě vyvolat nespokojenost. Korupci na nižší úrovni tak lze chápat jako jeden z prostředků, jak se osoby na nejvyšší úrovni mohou co nejdéle udržet u moci. Samotné zvýšení mezd bez dalších kroků potom nemusí zvrátit korupční klima, které v dané společnosti panuje. Nutný je systematický boj proti korupci na všech úrovních společnosti.

V souhrnu lze tedy konstatovat, že nestačí pouze zvýšit mzdy ve veřejném sektoru. Samotné zvýšení mezd dokonce může vést jen k vyšším úplatkům (k vyššímu korupčnímu plnění), kterým se eliminuje riziko při odhalení. Z hlediska ekonomických stimulů je rovněž třeba snižovat marginální benefity plynoucí z korupce (např. úředník přijde o důchod, výši trestu vázat na korupční částku atd.³⁴³). Další kroky musí spočívat v přijetí (úpravě) antikorupční legislativy, ve zvýšené kontrole osob působících ve veřejném sektoru, v posílení a očistě policie, soudnictví a dalších orgánů tak, aby byly ochotny korupci vyšetřovat, stíhat, odsuzovat. Podstatná je zde etika (tedy neformální normy). Pokud etické normy odsuzují korupční jednání, pokud postavení zaměstnanců veřejného sektoru je spojeno s vysokou morální integritou, s přesvědčením, že musí rozhodovat nestranně, že se nesmí dopouštět žádné formy korupčního jednání, potom mzdy ve veřejném sektoru určitě hrají roli, nemusí však výrazně přesahovat mzdu garantující uspokojení životních potřeb agentů. Obecně platí, že ve společnosti musí být potlačeny formální i neformální normy, které korupci umožňují, které ji chápou jako něco samozřejmého. Nízké mzdy ve veřejném sektoru tedy chápeme v tomto textu jako faktor, který přispívá ke korupci, nikoliv však jako faktor rozhodující, přičemž samotná skutečnost, že ve veřejném sektoru jsou nízké mzdy, může být zapříčiněna

razantnější, aby se odstranila korupce z chamtivosti, respektive reforma se měla koncentrovat i na další kroky. To se však nestalo.

³⁴⁰ Klimeš (2006) potom konstatuje (s. 221–222): „Bohužel nejen laická veřejnost se naivně domnívá, že rozhodnutí o vzetí úplatku se odvíjí převážně od výše platu. To je omyl (...) rozhodnutí brát úplatky se spíše odvozuje od tzv. kalkulace rizika, který porovnává zisk z úplatku versus pravděpodobnost dopadení. K tomuto kalkulu je třeba připočítat i vliv zvnitřněných postojů a identity korumpovaného.“

³⁴¹ Hunt (2006) z hlediska prostředí upozorňuje, že v některých prostředích může být korupce více rozšířena už jen proto, že korumpující jsou z principu ochotni více platit. Jako příklad uvádí policii. V takovém prostředí logicky bude výše korupčního plnění vyšší než v prostředí, kde zpravidla korumpující ochotni platit nejsou.

³⁴² Khan (2009) uvádí, že Indie po vzniku nezávislosti (tj. po roce 1947) je příkladem daného způsobu rozšíření. Ve shodě s dalšími autory (Ali 1985, Treisman 2000, Mocan 2008, Lapierre a Collins 2011) se domnívá, že indickou společnost pod britskou nadvládou lze charakterizovat jako společnost s nízkou mírou korupce. Jednalo se ale o tradiční společnost, ve které bylo obvyklé upřednostňovat a podporovat členy kasty, jejímž byl dotyčný členem, příbuzné a další osoby.

³⁴³ Detaily viz např. Rose-Ackerman (1999).

mnoha faktory. Z hlediska korupce zde lze konstatovat následující: na nízké mzdy ve veřejném sektoru se můžeme dívat také opačně jako na jeden ze symptomů korupce: daná společnost v důsledku korupce, která v ní panuje, není natolik bohatá, aby mohla své zaměstnance odměnit dostatečnou mzdou. Obecněji řečeno, nízké mzdy ve veřejném sektoru lze chápat jako projev celkové chudoby a zaostalosti dané země, jež je způsobena rozsáhlou korupcí³⁴⁴.

Konstatujme ještě v závěru daného tématu, že výše uvedené odstavce byly věnovány mzdám (platům) ve veřejném sektoru. Nicméně obdobné závěry lze udělat i pro mzdy v soukromém sektoru. Budou-li příliš nízké, bude to více podněcovat zaměstnance (agenty) ke korupci na úkor zaměstnavatele (vykonavatele). Samotné zvýšení mezd ani v soukromém sektoru bez dalších antikorupčních kroků nemusí vést ke snížení míry korupce. I zde je nutné změnit korupční klima, i zde je nutné zavést nezávislou kontrolu.

³⁴⁴ Tento pohled zastává např. Western (2000), Svensson (2005).

5 Korupce z pohledu institucionální ekonomie

5.1 Stručná charakteristika institucionální ekonomie

Důležitý pohled na korupci přináší institucionální ekonomie. Stručně řečeno říká, že korupce, zejména pak větší míra korupce, je projevem institucionálního uspořádání daného systému³⁴⁵. Pod institucionálním uspořádáním budeme chápat existující strukturu formálních a neformálních institucí (norem ovlivňujících lidské jednání), organizací zajišťujících dodržování těchto institucí a případně dalších faktorů. Než bude daná teze dále rozvinuta, má smysl, vzhledem k dalšímu, institucionální ekonomii (NIE)³⁴⁶ alespoň stručně charakterizovat³⁴⁷. Podstata NIE nejlépe vynikne, pokud srovnáme přístup NIE a neoklasické syntézy (NCS) jako hlavního směru soudobé ekonomické teorie³⁴⁸. NIE kritizuje předpoklad NCS, že volba se děje mezi danými (známými) alternativami, přičemž každý subjekt zná, s jakou pravděpodobností nastanou jednotlivé alternativy, a potom volí tu s pro něj nejvyšším očekávaným užitekem. NIE oproti neoklasické ekonomii zdůrazňuje nákladnost procesu vyhledávání možných alternativ, z čehož plyne skutečnost, že nikdy nejsou nalezeny všechny možné alternativy. V důsledku omezených kognitivních (poznávacích) schopností si navíc rozhodovatelé ne vždy uvědomí, že nějaká alternativa může být vůbec zvolena. V reálném životě rovněž rozhodovatelé obvykle neznají hodnoty pravděpodobností, s jakými jednotlivé alternativy nastávají, ať už z objektivních důvodů (pravděpodobnosti nelze zjistit) anebo ze subjektivních důvodů, které vycházejí z kognitivních (poznávacích) limitů lidské schopnosti předpovídat budoucnost. Pokud tyto pravděpodobnosti nejsou známy, rozhodování potom neprobíhá v podmínkách rizika, ale v podmínkách nejistoty. Zatímco NCS obecně předpokládá hledání vlastního prospěchu v rámci pravidel fair-play, NIE pracuje s úplným hledáním vlastního prospěchu, tj. s možností oportunistu. Ten lze ve shodě s Williamson (1975) definovat jako hledání vlastního prospěchu i nečestnými prostředky³⁴⁹. Ve světě dokonalých informací a nulových transakčních nákladů by oportunní chování nedávalo smysl – takto jednající člověk by ztrácel, nikdo by s ním nechtěl uzavírat kontrakty, takže by nemohl zvyšovat svůj užitek. Ve světě nedokonalých informací a pozitivních transakčních nákladů, v situaci, kdy člověk účastníci se smluvních vztahů maximalizuje svoji užitečnost v podmínkách nejistoty, je dle NIE oportunní chování logické³⁵⁰.

³⁴⁵ Např. Helmke a Levitsky (2004), Hodgson a Jiang (2007), Breen a Gillanders (2012).

³⁴⁶ Zkratka NIE vychází z toho, že pro soudobou institucionální ekonomii se často používá termín nová institucionální ekonomie (anglicky „new institutional economics“), aby se tento směr ekonomické teorie odlišil od podobného směru, který se rozvíjel před první světovou válkou a v období mezi první a druhou světovou válkou zejména v USA. Tento směr se nazývá stará institucionální ekonomie (anglicky „old institutional economics, OIE“). Detaily k OIE lze najít např. v Hodgson (1988, 2000, 2007a).

³⁴⁷ Text této subkapitoly částečně přebírá charakteristiku uvedenou ve Wawrosz (2012a).

³⁴⁸ Označení neoklasická syntéza v sobě zahrnuje skutečnost, že tento hlavní proud usiloval o co největší přizpůsobení Keynesovy makroekonomie neoklasické mikroekonomii. Podrobněji viz Sojka (2010). V anglické literatuře se jako určitá alternativa používá výraz „mainstream economics“.

³⁴⁹ Jako příklad oportunistického chování lze uvést i morální hazard, tedy situace, kdy si je jedinec vědom toho, že v plné míře neponese (negativní) následky svého jednání, a proto se chová jinak (obvykle riskantněji), než kdyby tyto následky skutečně nesl. Dotyčný jedinec si přitom je vědom toho, že tyto následky mohou nastat, a že je v konečném důsledku ponese někdo jiný. Detaily viz např. Holman (2007).

³⁵⁰ Oportunní chování může mít podobu rozhodnutí, že dotyčný dané institucionální uspořádání překročí, že se nebude chovat v souladu s existujícími normami. Případně se může rozhodnout, že bude usilovat o změnu tohoto institucionálního uspořádání. Konstatujme zde, že dané rozhodnutí nemusí být nutně negativní – může vést k lepšímu stavu, objevení lepších norem apod. Oportunní chování by tedy nemělo být chápáno pouze negativně – vždy je nutno brát do úvahy, které normy jsou porušovány (zda tyto normy nejsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského chování), i co je důsledkem daného porušení.

K zásadním omylům NCS podle NIE patří právě skutečnost, že NCS zanedbává (resp. nevěnuje jim dostatečnou pozornost) transakční a informační náklady, problematiku vlastnických práv, ignoruje vliv institucí a času, role idejí a ideologií. NIE rovněž nesouhlasí s principem neomezené racionality a absencí nejistoty při ekonomickém rozhodování. V souladu s poznatky experimentální psychologie (Loomes 1999, Bardsley a kol. 2010) NIE dospívá k závěru, že lidé nemají při řešení problému jasně danou strukturu preferencí, tudíž se ani nemohou rozhodovat na základě nějaké jasně dané struktury. Užitečnější je potom uvažovat o chování, které vychází z daného kontextu (z daného kulturního a institucionálního prostředí)³⁵¹. Čistá neoklasická mikroekonomická teorie je dle výše uvedeného pohledu institucionálně neutrální³⁵², což lze označit za její sílu i slabost. Ortodoxní, neinstitucionální přístup lze pokládat za užitečný, protože dokazuje možnost dosažení ekonomické (alokační) efektivnosti, všeobecné rovnováhy atd., za předpokladu ideálních podmínek dokonalých informací, nulových nákladů na vstup do odvětví, nulových transakčních nákladů apod. NIE však upozorňuje, že tento ideální stav v praxi nenastává, a proto vznikly a existují jednotlivé instituce. Z toho je odvozena základní teze NIE (zmíněná již v úvodu): instituce ovlivňují lidské jednání³⁵³, ekonomickou výkonnost apod. Oproti tomu NCS ve své nejčistší formě nebere vůbec v úvahu možnost, že jednání jednoho člověka může být ovlivněno jinými lidmi, vědomím sdíleným celou společností, formálními i neformálními pravidly a ani si neklade za cíl vysvětlovat důsledky radikálních změn pravidel a dalších faktorů, které by mohly vést k změnám chování, změnám ekonomické rovnováhy, cen, tržních struktur apod.³⁵⁴ North (1994) v této souvislosti konstatuje, že NCS při analýze ekonomické výkonnosti v čase vychází ze dvou mylných předpokladů – za první: instituce nejsou důležité; za druhé: čas není důležitý. Rovněž potom NCS nebere dostatečně do úvahy, že instituce spoluvytvářejí strukturu stimulů společnosti, z čehož mj. vyplývá, že představují jeden z podstatných faktorů ekonomické výkonnosti systému, v němž existují (na který působí)³⁵⁵. Souhrnně lze rozdíly mezi předpoklady lidského chování v pojetí NCS a NIE demonstrovat v tabulce 5.1-1.

³⁵¹ V literatuře se používá termín kontextová racionalita. Viz Hodgson (2007b, s. 329 a 330).

³⁵² Je však třeba zdůraznit, že řada představitelů neoklasické ekonomie si význam institucí (ve smyslu pravidel hry, transakčních nákladů apod.) uvědomovala. Např. Alfred Marshall, který ve své publikaci „Principles of Economics“ uznával, že institucionální struktury mají významný vliv na lidské chování, Marshall (1920, s. 200).

³⁵³ Řada publikací, které se věnují NIE v angličtině, obsahuje na jedné z prvních stránek konstatování: „institutions matter (for economic performance)“. Viz např. Furubotn a Richter (2005).

³⁵⁴ S touto nejčistší podobou NCS se lze setkat pouze výjimečně. Soudobé (mikro)ekonomické učebnice (Perloff 2008; Besanko a Braeutigam 2008; Mankiw a Taylor, 2006) přinejmenším obsahují partie věnované teorii her, takže připouštějí, že jednání jednotlivých ekonomických subjektů může záviset na jednání dalších osob.

³⁵⁵ Konstatujme ale, že instituce jsou faktorem (stimulem) podstatným, nikoliv však jediným. K podstatným faktorům (stimulům) lidského jednání rovněž patří ty, které lze zařadit mezi základní předpoklady NCS – např. vzácnost zdrojů, užitečnost jednotlivých statků apod.

Tabulka 5.1-1: Neoklasické a institucionální předpoklady chování

| Neoklasické předpoklady | Institucionální předpoklady |
|--|--|
| 1. Metodologický individualismus – jednají jenom lidé, kolektivní entity nejednají. Na trhu vystupuje jedinec jako suverén, může se sám rozhodovat. | Metodologický individualismus vytrhává člověka z reálného společenského a kulturního prostředí. NIE obvykle nepopírá, že lidé sledují své zájmy, ale v důsledku působení řady faktorů nemusí být člověk na trhu suverénem. NIE proto spíše vychází z metodologického institucionalismu. |
| 2. Ekonomický svět se v rámci možností považuje za rovnovážný. | 2. Rovnovážný stav nemusí nastat. Pokud už nastane, nemusí být efektivní. |
| 3. Jednotliví aktéři opakovaně čelí stejným rozhodnutím či řadě velmi podobných voleb. Volba se děje mezi danými alternativami, tj. všechny alternativy, ze kterých subjekt volí, jsou mu (bez nákladů) známy. Při rozhodování se předpokládá neomezená racionalita spočívající v maximalizaci užitku dané osoby a dokonalá informovanost. Tyto předpoklady jsou nezávislé na ostatních faktorech. | 3. Ačkoliv jednotliví aktéři opakovaně čelí stejným situacím a mohou v nich jednat racionálně, často se rovněž dostávají do situací vyžadujících unikátní a neopakovatelnou volbu, pro které jsou k dispozici neúplné informace, takže výsledky volby jsou nejisté. Předpoklady neomezené racionality a dokonalé informovanosti nejsou realistické. Racionální chování je důsledkem interakce jednotlivých subjektů. |
| 4. Aktéři mají stabilní preference, ohodnocení jednotlivých voleb podléhá stabilnímu kritériu. | 4. Historické záznamy ukazují, že preference jednotlivců i celé společnosti se v průběhu času mění. |
| 5. V opakované situaci jsou jednotlivci schopni rozeznat lepší příležitosti. | 5. Aktéři by rádi využili lepších příležitostí, avšak zpětná vazba je slabá, takže řada příležitostí může zůstat nepovšimnuta. |
| 6. Stav, ve kterém jednotlivci nemaximalizují svoje preferenční schémata, není rovnováhou. | 6. Dosažení stavu ekonomické rovnováhy může být z řady důvodů pomalé nebo zavádějící a klasické evoluční efekty se nemusí po dlouhou dobu prosadit. |
| 7. Jelikož svět je přibližně v rovnováze, vykazované chování alespoň přibližně kopíruje optimalizační chování, kdy jedinci usilují o maximalizaci svých preferencí. | 7. Historická zkušenost svědčí, že existují mnohem komplexnější postoje, než je stav, kdy jedinci usilují o maximalizaci vlastních preferencí. |
| 8. Trh je nástroj optimální alokace zdrojů. | 8. Trh je společenská instituce, efektivnost trhu je dána celkovým institucionálním uspořádáním ekonomiky. |
| 9. Podrobnosti procesu dosahování rovnováhy se mohou v různých situacích a pro různé aktéry lišit. Nicméně základní znaky rovnovážného vztahu jsou relativně jednoduché. Úspornost ekonomického bádání nutí ekonomii zkoumat zejména tyto základní znaky a konfrontovat je s dalšími výsledky. | 9. Ekonomické behaviorální předpoklady jsou užitečné. Nedokážou však odpovědět na otázku, proč dochází ke vzniku nejrůznějších společenských struktur, a jsou překážkou při snaze pochopit existenci, vznik, vývoj a zánik institucí. |

Zdroj: vlastní zpracování. Jako podklady byly použity Hodgson (1988), Kouba, Vychodil, Roberts (2005), Volejníková (2005), Hodgson (2007a).

Instituce v tomto textu definujeme na základě definice uvedené v North (1991a, s. 97) jako „(...) lidmi vymyšlená omezení lidské interakce. Utvářejí odpovídající motivace vzájemné směny, ať je tato směna politického, společenského či ekonomického ducha³⁵⁶“. Ve shodě s dalšími autory³⁵⁷ budeme potom instituce rozlišovat na formální a neformální. Příkladem

³⁵⁶ Shodná definice je i v North (1990).

³⁵⁷ Autorů, kteří chápou instituce zde definovaným způsobem – tj. jako pravidla hry, je celá řada. Ze zahraničních jmenujme zde např. Ostrom (1986), Eggertsson (1990), Hodgson (2003), Furubotn a Richter (2005). Z českých potom např. Holman (2005), Pelikán (2005). Uveďme ještě pro zajímavost, že D. North v jedné ze svých pozdějších publikací (North, Wallis, Weingast 2009) definuje instituce jako pravidla hry, vzor, který řídí a omezuje jednání jednotlivých osob. Dle této definice zahrnují instituce formální pravidla – psané právo, neformální normy a sdílená přesvědčení jednotlivých subjektů o světě kolem nich včetně způsobů, jakým jsou instituce vymáhány.

formálních institucí je např. zákon – obecněji nějaké legislativní pravidlo, které je platné a účinné, neformálních např. zvyky, obvyklé způsoby jednání, morálka apod. Formální instituce vznikají na daném území předepsaným způsobem s určitými předem definovanými cíli. Neformální instituce nejsou vymáhány žádným k tomu speciálně vytvořeným subjektem. Mezi neformální instituce patří zvyky, tradice, obyčeje, ale i sdílená přesvědčení – tedy převažující přesvědčení v daném systému, která jednání jsou žádoucí, či správná (Aoki 2001, Aoki 2004). Neformální instituce jsou produktem lidského jednání, nikoliv však vědomého záměru (Hayek 1993), spojují minulost s přítomností, jsou přenášeny mezi generacemi pomocí napodobování, učení, slovně apod. (Pejovich 1999, Tonoyan, Strohmeyer, Habib a Perlitz 2010).

Na instituce se potom obecně můžeme dívat jako na pravidla hry (lidského jednání), která ale vznikají jako produkt lidského jednání. Instituce ovlivňují lidské jednání a rozhodování, signalizují, které formy jednání jsou v určité společnosti chápány jako přijatelné, žádoucí, a které nikoliv. V tomto textu předpokládáme, že se alespoň někteří aktéři institucemi řídí. Pokud by se nějakou institucí vůbec nikdo neřídil, jednalo by se o tzv. mrtvou instituci³⁵⁸ a nemá smysl se těmito institucemi zabývat. U živých institucí (tedy institucí, kterými se alespoň někdo řídí) musí jednotlivé subjekty³⁵⁹ rozhodnout, zda podle nich budou jednat. V mnoha případech je rozhodování automatizováno, instituce jsou chápány jako něco zcela samozřejmého, lidé podle nich automaticky jednají, jindy tomu tak být nemusí. Živé instituce ale v každém případě alespoň částečně formují lidské jednání včetně lidských představ, hodnot, cílů apod.³⁶⁰.

5.2 Korupce jako důsledek (projev) institucionálního uspořádání

Jak už jsme uvedli v předcházející subkapitole, z pohledu institucionální ekonomie³⁶¹ lze korupci chápat jako důsledek, respektive projev institucionálního uspořádání, které v dané zemi panuje. Čili korupce je projevem toho, co jednotlivé formální i neformální normy dovolují a zakazují, co je nějakým způsobem sankcionováno, co lidé pokládají za správné, oprávněné, legitimní apod. Zde uvedeným není vyloučeno, že se lidé tyto instituce pokusí zpochybnit, změnit, že budou vyvíjet další instituce. Jakákoliv institucionální změna však musí reagovat na již existující instituce, ať už tyto instituce zcela zruší nebo transformuje, nebo nové instituce budou v souladu, případně v rozporu se stávajícími institucemi. Jinak řečeno, jakákoliv institucionální změna je institucionálně podmíněná, přičemž zároveň je nákladná³⁶². Existuje přitom řada důvodů pro institucionální změnu, k nejčastějším patří inovace, kdy stávající instituce přestávají vyhovovat novým podmínkám vzniklým inovacemi. Z hlediska inovací (podnikatelského objevování) a změny institucí přitom platí, že předmětem inovací (podnikatelského objevování) mohou být i samotné instituce – lidé mohou objevovat

³⁵⁸ Viz Wawrosz (2011), Wawrosz (2012a).

³⁵⁹ Implicitně předpokládáme, že lidé živé instituce znají. Samozřejmě, že mohou nastat situace, kdy někdo určitou instituci nezná, pokud by ale danou instituci neznala většina osob působících v daném čase a prostoru tam, kde se instituce uplatňuje, je její dopad minimální a svým charakterem se blíží mrtvé instituci.

³⁶⁰ Další informace k dané problematice lze nalézt např. v Aldrich a Fiol (1994), Scott (1995), Peng a Heath (1996), Ahlstrom a Bruton (2002), Bruton, Fried a Manigart (2005), Voigt (2008).

³⁶¹ Text této subkapitoly vychází z celé řady prací, konkrétně z North (1994), North (1997), Sandholtz a Koetzle (2000), Hauk a Saez-Martí (2002), Chavance (2008), North (2005), Chavance (2008), North, Wallis a Weinghast (2009), Mahoney a Thelen (2010). Závěry jsou vlastní. Nutno konstatovat, že terminologie uvedených děl není vždy jednotná. Např. Sandholtz a Koetzle (2000) místo institucionálního uspořádání hovoří o politické kultuře, kterou definují jako repertoár pocitů, domněnek a schémat hodnocení, která převádějí zkušenosti v akci.

³⁶² Literatura (např. Mahoney a Thelen 2010) zde uvádí jako analogii příklad vybudování stezky v lese. Pokud již v lese vznikla stezka („instituce“), je nákladné budovat úplně novou cestu („instituci“), ale je výhodnější rozšiřovat existující cestu („měnit existující instituci“).

nová institucionální uspořádání, jež lépe vyhovuje jejich záměrům, a to i v situaci, kdy neprobíhají jiné změny. K tomu, aby se tato institucionální uspořádání prosadila, však musí být splněna řada podmínek (inovátor je schopen zajistit prosazení, nové institucionální uspořádání je výhodné pro tu část společnosti, které tvoří vítěznou koalici apod.). Proces podnikatelského objevování (v širším slova smyslu, jedná se o objevování jakékoliv výhodnější příležitosti) nemusí být úspěšný, a jednotlivé osoby nevědí se 100% jistotou, jaký bude jejich výsledek, záleží na tom, zda představy jednotlivých osob uvažujících o tomto podnikání, respektive o výsledku této aktivity budou optimistické, pesimistické apod.³⁶³ Představy o budoucím vývoji jsou součástí lidských mentálních modelů. North (2005) zde zdůrazňuje, že mentální modely jsou jednak produktem genetické evoluce mysli (mozku), rovněž tak záleží na kulturním dědictví (tedy neformálních institucích), dále na běžných problémech, které musí lidé každodenně řešit³⁶⁴ a na dalších faktorech. Logickým důsledkem je, že osoby s různým kulturním pozadím, s odlišnou průměrnou každodenností, budou stejné nebo podobné události interpretovat odlišně, a na základě této odlišné interpretace uskutečňovat odlišné volby. Jednotlivé systémy se potom logicky budou lišit, přičemž významný faktor této odlišnosti spočívá v minulém institucionálním vývoji konkrétního systému – tedy v jazyce institucionální teorie odlišnost závisí na path dependence (minulém vývoji) daného systému, včetně odlišného minulého vývoje mentálních modelů.

Tento odlišný institucionální vývoj tedy vede k odlišným výkonům jednotlivých systémů. Logická otázka potom může znít, proč se systémy s nižším výkonem nepřizpůsobí systémům, které dosahují vyššího výkonu. Platí výše uvedené, že institucionální změna je nákladná. Zejména některé neformální instituce se mění velmi pomalu. Pomalé tempo změn některých institucí je přitom ekonomicky, evolučně i jinak výhodné – stabilita těchto institucí dává lidem jistotu, umožňuje jim předvídat chování ostatních subjektů. Dále lidé nejsou nuceni investovat čas a další vzácné zdroje do neustálých změn. Pokud by v jakémkoliv systému docházelo k neustálým změnám veškerých částí systému, měl by tento systém charakter dokonalého chaosu³⁶⁵ – náklady na přizpůsobení se změnám by byly vyšší než užitek z tohoto přizpůsobení. Přizpůsobení změnám totiž logicky vždy vyžaduje určitý čas, než by však k tomuto přizpůsobení došlo, proběhly by v systému další změny, takže dané přizpůsobení by již nebylo validní. Náklady na přizpůsobení by tak byly vynaloženy zbytečně. Z hlediska času ex post se sice jedná o utopené náklady³⁶⁶, nelze však zapomínat, že subjekty by se z dané zkušenosti učily a mohly by reagovat tak, že by nevynaložily náklady na další přizpůsobení. Z hlediska času ex ante by tedy náklady nebyly vynaloženy. V takovém systému by ani nebyla možná spolupráce jednotlivých prvků systému, dělba práce a některé další atributy, které napomáhají zvyšování výkonnosti systému. Brejchová (2007, s. 22) z hlediska toho, proč přetrvávají neefektivní instituce, respektive proč existují neefektivní ekonomiky, shrnuje: „Odpovědí na tyto otázky je tzv. princip path-dependence: instituce v každé zemi a v každém čase závisejí na institucionálním rámci, jímž v historii prošly (...) Jakmile bylo rozhodnuto ve prospěch určitého řešení, pak ostatní řešení již dále nemají význam, neboť vývoj se řídí jedním vybraným směrem (...) Kdyby existovaly instituce ve světě nulových transakčních nákladů, na historii by nezáleželo. Změny v relativních cenách a preferencích by indukovaly okamžité restrukturalizace institucí na efektivnější. Jestliže ale proces, který nás dovedl až k dnešním institucím a ovlivňuje naše budoucí volby, má význam, pak nejenže na minulosti záleží, ale taktéž kvůli tomu přetrvávají ekonomiky s nízkým výkonem (a neefektivními institucemi) a dlouhodobě odlišné instituce mezi zeměmi

³⁶³ Zdůrazňujeme, že dané představy mohou být podloženy tvrdými daty – např. v podobě průzkumu trhu, potřeb eventuálních zákazníků, čili může jít o představy, jež jsou založeny na realitě existující v daném systému. I přes to, že dané představy budou vycházet z empirického základu nebo empirických odhadů, platí, že jednotliví lidé mohou tyto fakta interpretovat různě.

³⁶⁴ Tedy na jejich průměrné každodennosti. Viz Slavík (1997), Slavík (2001), Slavík a Wawrosz (2004).

³⁶⁵ Podrobněji např. Pavlík (2004).

³⁶⁶ Holman (2007).

(...) Tento princip byl nejprve uplatněn na vývoj technologií, teprve později došlo k jeho aplikaci na institucionální vývoj.“

K dalším faktorům, proč k institucionální změně nemusí dojít, patří³⁶⁷:

- Člověk může vzhledem k logické struktuře své mysli přeceňovat náklady na určitou aktivitu (náklady se obvykle vztahují k současnosti a bezprostřední budoucnosti) a podceňovat přínosy této aktivity (přínosy se projeví až ve vzdálené budoucnosti). V takovém případě nemusí být motivován měnit neefektivní instituce a vytvářet instituce efektivní (respektive efektivnější).
- Náklady spojené se vznikem (změnou) určité instituce jsou pro jednající osobu (toho, kdo má zájem na vzniku či změně) příliš vysoké, zatímco přínosy se budou vztahovat i na osoby, které se na vzniku či změně nijak nepodílely. Ostatní osoby, které se nepodílí na vzniku (změně) instituce, tak budou v pozici černého pasažéra – bez vynaložení nákladů mohou realizovat přínosy z institucionální změny. Pokud v důsledku toho, že z institucionální změny mají přínos i černí pasažéři, klesne přínos toho, kdo uvažuje o realizaci institucionální změny, nemusí dotyčná osoba k dané změně přistoupit. Obecněji lze i k problematice institucionální změny přistupovat z pohledu monopolu na základě inovace³⁶⁸ – ten, kdo danou změnu provádí, inovuje a očekává, že bude mít ze změny příslušný zisk. Pokud daného zisku, např. v důsledku toho, že se ostatní lidé chovají jako černí pasažéři, nedosáhne, nemusí být inovace uskutečněna.
- Důsledky neefektivních institucí se projeví až s určitým časovým zpožděním. Neefektivní instituce se přitom během doby, co jejich neefektivita nebyla zřejmá (tj. nedošlo k projevu neefektivity) staly součástí daného systému, členové tohoto systému si na ně zvykli a změna je pro ně příliš nákladná – museli by (v souladu s terminologií D. Northa³⁶⁹) změnit své mentální modely chování. Náklady spojené s touto změnou mohou být pro řadu osob příliš vysoké – dokonce vyšší než ztráty spojené s neefektivitou existujících institucí. Poukažme zde na teorii lidského kapitálu G. Beckera³⁷⁰, která mj. říká, že pro osoby, které v minulosti investovaly vysoké náklady do určité struktury svého lidského kapitálu (a tato investice může mít i podobu přizpůsobení se existujícím institucím), nemusí být, vzhledem k očekávané délce jejich života, výhodné danou strukturu svého lidského kapitálu měnit – výnosy ze změny mohou být z hlediska času, po který těmto osobám výnosy poplynou, nižší než náklady na změnu. Pokud tyto osoby zaujímají v daném systému nějaké vůdčí postavení (což je vcelku pravděpodobné), mohou institucionální změně s cílem odstranit současné neefektivní instituce přinejmenším po nějakou dobu bránit³⁷¹. Obecně dále platí, že, pokud se důsledky neefektivních institucí projeví až s časovým zpožděním, nemusí být (přinejmenším hned) s neefektivními institucemi spojovány. Některé přístupy dále zdůrazňují (např. Leoni 2007, Caplan 2010, Kahneman 2012), že lidé se učí pomalu, takže danou souvislost hned neobjeví.
- Lidská mysl může být zatížena předsudky, představami apod., které jsou produktem dlouhodobého vývoje. Lidé tak mohou být nastaveni, mohou preferovat určité instituce, ačkoliv tyto instituce nemusí být optimální pro dosažení jejich cílů. Náklady na změnu daných předsudků (spolu s náklady na změnu příslušných institucí) mohou být příliš velké, takže se konkrétním subjektům nevyplatí investovat úsilí do změny daných institucí – zisk ze změny nemusí převýšit náklady. Existující předsudky, představy apod. přitom mohou způsobovat, že lidé o možných změnách nebudou vůbec uvažovat.

³⁶⁷ Tato část je inspirována Lipka (2002). Další detaily viz Wawrosz (2012b).

³⁶⁸ Blíže viz např. Heissler, Valeník a Wawrosz (2010).

³⁶⁹ Např. North (1991b).

³⁷⁰ Becker (1993).

³⁷¹ Skutečnost, že pro lidi je nákladné změnit jejich mentální přesvědčení, zdůrazňuje např. Caplan (2010).

Neexistuje tedy ani možný, byť nerealizovaný, svět³⁷² institucionálních změn, respektive nových institucí, a to právě proto, že neexistuje představa o možné změně, respektive vzniku nové instituce.

- K tomu, aby výnos z institucionální změny přesáhl náklady s ní spojené, je užitečné, aby tato změna byla přínosná jen pro někoho (určité subjekty). V takovém případě se tvůrcům institucionální změny vyplatí provádět takové změny, kdy pouze oni, respektive především oni, budou mít ze změny přínos (např. budou příjemci podpory), náklady na tuto změnu však budou rozprostřeny mezi vysoký počet ostatních subjektů (např. všechny daňové poplatníky), kterým se potom v důsledku pro ně vysokých nákladů nevyplatí usilovat o to, aby daná změna nebyla uskutečněna, respektive usilovat o další institucionální změnu, která by již provedenou institucionální změnu výhodnou pouze pro některé subjekty odstranila (zmírnila apod.). Dané konflikty mohou činit jakoukoliv institucionální změnu nákladnou.

Zde uvedený výčet důvodů, proč mohou přetrvávat neefektivní instituce, si neklade nárok na úplnost. Pokud se ale vrátíme k výchozímu tvrzení, že jakákoliv instituce je produktem lidského jednání, a uvědomíme si, že člověk není dokonalá bytost, nemělo by nás překvapit, že ani instituce nemohou být absolutně dokonalé. Instituce jsou projevem lidských zájmů, daného stavu poznání, vývoje daného systému, přírodních, historických a dalších podmínek. Institucionální ekonomie³⁷³ si je vědoma skutečnosti, že různé instituce se mění, v důsledku výše uvedených a dalších faktorů, různě rychlým způsobem. Podle rychlosti změn institucí proto teorie člení instituce do několika skupin (viz tabulka 5.2-1).

³⁷² Slavík (2001).

³⁷³ Voigt (2008), Chavance (2009).

Tabulka 5.2-1: Klasifikace institucí dle rychlosti jejich změn

| Úroveň | Časový horizont | Efekt | Původ norem (institucí) | Příklady |
|---|---|---|-------------------------|--|
| 4. úroveň: instituce spojené s alokačním a redistribučním mechanismem | Krátký horizont (cca 1 až 2 roky) | Řeší alokaci vzácných zdrojů ve společnosti a přerozdělování existujících zdrojů a statků. | Endogenní | Pravidla alokace zdrojů, užití statků, přerozdělování zdrojů a statků. |
| 3. úroveň: instituce spojené s vlastním průběhem hry | Střednědobý horizont (1 až 10 let) | Týkají se kontraktů mezi jednotlivými členy společnosti, utváření a změn organizací (subsystémů společnosti). | Endogenní | Pravidla definující struktury dané společnosti a smluvní vztahy mezi nimi (např. smlouvy občanského, obchodního práva). |
| 2. úroveň: instituce definující pravidla hry | Dlouhý horizont změn (desítky až stovky let), ke změnám však může dojít i v relativně krátkém čase v kritických nebo krizových dobách. | Definují celkové institucionální prostředí. | Exogenní i endogenní | Formální a neformální pravidla definující vlastnická práva a právní systém. |
| 1. úroveň: instituce vztahující se k sociální struktuře společnosti | Velmi dlouhý horizont změn (stovky až tisíce let), ke změnám však může dojít i v relativně krátkém čase v kritických nebo krizových dobách. | Definují samotný způsob chování společnosti. | Exogenní | Neformální instituce jako tradice, sociální normy a zvyky, jazyková pravidla, instituce vztahující se k osobní reputaci. |

Zdroj: Williamson (2000), Jütting (2003), Žák a Vymětal (2005), vlastní úprava.

Zde uvedené lze z hlediska pohledu institucionální ekonomie na korupci shrnout následovně: pokud se v nějakém systému (společnosti) rozšíří korupční normy, respektive institucionální faktory, které napomáhají rozšíření těchto korupčních norem, mohou tyto korupční normy dlouhodobě přetrvávat, protože změna těchto norem je nákladná. Dané normy mohou znamenat pojiťko společnosti, členům společnosti mohou dávat jistotu, snižovat jejich produkční i transakční náklady. Změna takových norem vystavuje členy systému vysoké míře nejistoty, znamená ohrožení společenství, jeho identity (včetně identity jeho členů), a proto bude existovat odpor vůči jejich změně. Ačkoliv ve společnosti může probíhat inovativní vývoj ve smyslu produktových, procesních, organizačních a marketingových inovací, tyto inovace podstatu korupčních norem nemusí ohrozit. Maximálně se korupční normy přizpůsobí změněným podmínkám, jejich podstata však zůstane stejná.

Které instituce ale napomáhají korupci? Acemoglu a Robinson (2015) rozlišují instituce na ekonomické a politické, přičemž v každé z těchto oblastí dělí instituce dále na extraktivní a inkluzivní. Ekonomické instituce jsou instituce upravující ekonomické transakce (např. právo na ochranu vlastnictví, instituce upravující směnu). Politické instituce jsou základní pravidla organizace dané společnosti (řeší např., kdo stojí v jejím čele, kdo přijímá formální

pravidla, jak se vybírá vláda apod.). Inkluzivní ekonomické instituce³⁷⁴ vytvářejí inkluzivní trhy, tedy trhy, které lidem poskytují nejen možnost zasvětit svůj život takovému povolání, které nejvíce vyhovuje jejich talentu, ale také vytvářejí spravedlivé prostředí, které jim to umožní. Tyto instituce prosazují vlastnická práva, nastavují rovné podmínky pro všechny a povzbuzují k investicím do nových technologií a dovedností. V terminologii našeho textu bychom řekli, že inkluzivní instituce omezují redistribuci na žádoucí (potřebnou) redistribuci (viz kapitola 6.2), omezují dobývání renty (viz kapitola 3.2), poziční investování (viz kapitola 8.3), umožňují technologický rozvoj, umožňují lidem rozvíjet své schopnosti apod.³⁷⁵. Za extraktivní ekonomické instituce lze potom označit instituce, které nespĺňují dané charakteristiky³⁷⁶. Inkluzivní politické instituce jsou potom dle Acemoglu a Robinson (2015, s. 71) takové instituce, které umožňují dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozdělují moc) a obsahují žádoucí míru centralizace. Pluralita znamená, že do politiky má přístup naprostá většina občanů, že tito občané mohou prosazovat mírumilovnými prostředky svůj zájem. Jinak řečeno, jedná se o instituce, které rozdělují moc do celé společnosti³⁷⁷. Centralizaci potom autoři chápou jako stav, kdy v dané společnosti existuje nějaká autorita, která dokáže kontrolovat a postihovat, kdo co dělá, s cílem nastolit řád a pořádek. Pokud taková autorita neexistuje, je výsledkem chaos, násilí a další negativa – osoby, které jednají v rozporu s obecně uznávanými přijatelnými zásadami, nejsou dostatečně regulovány. To jim umožňuje páchat násilí a podobné jevy, proti kterým nemají ostatní jinou obranu, než jednat podobně jako dotyčné osoby³⁷⁸. Extraktivní politické instituce potom nejsou dostatečně pluralistické a centralistické (neobsahují žádoucí míru centralizace)³⁷⁹. Pokud použijeme další pohled, lze konstatovat, že inkluzivní politické instituce platí pro předem neznámý okruh subjektů, takže nesmí být předem jasné, pro koho budou výhodné a koho nikoliv³⁸⁰.

Na základě terminologie, kterou Acemoglu a Robinson (2015) používají, můžeme konstatovat, že korupci se bude dařit v prostředí, ve kterém existují extraktivní ekonomické a politické instituce. Tyto instituce znamenají privilegia, monopolní nebo oligopolní postavení. Omezují kreativní destrukci³⁸¹, inovace (podnikatelské objevování). Ti, kdo danými privilegii nedisponují, budou potom používat korupci k tomu, aby alespoň část privilegií získali, respektive, aby byli schopni zajistit své záležitosti (např. někam vycestovat). Držitelé privilegií mohou uplácat nedržitele privilegií – korupce zde slouží jako jeden z prostředků, aby se nedržitelé privilegií nebouřili. Zdůrazněme, že v extraktivních společnostech, mají různí lidé

³⁷⁴ Acemoglu a Robinson (2015, s. 68).

³⁷⁵ Acemoglu a Robinson (2015, s. 261) zdůrazňují, že: „existence trhů není sama o sobě inkluzivní institucí. Trh může ovládnout několik málo firem, které pak nasazují nehorázné ceny a brání ve vstupu na trh schopnějším soupeřům a novým technologiím. Trhy ponechané svému osudu mohou ztratit svoji inkluzivitu a stále více je mohou ovládat lidé s politickou a ekonomickou mocí.“ Inkluzivní institucí jsou z tohoto pohledu trhy, které splňují charakteristiky soutěživých trhů (Klusoň 2004, Klusoň 2007), tedy trhy, na nichž je přítomná konkurence.

³⁷⁶ V anglickém originále je používán pojem “extractive institutions”. Volně by šel přeložit jako vylučující instituce. Možná tento termín (“vylučující instituce”) vystihuje charakteristiku daných institucí. Vylučují (zpravidla značnou část obyvatelstva daného území) z možností svobodně provádět ekonomické nebo politické aktivity.

³⁷⁷ Acemoglu a Robinson (2015, s. 71) konkrétně uvádějí: „Moc není svěřena jednomu člověku nebo úzké skupině lidí, ale má ji široká koalice nebo množství skupin.“

³⁷⁸ Acemoglu a Robinson (2015) jako příklad společnosti bez existence autority schopné kontrolovat a regulovat ostatní uvádí Somálsko. V důsledku dané neexistence je somálská společnost rozdělená na nepřátelské kmeny (klany), které se nedokáží vzájemně ovládat. Moc jednoho kmene (klanu) omezují jen zbraně druhého.

³⁷⁹ Jinak řečeno: centralismus zde znamená, že někdo je schopen bránit oprávněně nabyté soukromé vlastnictví, dodržování dobrovolně uzavřených smluv a prosadí dodržování dalších podobných pravidel.

³⁸⁰ Pithart (2015).

³⁸¹ Pojem „kreativní destrukce“ chápeme v Schumpeterovském smyslu (viz Schumpeter 1934) jako tvorbu nových kombinací na troskách starých tržních i politických struktur. Schumpeter tvrdí, že nelze tvořit, aniž by nebylo rozbito to staré, přičemž pokud se staré není schopno přizpůsobit, musí být odsouzeno k zániku.

různá privilegia. Ti, kteří disponují nejvyšším rozsahem privilegií (např. vrcholní představitelé státu), mohou tolerovat korupci osob s méně privilegii (např. úředníků), kteří potom budou mít z korupce nějaké příjmy a nebudou závidět příjmy těchto vrcholných představitelů³⁸². Obecně řečeno, extraktivní instituce vylučují (omezují) nejrůznější osoby z podílu na ekonomických nebo politických aktivitách, vyloučení nemají možnost rozvíjet a uplatňovat své schopnosti. Naopak jiným osobám extraktivní instituce moc přiznávají, přičemž platí, že se jedná o moc, která se blíží nebo je mocí absolutní. Z hlediska vztahu absolutní moci a korupce potom platí citát³⁸³ lorda Actona: „Moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně“.

Platí přitom, že mezi inkluzivními politickými a inkluzivními ekonomickými institucemi existuje vzájemná vazba. Inkluzivní ekonomické instituce vedou ke vzniku inkluzivních trhů, na kterých dochází k efektivnější alokaci zdrojů. To motivuje jednotlivé lidi, aby získali vzdělání a dovednosti, jež mohou uplatnit v tvorbě inovací. Dotyční mají ale potom zájem i o inkluzivní politické instituce, které vyhovují lépe jejich zájmům. A rozvoj inkluzivních politických institucí zpětně působí na rozvoj inkluzivních ekonomických institucí. Inkluzivní politické instituce třeba dokáží bránit odklonu od inkluzivních ekonomických institucí – právě proto, že ti, kdo usilují o ekonomickou inkluzivitu, mohou díky inkluzivním politickým institucím prosazovat svá práva, je větší pravděpodobnost, že ekonomická inkluzivita zůstane zachována, respektive bude rozvíjena. Pod inkluzivními ekonomickými institucemi se bohatství nesoustřeďuje do rukou malé skupiny, tudíž je menší nebezpečí, že někdo využije své ekonomické moci k zvýšení své politické moci. K tomu přispívá i fakt, že inkluzivní ekonomické instituce generují jednotlivým subjektům menší zisky než extraktivní instituce. Stručně řečeno lze zde uvedené shrnout do věty: inkluzivní ekonomické instituce poskytují základy, na nichž mohou vzkvétat inkluzivní politické instituce, zatímco inkluzivní politické instituce brání inkluzivní ekonomické instituce a rozvíjejí je.

Pokud jsme v předcházejícím odstavci uvedli, že mezi inkluzivními ekonomickými a inkluzivními politickými institucemi existuje vzájemná vazba, která ve výsledku přispívá k prosperitě systému s danými institucemi, je nutno konstatovat, že vazba existuje i mezi extraktivními politickými a extraktivními ekonomickými institucemi, jež znamená stagnaci daného systému a tedy prostor pro korupci. Extraktivní politické instituce plodí extraktivní ekonomické instituce, které obohacují malou menšinu na úkor většiny. Ti, kdo drží moc, se snaží vytvářet takové ekonomické instituce, které jim z moci zajistí co nejvíce výhod. Osoby, které mají z extraktivních ekonomických institucí prospěch, mají potom díky svým privilegiím rovněž dostatek zdrojů na to, aby extraktivní politické instituce chránili. Mohou např. investovat do armády, police a dalšího represivního aparátu. Extraktivní ekonomické instituce tak chrání, udržují, případně i posilují a rozvíjejí extraktivní politické instituce³⁸⁴. Výsledkem je prohloubení sociální stratifikace, tedy více nerovné rozdělení vzácných statků, přičemž mezi vzácné statky lze řadit blahobyť, moc a prestiž³⁸⁵.

Jedno z důležitých poselství publikace Acemoglu a Robinson (2015) může znít, že neexistuje žádný univerzální návod, jak postupovat, aby v dané společnosti vznikly a udržely se inkluzivní politické a ekonomické instituce. Autoři na mnoha konkrétních příkladech ukazují, že vznik i udržení se těchto institucí je dílem nejrůznějších okolností a svým

³⁸² Přitom příjmy vrcholných představitelů rovněž mohou pocházet z korupce – např. za povolení licence nějaké zahraniční společnosti. To se dělo třeba v Indonésii za prezidenta Suharta, viz poznámka číslo 404.

³⁸³ Detaily k tomuto citátu viz <http://www.acton.org/pub/religion-liberty/volume-2-number-6/power-corrupts>.

³⁸⁴ Acemoglu a Robinson (2015) dále uvádějí, že extraktivní instituce plodí neomezenou moc a nerovnost příjmů, čímž zvyšují eventuelní sázky v politické hře. Tyto instituce vytvářejí motivaci k bojům o moc – kdo získá moc, získá i odpovídající bohatství, za které se vyplatí bojovat.

³⁸⁵ Sekerka, Brčák a Kučera (2015) však upozorňují, že nerovnost (sociální stratifikace) existuje ve všech typech společností, přičemž dodávají, že i v nejprimitivnějších kulturách, v nichž nejsou téměř žádné majetkové rozdíly, existuje nerovnost založená např. na pohlaví a věku.

způsobem i náhod³⁸⁶. Uvádějí, že společnosti, kde v minulosti převládaly extraktivní instituce, mohou tyto instituce odvrhnout a zavést instituce inkluzivní. Naopak ve společnostech s inkluzivními institucemi může dojít ke zvratu a mohou zvítězit instituce extraktivní³⁸⁷. Pokud bychom přece jen měli učinit nějaký závěr³⁸⁸, lze se domnívat, že k tomu, aby inkluzivní instituce byly úspěšné, musí platit, že na jejich zavedení má zájem velká část společnosti, přičemž se jedná o osoby různého postavení, profesí, zájmů apod. Jinak řečeno, musí existovat široká pluralitní koalice osob³⁸⁹, kterým inkluzivní instituce budou přinášet výhody. Extraktivní instituce zpravidla vyhovují těm, kteří jsou držiteli příslušných privilegií a tyto osoby budou uplatňovat svou moc, aby rozvoji inkluzivních institucí zabránily. Protože dotyčné osoby díky svým privilegiím mohou disponovat řadou zdrojů a statků k obraně těchto privilegií, pouze široká koalice osob je obvykle schopna dané držitele porazit. Široká koalice je rovněž větší zárukou, že v případě svého vítězství vítězové nepřevzou nebo neupraví extraktivní instituce ve svůj prospěch. Čili je zárukou, že se pouze nezmění držitelé moci, ale změní se charakter společnosti a charakter institucí. V široké koalici je totiž právě příliš mnoho zájmů, než aby některý (někteří) z členů této koalice v případě vítězství mohli uskutečnit zde uvedené. Členové koalice si také zpravidla uvědomují, že toto nebezpečí může hrozit a snaží se mu zabránit³⁹⁰. Vytváří k tomu odpovídající instituce a tyto instituce mají charakter inkluzivních institucí³⁹¹.

5.3 Charakter společnosti

Jedním z nejdůležitějších faktorů, které z pohledu institucionální ekonomie³⁹² napomáhají korupci, je charakter systému, respektive společnosti. Společnosti zde rozdělíme dle jejich hodnotové orientace na tradiční, individualistické a egalitářské³⁹³. V souladu s další literaturou³⁹⁴ se domníváme, že korupci se více daří v tzv. tradičních, respektive individualistických společnostech. Naší analýzu začneme rozbořem tradičních společností. Obecně se

³⁸⁶ Zmiňme alespoň zavlečení moru do Evropy v polovině čtrnáctého století. Jak Acemoglu a Robinson (2015) konstatují, jak v západní Evropě, tak ve východní Evropě měla tato událost shodný dopad – pokles obyvatelstva a růst ceny práce. Jak v západní Evropě, tak ve východní Evropě byly činěny pokusy růstu ceny práce zabránit. V západní Evropě však nebyly převážně úspěšné, což podporovalo inkluzivní instituce, ve východní Evropě úspěšné (např. v podobě zavedení nevolnictví byly), což podporovalo exkluzivní instituce.

³⁸⁷ Změna z inkluzivních na extraktivní instituce proběhla např. ve středověkých Benátkách. Viz poznámka číslo 546.

³⁸⁸ Jde o autorský závěr vycházející z Acemoglu a Robinson (2015).

³⁸⁹ Pokud se koalice skládá z řady osob různého postavení, původu apod., bude nutně pluralitní.

³⁹⁰ Lze si samozřejmě představit situaci, že většina, respektive řada členů široké koalice, která chce svrhnout stávající držitele privilegií, zároveň usiluje o to, aby po vítězství pro sebe získala existující privilegia, případně aby tato privilegia transformovala, povaha privilegií však byla zachována. Právě to, že o dané usiluje řada osob, činí nepravděpodobným možnost, že některá z osob daného vskutku dosáhne. Boj jednotlivé členy navíc vyčerpává, vzdaluje dosažení konečného cíle. Proto je v zájmu této široké koalice nastavit takové mechanismy, aby nikdo z nich existující privilegia nemohl převzít, respektive nezískal takovou moc, kdy pro sebe bude zavádět jiná privilegia.

³⁹¹ Acemoglu a Robinson (2015) uvádějí konkrétní příklady, kdy díky existenci daných inkluzivních institucí dosáhli práva i příslušníci různých menšin, přičemž o právu těchto osob rozhodovali lidé, kteří by z logiky věci neměli být na jejich straně. Jako příklad široké koalice, která prosadila institucionální změnu potom, uvádějí koalici pod vedením brazilského prezidenta Luize Silvy (byl prezidentem v letech 2002–2010).

³⁹² Např. Lopéz a Santos (2014).

³⁹³ Jedná se o vlastní rozdělení vycházející z Collier (2002).

³⁹⁴ Např. Elazar (1966), Heidenheimer (1970), Greif (1994), Kingston (2001), Collier (2002), Graeff (2005), Lopéz a Santos (2014), Mensah (2014).

jedná o společnosti založené na nějaké autoritě, společnosti, které se snaží udržovat nějakou tradici, respektive řád, jež by se neměl měnit. Společnosti omezují (právě s cílem uchovat danou tradici) kontakty se svým okolím, sankcionují ty, kteří se proti dané tradici a řádu bouří³⁹⁵. Sociální a ekonomické transakce jsou organizovány kolem malých skupin definovaných na základě příbuznosti, rodiny, etnického původu, příslušnosti k cechu apod. Tyto transakce jsou osobní, často se odehrávají tvář v tvář. Tradiční společnosti zastávají ideu paternalismu, kdy vůdce skupiny ví a má právo rozhodnout, co je pro danou skupinu nejlepší. V tradičních společnostech se nemůže rozvinout generalizovaná důvěra. Naopak převládá partikulární důvěra³⁹⁶, kdy lidé věří pouze svému blízkému okolí. Členové společnosti potom sledují úzké skupinové zájmy a věnují málo pozornosti dobru ostatních³⁹⁷. V tradičních společnostech převládají silné vazby mezi členy, kteří tvoří subsystemy dané společnosti (např. jednotlivé rodiny, členové určité sociální skupiny). Dané vztahy jsou četné, což dle literatury (např. Lopéz a Santos 2014) přispívá ke korupci.

Tradiční společnosti mají rigidní strukturu, lidé se dle svého původu nebo jiných faktorů dělí do nejruznějších sociálních skupin³⁹⁸, přičemž kontakt mezi jednotlivými třídami je omezován nejruznějšími překážkami. V souladu s charakteristikou uvedenou v Hofstede (2003) lze k tradiční společnosti uvést³⁹⁹:

- Tato společnost akceptuje to, že jednotliví členové si nejsou formálně rovni, mají různá práva a povinnosti v závislosti na původu, postavení nebo jiných faktorech.
- Společnost je výrazně kolektivisticky orientovaná, její hodnotou je přežití celé společnosti, nikoliv jednotlivce.
- Společnost trvá na rozdělení rolí mezi muže a ženy, ženy jsou orientovány na udržování rodiny, jsou jim omezovány další vztahy (závazkové, obchodní apod.) s nečleny jejich rodiny.
- Společnost má velkou averzi k riziku, nedůvěru k inovacím, respektive ke změnám obecně, snaží se o zachování statusu quo.

V daných společnostech dále panuje averze ke kreativní destrukci. Ta je chápána jako něco, co může narušit dosavadní uspořádání, ohrozit postavení držitelů privilegií, připravit je o příjem, zdroje a statky, které z privilegií plynou. Nicméně daná nechuť ke kreativní destrukci vede k zaostávání. Korupce potom může sloužit jako zdroj náhrady příjmů, které nejsou získávány v důsledku zaostávání, i jako způsob, jak omezovat případné pokusy o kreativní destrukci. Obecně lze konstatovat, že v tradičních společnostech převládají extraktivní ekonomické a politické instituce, které, jak analyzujeme v kapitole 5.2, přispívají ke korupci.

³⁹⁵ Uvedené znaky vycházejí z Popper (1994a, 1994b), Collier (2002). Jako příklad tradičních společností lze uvést prvobytně pospolnou společnost, případně feudální společnost (Popper 1994b). Collier (2002) uvádí, že v současnosti má smysl spíše hovořit o kolektivisticky orientovaných společnostech, které se nacházejí v zemích východní Evropy, střední Asie, Afriky, Latinské Ameriky apod.

³⁹⁶ Jak konstatují Sýkora a Matoušek (2009), partikulární důvěra je založená na konkrétních interakcích mezi aktéry (skupinami), kdežto generalizovaná pramení z obecné důvěry ve společnost a její instituce i organizace.

³⁹⁷ Dreher (2003).

³⁹⁸ Marxisticky by se dalo říci tříd. Detaily česky viz např. Marx a Engels (1970),

³⁹⁹ Skutečnost, že zde uvedené faktory přispívají ke korupci, je dále analyzována např. v Husted (1999), Getz a Volkema (2001), Davis and Rhue (2003), Park (2003), Scholtens and Dam (2007), Abkar a Vujic (2014). Lambsdorff (2006) zdůrazňuje, že společnosti, které upřednostňují neosobní přístup (neosobní hodnoty jsou v nich důležitější než vztahy vřelosti k členům vlastní skupiny), budou méně korupční, protože tyto vztahy vřelosti se mohou dostat do konfliktu s oficiálními povinnostmi. Podpora členů vlastní skupiny může končit nepotismem.

Box 5.3-1: Příklady, jak tradiční společnosti brání kreativní destrukci

Římský císař Vespasianus, který vládl v letech 69 až 79 našeho letopočtu, odmítl vynálezce, který by zlevnil přepravu sloupů na Kapitol – díky danému vynálezu by bylo třeba méně lidské práce. Císař se obával, že takový vynález povede k nezaměstnanosti a tudíž nespokojenosti plebejců.

V Číně za dynastií Ming (vládla v letech 1368–1644) a Čching (vládla v letech 1644 až 1911) byly zakázány námořní výpravy, lidé byli vysídlováni od pobřeží. Mezinárodní obchod v očích vládnoucích mohl vyvolat nestabilitu.

Osmanští panovníci⁴⁰⁰ se snažili zabránit rozšíření knihtisku – zakazovali např. tisknout v arabštině, každá vytištěná kniha musela být zkontrolována speciální komisí apod.

Anglická královna Alžběta I. (vládla 1558–1603) i její nástupce Jakub I. (vládl 1603–1625) odmítli udělit patent na první pletací stroj. Alžběta se obávala, že vynález poddané připraví o práci a učiní z nich žebráky.

Odpor ke kreativní destrukci existoval i v Rakouském císařství za vlády Habsburků, respektive v carském Rusku. Rakouský císař František I. (vládl 1792–1835) bránil např. stavbě železnic. Jednu z železnic nepovolil se slovy: „Ne, nechci s tím mít nic společného, v zemi by mohlo dojít k revoluci.“ Stejný odpor k železničním panoval i v Rusku. Ministr financí Kankrin (byl ministrem v letech 1823–44) o nich např. uvedl: „Železnice nejsou vždy výsledkem přirozené nutnosti, jsou spíše předmětem umělé potřeby či přepychu. Povzbuzují ke zbytečnému cestování z místa na místo.“ Odpor se netýkal jen železnic. Ruský car Mikuláš I. (vládl v letech 1825–1855) výslovně zakázal otvírání nových přádelen bavlny, aby ve městech nedocházelo ke koncentraci dělníků.

Zdroj: Acemoglu a Robinson (2015).

Z hlediska soudobého fungování státu, respektive veřejného sektoru, státy, které si v nějaké podobě zachovávají strukturu tradiční společnosti, mj. vycházejí z přesvědčení, že objektivní kritéria při plnění veřejných nebo soukromých povinností nelze aplikovat na příbuzné, přátele nebo jinak blízké osoby (např. stejné víry, kasty, apod.) – jinými slovy v těchto společnostech převládá domněnka, že v případě určitých osob nemohou osoby v pozici agenta jednat nestranně⁴⁰¹. Naopak převládá tendence k lojalitě ke skupině, jejímž je reprezentant státu členem. Daná přesvědčení podporuje typy korupce, jakými jsou nepotismus a familiarismus. I korupci, kdy je zvýhodňován určitý člen daného systému, přičemž zvýhodňovaný se za zvýhodnění zvýhodňujícímu nějak odmění. Korupce je tedy obecně v tradičních společnostech chápána jako něco samozřejmého, běžného, jako něco, co není v rozporu s pravidly daného společenství⁴⁰². Alespoň některé druhy jednání, které bychom v současnosti označili za korupční, tak nejsou v tradičních společnostech takto chápány. Svým způsobem lze diskutovat, zda se v takovém případě jedná o korupci (viz kapitoly 2.7 a 6.4). Nicméně platí (Popper 1994a, Popper 1994b, Murphy, Shleifer a Vishny 2001, Harley 2009), že zvýhodňující i zvýhodňovaní brání tomu, aby se zvýhodnění rozšířilo

⁴⁰⁰ Např. sultán Bajezid II., sultán Selmin I., sultán Ahmed III. Viz Acemoglu a Robinson (2015).

⁴⁰¹ Daný názor zastává např. Banfield (1958), Ali (1985), Alexander (1994), Heidenheimer (1996), Tanzi (1997), Rose-Ackerman (1999), Xin a Rudel (2004), Liu (2007), de Gjal (2007), Harley (2009).

⁴⁰² Z hlediska Heidenheimerova členění korupce (Heidenheimer, details viz kapitola 2.7) potom platí, že korupci v tradiční společnosti můžeme označit za bílou korupci. Zdůrazněme ještě, že nesushlasíme tedy s názory některých autorů, že korupce je až produktem modernity. Např. Huntington (1968) tvrdí, že korupční jednání vyžaduje rozpoznání rozdílu mezi veřejnou rolí a soukromým zájmem, který se projevuje teprve od dob buržoazních revolucí. Poněkud šířeji lze konstatovat, že korupce vyžaduje rozlišení role agenta od dalších rolí, jichž je dotyčný nositelem (např. rolím člena určité sociální skupiny). Vzhledem k tomu, že zmínky o korupci lze najít již ve starověkém Egyptě a starověké Mezopotámii v období kolem roku 2000 let před naším letopočtem (viz kapitola 2.1, případně např. Landgráfová 2013), pokládáme tyto názory za neobhájitelné.

na další členy daného systému. Zvýhodňující i zvýhodňovaný mají nějaké privilegované postavení, nechtějí ale, aby toto privilegované postavení, třeba díky korupci, získali ostatní.

Jak konstatuje Wilson (1999), idea universalismu a individualismu se objevuje v průběhu historie lidstva, tj. nepatří k obecným lidským principům⁴⁰³. Idea, že vláda má k jednotlivým subjektům přistupovat univerzálně (stejně), je prvně zmíněna stoiky (např. Cicero, 106 před naším letopočtem – 43 našeho letopočtu). K dalším jejím podporovatelům patří Svatý Izidor ze Seville, (cca 560–636), John ze Salisbury (cca 1120–1180), Aquinas (1225–1274), Brunetto Latini (1220–1294) a Marsilio Padua (1275–cca 1342). Rozvoj zažívá až v renesanci, postupně je zakotvena v moderních politických teoriích reprezentovaných např. Montesquiueu nebo americkými federalisty. Jinak řečeno, lidstvo po většinu své existence žilo v nějaké formě tradiční společnosti, kde upřednostňování určitých osob bylo chápáno jako samozřejmé a obvyklé. Korupce je v nás tak do určité míry zakořeněna, je chápána jako něco samozřejmého. Korupční jednání, respektive korupční normy se přenáší z generace na generaci, vzhledem k dlouhé existenci lidstva je nelze vymýtit.

Zdůrazněme ještě, že v tradičních společnostech může být korupce prostředkem pro neprivilegované nebo nějak ohrožené vrstvy, jak ochránit svůj majetek, život apod. Girling (1997), Liu (2007) zmiňují jako příklad situaci v Indonésii za prezidenta Suharta⁴⁰⁴, kdy většina společností kótovaných na jakartské burze byla vlastněna čínskými občany, kteří byli domorodým (indonéským) obyvatelstvem považováni za vetřelce, jenž využívá jejich bohatství a žije z jejich práce. Nicméně, příslušníci čínské komunity byli schopni si zajistit ochranu svých zájmů prostřednictvím korupce u indonéské armády. Dalším faktorem, proč v tradičních společnostech může korupce převládat, je skutečnost, že díky svému charakteru tyto společnosti neumožňují rozvinout dělbu práce. Prostřednictvím korupce tak mohou být získávány zdroje a statky, které by v soudobých společnostech byly získávány dělbou práce. Ke korupci rovněž přispívá vyšší fragmentizace jednotlivých prvků (osob) systému. Ta v současnosti nemusí vycházet pouze z etnického principu (různé národy či národnosti), ale i dalších kritérií (např. příslušnost k určité straně). Fragmentace vytváří bariéry proti spolupráci, nečlenové dané skupiny jsou často chápáni jako nepřátelé⁴⁰⁵. V zájmu přežití skupiny je nutno podporovat její členy, včetně toho, že tito členové jsou zvýhodňováni v občanských, obchodních či veřejnoprávních vztazích. V důsledku fragmentace a vzájemné nedůvěry se nemůže tolik rozvinout dělba práce a platí zde zvedené, že korupce potom slouží jako substitut řešení řady záležitostí, které by jinak byly řešeny prostřednictvím dělby práce.

⁴⁰³ Viz rovněž Petrák (2011).

⁴⁰⁴ Suharto byl prezidentem Indonésie v letech 1967–1998. Detaily k jeho vládě viz např. Dubovská, Petrů, Zbořil (2005).

⁴⁰⁵ Podrobnosti viz např. Petrák (2011).

Box 5.3-2: Faktory, na základě kterých lze charakterizovat jednotlivé společnosti

Hofstede (1997), Hofstede (2003), Schwartz (1999) uvádějí následující faktory, na základě kterých lze klasifikovat společnosti:

1. Přístup k rozložení moci: jak se jedinci staví k (ne)rovnosti v rozdělení moci
2. Averse k riziku: jak jednotlivé normy a postupy jednajících s rizikem, nakolik se mu chtějí vyhnout.
3. Jak společnost oceňuje jednotlivce pro jeho čestnost, altruismus a lidské jednání vůči druhým.
4. V jakém rozsahu pravidla společnosti podporují kolektivní akce a rozdělení zdrojů, které má společnost k dispozici
5. Skupinový kolektivismus: jak příliš musí být jedinci loajální ke svým rodinám, případně dalším skupinám nebo institucím (pravidlům).
6. Míra asertivity: nakolik jsou jedinci agresivní ve vztazích s druhými (včetně jejich vztahů k organizacím).
7. Genderová rovnost: nakolik společnost minimalizuje genderové nerovnosti.
8. Orientace na budoucnost: nakolik je ve společnosti důležitá budoucnost.
9. Orientace na výkon: nakolik společnost oceňuje výkon jednotlivce.

Box 5.3-3: Dar v tradiční a moderní společnosti

Jak konstatují např. Huntington (1968), Scott (1972), Rose-Ackerman (1999), Liu (2007), v tradičních společnostech je obvyklé, že nejrůznější kontrakty jsou spojeny s dary, respektive že v kontraktech jsou podporovány úzké vazby, příbuzenské kontakty apod. Rose-Ackerman (1999, s. 91) explicitně konstatuje, že v těchto společnostech jsou dary rozšířené a vysoce oceňované a málokdo se rozčiluje, že dávání darů se odehrává i ve veřejném sektoru. Obecně platí, že distance mezi soukromým a veřejným sektorem je v těchto společnostech neznámá, případně nepodstatná, respektive ji většina lidí neuznává.

Moderní společnost tyto jevy pokládá za korupční. Naxera (2015) zde, dle názoru našeho textu, správně zdůrazňuje, že obdarování může vést k pocitu vytvoření závazku do budoucna, což narušuje princip nestrannosti a férovosti. Obdarovaný se vůči dárci může cítit zavázán a chápe jako povinnost na dar reagovat protislužbou⁴⁰⁶.

Individualistické společnosti jsou na rozdíl od tradičních společností mnohem integrovanější a komplexnější. Sociální a ekonomické transakce se odehrávají mezi lidmi z rozdílných skupin, přičemž lidé se mohou přesouvat mezi danými skupinami, jejich postavení není definitivně dáno tím, že se narodili do (pocházejí z) určité skupiny. Vynucování závazků je dosahováno převážně prostřednictvím formálních norem a k tomu určených institucí. Hlavní hodnotou společnosti je individuální vlastní zájem. Jedná se ale o příliš úzkou hodnotu, která je příčinou korupce v daných společnostech. Protože je tento zájem nadřazen nade vše ostatní, mohou být k individualistickým cílům použity nejrůznější prostředky a postupy včetně korupce. Individualistické kultury se samozřejmě potýkají s problémem pána a správce (viz kapitola 3.1), který je zesilován tím, že individualisticky orientovaní správci sledují jiné zájmy než jejich principálové. Na druhou stranu platí, že

⁴⁰⁶ Jako pomocná kritéria rozlišení, zda se jedná o dar nebo úplatek uvádí Chang, Chang a Freese (2001) a Dion (2013) následující: 1. Hodnota daru je neodůvodnitelná vzhledem k obvyklým praktikám, které se při dávání darů používají. 2. Krátce po předání daru darující žádá nějaké plnění po darování nebo jeho okolí. Konkrétně Chang, Chang a Freese (2001), respektive Dion (2013) zmiňuje situaci z Jižní Koreje, kde jeden obchodník poskytl hodnotný svatební dar synovi vysoce postaveného úředníka jihokorejského ministerstva. Za čas tento obchodník dané ministerstvo požádal o povolení expandovat svůj byznys. Chang, Chang a Freese (2001) i Dion (2013) se shodují, že v daném případě měl dar charakter úplatku. Nicméně, daná kritéria jsou diskutabilní. Lze si představit situaci, kdy je hodnota daru obvyklá a kdy existuje velký časový interval mezi jeho darováním a situací, kdy darující žádá nějakou službu po obdarovaném. Přesto obdarovaný při svém rozhodování nepostupuje nestranně a skutečnost, že dostal dar, ovlivňuje jeho rozhodování.

rovněž individualisticky orientovaní pánové mají zájem, aby správcové jednali v souladu s jejich zájmy, a hledají mechanismy, jak toho dosáhnout. Plyne z toho, že v ryze soukromém sektoru se korupce nemusí tolik rozvinout.

Problémem je v těchto společnostech korupce ve veřejné sféře (politice). Individualistické kultury do značné míry chápou veřejnou sféru jako prostředek k dosahování úzkých individualistických cílů. Osoby působící ve veřejné sféře v takovém případě sledují zejména své vlastní zájmy a nikoliv zájmy občanů, kteří je zvolili, respektive vybrali. V politice je běžné lobbování, prosazování vlastních zájmů bez ohledu na zájmy ostatních. Nicméně aby konkrétní subjekt (skupina subjektů) své zájmy prosadil, musí získávat podporu od ostatních. Běžné jsou proto politické obchody, podpora vzájemně nesouvisejících návrhů (ty podpoříš můj návrh za to, že já podpořím tvůj návrh). Ekonomická teorie (zejména škola veřejné volby)⁴⁰⁷ v takových případech hovoří o tzv. logrollingu (česky „jánabráchismu“). Důsledkem je redistribuční prostředí, prostředí dobývání renty, ve kterém jednotlivé subjekty usilují o nežádoucí redistribuci (viz kapitola 6.2), o získání nejrůznějších privilegií a výhod. V této společnosti se alespoň částečně prosazují extraktivní ekonomické a politické instituce, které privilegia a výhody garantují. Collier (2002) shrnuje, že v důsledku zde uvedeného se v individualistické společnosti v oblasti veřejné sféry vytvářejí struktury těch, kteří prostřednictvím veřejné sféry dobývají rentu, žijí ze státu – stát je zdrojem jejich příjmů. Vedle těchto struktur existuje početná skupina obyvatel, která z nejrůznějších důvodů rentu nedobývá, která žije z vlastních produktivních aktivit. Tyto aktivity jsou ale omezovány, zdaňovány ve prospěch struktur žijících ze státu.

Právě skutečnost, že pro velkou část populace je obtížné získávat od státu nějaké výhody (respektive podstatnější výhody – tato část populace může být mírně uplácena nejrůznějšími sociálními dávkami, jejichž souhrnný objem je ale zanedbatelný v porovnání s výhodami, které získává první skupina), že daná část populace má prvořadou starost zajistit si pro sebe živobytí, vede k tomu, že struktury napojené na veřejnou sféru mohou z této sféry získávat prostředky pro své aktivity. Toto získávání má často nekorupční charakter, zdrojem příjmu jsou nejrůznější konzultační aktivity, projekty apod. pro stát a jeho součásti (obce, kraje, státní fondy atd.)⁴⁰⁸. Nicméně platí, že bez těchto příjmů pro stát by se dané struktury uživily

⁴⁰⁷ Detaily viz např. Holman (2005).

⁴⁰⁸ V Česku v současnosti (2015) tímto způsobem argumentuje sociolog Petr Hampl. Ten uvádí (přičemž vychází z Murray (2012)), že obecně v západních zemích se společnost rozděluje na dvě skupiny, které spolu v podstatě přestaly komunikovat. Každá z nich má jiný životní styl, jiné hodnoty a jiné zájmy. Nefunguje mezi nimi ani základní solidarita. Příslušníkům jedné třídy přestalo záležet na těch druhých a stali se hostejní k jejich utrpení. K tomu přispívá i to, že se téměř nepotkávají. Každá skupina žije v jiných čtvrtích, pracuje v jiném typu organizací a tráví volný čas na jiných místech. Na jedné straně je podle Murrayho "nová horní třída", tedy politici, novináři, intelektuálové, šéfové korporací, špičkoví počítačová experti a další. Na druhé straně jsou obyčejní lidé z nižších tříd – dělníci, inženýři, učitelé, majitelé firem, švadleny, policisté atd. Nová horní třída je přitom také sociální vrstvou, která nejvíce těží z dotací a regulací. Žádná jiná skupina není tak silně motivována udržovat velký stát, složitou byrokracii a nadnárodní organizace, které se na přerozdělování ve prospěch této třídy podílejí. Detaily viz Hampl (2015a, 2015b). To, co Hampl popisuje, jsou dle našeho názoru různé formy přímé a nepřímé nežádoucí redistribuce (viz kapitola 6.2). Na skutečnost, že různé neziskové, na první pohled obecně prospěšné aktivity mohou mít charakter nepotřebné redistribuce, upozorňuje i levicový aktivista Ondřej Slačálek, když uvádí (Slačálek 2015): „Když už se nabízí nějaká možnost podílu na obecném dobru, je to obvykle formou finančního příspěvku či dobrovolnické práce. A všude se jako ostnatý drát vine odborná terminologie či zajídací se projektový jazyk. Jako by vedle třídních odlišností procházela společností ještě jedna neviditelná hranice: mezi těmi, kterým je různými formami přerozdělování umožněno věnovat se obecně prospěšné, naplňující práci, a ostatními, kteří mohou první skupinu pouze pozorovat, uvěznění v odcizené práci v tržní ekonomice. (...) Výsledkem je nejen kolonizace témat obecného zájmu a dobra malými skupinami, které je privatizovaly, ale také časté přehlušení těchto témat profesními spory a bojůvkami malých stavovských skupin. Řekne se paměť – a vede se spor o tabulková místa v Ústavu pro studium totalitních režimů. Řekne se pomoc druhému – a diskutuje se o grantech pro neziskovky. Řekne se kultura – a myslí se kolonka státního rozpočtu. (...) Výsledkem je nejen kolonizace témat obecného zájmu a dobra malými skupinami, které je privatizovaly, ale také časté přehlušení těchto témat profesními spory a bojůvkami malých stavovských skupin. Řekne se paměť – a vede se spor o tabulková místa v Ústavu pro studium totalitních režimů. Řekne se pomoc druhému – a diskutuje se o grantech pro neziskovky. Řekne se kultura – a myslí se kolonka státního rozpočtu. (...) Jak promyšlí věda svůj závazek vůči společnosti, když jí jde o to produkovat z veřejných peněz superspecializované texty pro nečtené odborné časopisy, jejichž vydávání je jedním z nejprofitabilnějších soukromých byznysů, jak ukazuje ve Velké Británii třeba George Monbiot a u nás například Tereza Stöckelová?“

mnohem obtížněji. Je tedy v jejich zájmu, aby jim stát dané příjmy zajišťoval. Tento zájem se potom může projevit i v toleranci ryze korupčního jednání⁴⁰⁹. Vlastní korupční jednání (typu přijetí úplatku) je však v dané společnosti alespoň formálně zakázáno, existují pravidla, která toto jednání sankcionují, a orgány, které pravidla vymáhají⁴¹⁰.

Na základě zde uvedeného lze konstatovat, že nejméně bude korupce rozvinuta v tzv. egalitářské společnosti, tedy společnosti, která vychází z přesvědčení, že by se se všemi lidmi mělo zacházet jako s rovnými⁴¹¹. Jinak řečeno, ke všem jedincům by se podle egalitářského přesvědčení mělo přistupovat stejně, bez ohledu na jejich pohlaví, rasu, náboženské vyznání, sociální postavení a další rozdíly. Klíčovou hodnotou pro danou společnost je rovnost příležitostí. Privilegia v dané společnosti by měla být omezena na ty, kdo si bez nich nejsou schopni obstarat prostředky pro své živobytí, přičemž, pokud je to možné, daná privilegia by měla konstruována tak, aby schopnost uživit se získali. Egalitářské společnosti mají charakter otevřených společností, které dávají svým jednotlivým členům možnost sledovat a realizovat své cíle a představy, dbají zároveň, aby při tomto sledování nebyla porušována oprávněná práva ostatních osob⁴¹². Instituce platné v těchto společnostech mají charakter inkluzivních ekonomických a politických institucí, jež (viz kapitola 5.2) nejméně napomáhají korupci.

5.4 Náhlá a rychlá institucionální změna

Podstatným institucionálním faktorem je náhlá a rychlá změna⁴¹³, tedy změna stávajících pravidel a jejich nahrazení jinými pravidly v krátkém čase (v řádu let). Náhlá a rychlá institucionální změna (která často zahrnuje i alespoň částečnou změnu hodnotové orientace a morálky) znamená rozpad existujícího řádu, pravidel, toho, co bylo chápáno za samozřejmé⁴¹⁴. Taková změna přináší nejistotu, bývá spojena s chaosem, dosavadní způsoby tvorby a rozdělování produktu přestávají fungovat. Stejně tak přestávají fungovat dosavadní, standardizované, zaběhlé vztahy mezi lidmi, postupy, které se používaly při spolupráci i řešení konfliktů apod. Korupce v takovém případě může sloužit jako prostředek,

⁴⁰⁹ Nehledě na to, že řada osob, které jsou svými příjmy nějak závislé na státu, se může dopouštět určitého nežádoucího jednání – např. získali od státu peníze na realizaci určitého projektu, ve skutečnosti však realizují mírně odlišný projekt, případně k získání dotace účelově obcházejí pravidla pro její získání, apod.) V době dokončování tohoto textu (květen 2016) lze jako příklad uvést dotaci na farmu „Čapí hnízdo“ vicepremiéra Andreje Babiše, kdy došlo k účelovému postupu jen proto, aby dotace byla získána – detaily viz např. Rozehnal (2016) a Wagenknecht (2016). Dotyčné osoby se obecně svou závislostí na státu stávají vydíratelné a nemají zájem proti korupci bojovat.

⁴¹⁰ Z hlediska Heidenheimerova členění korupce lze korupci v individualistické společnosti označit za šedou korupci (viz kapitola 2.7).

⁴¹¹ Zde uvedená charakteristika vychází z Collier (2002).

⁴¹² Další charakteristika otevřené společnosti je uvedena v kapitole 5.6. Problematice rovnosti příležitostí se potom věnujeme v kapitolách 5.3 a 6.4. Korupci v egalitářské společnosti lze z hlediska Heidenheimerova členění korupce (viz kapitola 2.7) označit za černou korupci.

⁴¹³ Náhlá a rychlá změna bývá jako faktor korupce uváděna v řadě socio-ekonomických studií (viz např. van Rijckeghem a Weder (1997), Treisman (2000), van Rijckeghem a Weder (2001), Montinola and Jackman (2002), Xin and Rudel (2004), Bohara, Mitchell a Mittendorff (2004), Liu (2007), Haque a Keller (2009)). Typickým příkladem náhlé a rychlé institucionální změny byl rozpad socialistického systému a přechod ke kapitalismu v roce 1989 (viz i kapitoly 5.8 a 7.5).

⁴¹⁴ Huntington (1968), Scott (1972), Liu (2007) se zde domnívají, že náhlá a rychlá sociální změna může vést k větší korupci, pokud je splněna alespoň jedna z následujících podmínek: 1. Změna sociálních norem. 2. Vzestup bohatství nových skupin obyvatelstva (které bohatstvím doposud nedisponovaly). 3. Zvětšení rozsahu vládních aktivit.

jako pokus, jak v měnícím se světě zachovat to, co existovalo a to, co přinášelo korumpujícímu (případně i korumpovanému) užítky, jak si uchovat nějaké jistoty, které jsou změnami ohroženy. Větší nejistota, se kterou je dané období spojeno, zkracuje časový horizont rozhodování (Whitehead 2000), aktéři mohou preferovat jisté krátkodobé zisky před nejistými dlouhodobými. Korupce jim může k těmto krátkodobým ziskům pomoci. Platí zde, že čím více osob se bude chovat korupčně, tím se celková nestabilita a nejistota zvětšuje. Nikdo (ani korupčník) nemá jistotu, zda nenarazí na nějakého (jiného) korupčníka. I tato nejistota může bezprostřední korupci zvyšovat.

V období změn je dále větší pravděpodobnost sociální dezorganizace (Frič a kol. 1999), kdy se jednotlivé normy dostávají do konfliktu, vzájemně si odporují nebo se vylučují⁴¹⁵. Ve společnosti (nebo jejich částech) existuje několik protikladných pravidel, přičemž aktérům není dostatečně zřejmé, které mají upřednostňovat. Konflikt pravidel je pravděpodobný už jen proto, že různá pravidla lze měnit různě rychle – jak konstatujeme v kapitole 5.2, zejména neformální instituce se mění velmi pomalu. V období změn dále platí, že existující normy přestávají být schopny řešit nově vzniklé situace (konflikty) a tudíž jejich dodržování nevede k očekávaným výsledkům, případně konflikty nejsou řešeny normativně vůbec⁴¹⁶. Je-li institucionální změna příliš náhlá, může rovněž s sebou nést nejrůznější výstřelky např. v podobě pronásledování osob, které proti změně vyjadřují odpor. Nemusí se přitom jednat pouze o zastánce poměrů, které panovaly před změnou, ale i o osoby, jež si uvědomují možná negativa změn⁴¹⁷. Korupční jednání je jednou z možností, jak v tomto odstavci zmíněné situace řešit. Svým způsobem se na něj lze dívat jako na důsledek konfliktu tradičních a moderních norem. Ve srovnání s ostatními možnostmi se korupční jednání jeví jako bezprostřední, respektive nejméně nákladné. Individuální korupční chování se ve světě změn může snadno rozšířit, stát se korupční normou, kterou bude později obtížné odstranit⁴¹⁸.

Upozorníme, že rovněž může dojít k tomu, že ti, kdo tvrdí, že prosazují rychlou institucionální změnu, mají ve skutečnosti jiné cíle. Dotyční zůstanou z hlediska realizace těchto změn pouze na povrchu, změny budou pouze kosmetické, budou se týkat pouze některých institucí. Základní institucionální charakter ale zůstane nezměněn, respektive bude přizpůsoben novým držitelům moci⁴¹⁹. Takovýto vývoj je velmi pravděpodobný zejména v situaci, kdy ti, co tvrdí, že usilují o institucionální změnu, pocházejí ze stejné skupiny jako stávající držitelé moci a prostřednictvím institucionální změny se chtějí dostat k moci místo nich, případně chtějí získat větší podíl na této moci. Institucionální změna se může navenek tvářit jako změna usilující o odstranění extraktivních institucí. Jak konstatují Acemoglu a Robinson (2015), problém je, že extraktivní politické instituce obecně kladou jen málo překážek proti uplatňování moci, takže v podstatě neexistují žádné instituce, které by bránily

⁴¹⁵ Z pohledu institucionální ekonomie nastává stav institucionální nerovnováhy. Viz Platje (2008), Wawrosz (2011), Wawrosz (2012a). Další detaily viz poznámka číslo 482.

⁴¹⁶ Další detaily viz Volejníková (2007).

⁴¹⁷ Typickým příkladem zde může být vývoj ve Francii po buržoazní revoluci v roce 1789. Překotný institucionální vývoj vedl i ke konfliktům mezi revolucionáři, jejich vzájemným popravám apod. Detaily viz např. Furet (2004).

⁴¹⁸ Příkladem může být rozšíření korupce v některých afrických zemích po vzniku nezávislosti (nezávislost zpravidla získávaly v průběhu 60. let 20. století). Jak konstatují např. Riley (1998), Liu (2007), některé z těchto zemí na počátku své samostatnosti disponovaly poměrně slušnými demokratickými charakteristikami (politický systém založený na svobodné soutěži politických stran, svoboda tisku apod.), ale i tyto země se potýkaly s řadou korupčních skandálů. Míra korupce se postupně zvyšovala – v terminologii Khan (2009) v důsledku toho, že samotní vrcholní představitelé země korupci podporovali.

⁴¹⁹ Acemoglu a Robinson (2015) uvádějí řadu příkladů toho, když usilovatelé o institucionální změnu nakonec provedli jen kosmetické úpravy. Např. v Etiopii po svržení císaře Haileho Selassie v roce 1974 noví vládcové, kteří se formálně hlásili k marxismu (v jejich čele stál Mengistu Haile Marian), tedy formálně prosazovali odlišné instituce, ve skutečnosti uplatňovali stejné postupy jako svržený císař.

použít a zneužít sílu těm, kteří svrhávají předchozí diktátory a přebírají kontrolu nad státem⁴²⁰.

V období změn rovněž dochází k majetkovým přesunům, ke změnám relativního bohatství. Korupce může tyto procesy urychlit, může být způsobem, jak získat aktiva, majetek apod. Obecně řečeno v období změn je korupční jednání často nejméně nákladným způsobem, jak dosáhnout svých cílů. Huntington (1968) zde konstatuje, že držitelé privilegií v tradiční společnosti se obvykle nemuseli uchýlovat ke korupci, protože měli tato privilegia garantovaná systémem existujících norem. Ti, co usilují o privilegia v nových podmínkách, mohou vnímat korupci jako jedinou možnost, jak tato privilegia získat a udržet. Naopak, ti, kterým hrozí, že o privilegia přijdou, se ke korupci mohou uchýlit jako k „poslední záchraně“. Liu (2007) rozvíjí tento argument, když konstatuje, že v tradičních společnostech může být porušení některých norem spojeno s drakonickými tresty, a proto dané porušení není příliš časté. Sociální změny jsou často spojeny s odstraněním nebo zmírněním trestů, které začnou být chápány jako nelidské (často vskutku nelidské jsou), tudíž se korupční jednání zvýší. Zdůrazněme zde, že samotné drakonické tresty nemusí být dlouhodobě úspěšné. Podstatnější je, zda členové společenství v převážné většině chápou, že je dané jednání nelegitimní (v rozporu s obecně přijatelnými zásadami). Teprve pokud se toto podvědomí rozšíří, dojde k omezení korupčního jednání. V opačném případě bude stále existovat silné pokušení i přes existenci trestů se korupce dopustit. Pokud od korupčního jednání odrazuje pouze trest, vyžaduje to zpravidla nutnost disponovat odpovídajícím donucovacím aparátem (orgány, které tresty provádějí), což vede k rozšiřování monopolní moci a ve svém důsledku může korupci zvyšovat.

Khan (2006) konstatuje, že v období náhlé institucionální změny rovněž dochází k nestabilitě vlastnických práv, protože jednotliví vlastníci nemusí mít dostatek zdrojů na jejich ochranu, respektive proto, že se rozpadá systém, který měl vlastnická práva chránit. Tento systém vyžaduje rozsáhlou infrastrukturu v podobě systémů evidujících vlastnická práva k majetku, a organizací, jejichž prostřednictvím se lze domoci ochrany vlastnických práv. Ochrana se musí dít v reálném čase, respektive jen s nepatrným odkladem, což vyžaduje další zdroje. Pokud je systém vlastnických práv narušen, dochází nejen k tomu, že oprávnění vlastníci jsou kráceni na svých právech, ale i k tomu, že, jak ti, kdo usilují o nelegální zisk nebo využívání vlastnických práv, tak ti, kdo chtějí svá legální vlastnická práva chránit, přistupují ke korupci jako k jednomu ze způsobů, jak svých cílů dosáhnout.

Sojka (2009) se domnívá, že z hlediska změn, kterými prochází soudobý svět (tedy svět na počátku 21. století), posledních dvacet či třicet let žijeme v čase významných změn, které se dotýkají v té či oné míře snad všech stránek našeho života. Současná společnost a její ekonomika procházejí zásadní transformací, která nabývá globálních rozměrů. Jde o „velkou transformaci“ ve smyslu Karla Polanyiho (Polanyi 2006). Jedná se o procesy spojené s přechodem od industriální k postindustriální či postkapitalistické společnosti (Drucker 2002), případně ke společnosti a ekonomice založené na znalostech, jež jsou úzce spjaty s nástupem nových informačních a komunikačních technologií. Podle Hanse van Zona se jedná o přechod od „(...) ‘fordistického’ technickoekonomického paradigmatu založeného na energeticky náročných výrobních systémech a službách k novému technickoekonomickému paradigmatu založenému na výrobních systémech a službách náročných na znalosti“ (van Zon 2000, s. 69). Daný autor rovněž zdůrazňuje, že charakteristiky ekonomiky založené na znalostech přesunují ohnisko pozornosti z konkurence ke spolupráci. Celková inovační výkonnost ekonomiky nezávisí již v takové míře na tom, jakou výkonnost mají její konkrétní organizace (firmy, výzkumné ústavy, univerzity), závisí však více na tom, v jaké vzájemné interakci jsou jako prvky kolektivního systému tvorby a používání znalostí.

⁴²⁰ Snadná cesta, jak bohatství získat, je znárodnit (vyvlastnit) bohatství těm, kteří před změnou drželi moc.

Výše popsané změny narušují dosavadní jistoty, která patří k základním lidským potřebám. Maslow (1943) formuloval tzv. hierarchii lidských potřeb, kterou přebírá i soudobá psychologická literatura⁴²¹. V této hierarchii jsou jako naprosto nejzákladnější (na prvním místě) uvedeny fyziologické potřeby (např. potřeba potravy, tepla, vyměšování). Hned nad těmito potřebami je zařazena právě potřeba bezpečí a jistoty, např. v podobě ochrany před nemocemi, hladem, ekonomickým strádáním, existenčním selháním, neočekávanými pohromami apod. Potřeba jistoty a bezpečí se zvláště výrazně projevuje ve chvílích, kdy se člověk cítí ohrožen, ocitá se v nepřehledných situacích, které nepříznivě působí na jeho jistotu fyzickou existenci (ohrožení života nebo zdraví) nebo ohrožují jeho psychosociální stabilitu (např. nepříznivá emoční atmosféra v rodině, neúspěchy při začlenění do skupiny vrstevníků, v partnerských vztazích apod.). Daná potřeba v sobě rovněž zahrnuje potřebu stability, spolehlivosti, struktury, pořádku, zákona, předvídatelnosti, řádu a mezí, případně i silného ochránce, takže se může projevovat třeba v podobě nedůvěry, strachu, odmítání neznámého, neobvyklého či hrozivého. Zuska (2001, s. 56) zde konstatuje, že „silou působící proti změně, snažící se zachovat stávající strukturu osobnosti, je tzv. ego obrana, snaha o zachování a posílení ontologické jistoty. Vnímatel se sklonem k zachování svého já beze změn se brání novým poznatkům, prožitkům i emocím, které by mohly nabourat jeho pracně budovanou jistotu jeho pozice ve světě, jeho hierarchii hodnot apod“. Obecně přitom platí⁴²², že pokud je jakákoliv potřeba neuspokojena, vzniká u člověka napětí (fyzické nebo psychické), které jej vede ke krokům směřujícím k uspokojení potřeby a tím ke snížení napětí. Těmito kroky může být i korupce v nejrůznějších formách.

Konstatujme ale na druhou stranu, že jednotlivé potřeby nejsou pouze v hierarchickém vzájemně uspořádaném a jednoznačném vztahu, ale i ve vztahu konkurenčním. Jako třetí v pořadí totiž Maslow do své hierarchie zařadil potřeby lásky, přijetí, sounáležitosti, jako čtvrté potom potřeby uznání a úcty a jako pátou potřebu seberealizace. Maslow sám první čtyři úrovně potřeb označil jako nedostatkové potřeby a pátou kategorii jako potřeby existence (bytí) nebo růstové potřeby. Nicméně potřeba seberealizace vede k tomu, že člověk překonává dosavadní stav (dosavadní jistoty), experimentuje, inovuje apod. Jinak řečeno, člověk aktivně, tvůrčím způsobem, mění prostředí, ve kterém žije, vytváří kulturu, objevuje nové poznatky apod. V každém systému tedy existuje potenciální napětí mezi jeho stabilitou, která vyplývá z potřeby jistoty, a možnou změnou, která plyne právě z potřeby seberealizace. Z tohoto pohledu se jako vhodný způsob boje proti korupci jeví podporovat schopnosti, které posilují potřebu seberealizace včetně toho, že daná seberealizace garantuje dotyčnému požadované jistoty (detaily viz kapitola 9.6).

⁴²¹ Např. Nakonečný (2009).

⁴²² Viz Nakonečný (2009).

Obrázek 5.4-1: Maslowova hierarchie potřeb



Zdroj: Nakonečný (2009).

5.5 Kvalita pravidel

Pokud již ve společnosti existují nějaká pravidla (formální i neformální), je z pohledu institucionální ekonomie nutno zkoumat jejich kvalitu – tj. zkoumá se, jaké jsou jejich důsledky – zda vedou k žádoucímu nebo nežádoucímu chování. Za nežádoucí chování lze opět označit chování, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského chování. Problémem je, že neexistuje žádná jednoznačná definice kvalitní normy. Obecně panuje shoda, (např. Weingast 1997, O'Donnell 2004, Lambsdorff 2006, Rothstein a Torell 2008), že takové normy by neměly být komplikované, měly by být dostupné, srozumitelné, jasné, obecné, nestranné. Dále by nemělo být složité je vymáhat a nemělo by docházet k jejich častým změnám. Je zřejmé, že pokud normy nesplňují tyto charakteristiky, budou vytvářet prostor pro nežádoucí samostatnost při rozhodování (viz kapitola 4.2), případně budou vytvářet překážky pro uplatnění lidských svobod. To napomáhá korupci. K té přispívá i rozsáhlý právní řád. Pokud společnost reguluje vše prostřednictvím práva, nutně vzniká řád, který je pro běžné občany nepřehledný a nesrozumitelný. To generuje neznalost, možnost využívání této neznalosti těmi, kdo se v právním řádu dokáží orientovat, a kteří jej možná záměrně vytvářejí složitý, aby z této situace mohli těžit. V situaci rozsáhlého právního řádu dále platí, že i při sebevětší snaze si budou jednotlivé právní předpisy odporovat, budou používat odlišné pojmosloví, budou jednu otázku, respektive podobné otázky řešit rozdílně a nebude zřejmé, jak správně postupovat. Dochází potom k sociální dezorganizaci, která, jak jsme uvedli (viz kapitola 5.4), je častou příčinou korupce. Zdůrazněme, že právní, respektive politicko-filosofická teorie si je daného problému vědoma. Pettit (1997, s. 241) kupř. jasně konstatuje: „Společnost je ve špatném stádiu, pokud vše upravuje zákony, protože existuje tisíce věcí, které zákony nemohou upravit.“⁴²³

⁴²³ Podobný názor zastává např. Knapp a kol. (1997), Leoni (2007), nebo Lambsdorff (2007), který uvádí, že země s velkým počtem právníků tendují mít více korupce. Právníci hledají skulinky v nepřehledné legislativě. Havlík (2015) potom dodává, že k podmínkám, které posilují korupční prostředí, patří i slabé právo, nedostatečná justice, která slouží jen mocným a vlivným k prosazování jejich zájmů. Je to opak stavu, který se anglicky nazývá rule of law, tedy stav, jež lze označit jako nedostatečná vláda práva.

Podstatné rovněž je, jak často jsou normy měněny. Leoni (2007) mezi klíčové charakteristiky dobrého právního systému řadí koncept jistoty, homogennosti a kontinuity práva⁴²⁴. Časté změny jdou logicky proti těmto charakteristikám. Způsobují, že se občané přestávají v právu orientovat. To zvyšuje moc osob, které právo realizují (obecně veřejné správy), přičemž tato moc může být zneužita včetně toho, že osoby působící ve veřejné správě budou častěji než v situaci, kdy zde uvedené atributy platí, korupční plnění. Pro úplnost dodejme, že časté změny norem mohou vést i k situaci, kdy se v nich neorientují ani jejich realizátoři, kdy neví, jak mají postupovat. Zákazníci veřejné správy potom mohou prostřednictvím korupce prosazovat takové postupy, které jsou pro ně výhodné.

Pokud bychom chtěli nějakou subtilnější charakteristiku, potom lze konstatovat, že z hlediska omezování korupce lze za kvalitní normy označit ty⁴²⁵, které snižují bariéry vstupu do odvětví⁴²⁶, které umožňují a posilují ekonomickou konkurenci, respektive ekonomickou svobodu, které poskytují ochranu vlastnickým právům (včetně zdůraznění principu, že vlastnictví zavazuje, tj. že vlastník musí při nakládání se svým vlastnictvím respektovat své okolí), která neudělují někomu nekontrolovatelnou pravomoc (volnost v rozhodování, viz kapitola 4.2), které jsou v souladu s principy dobré správy (rovněž viz kapitola 4.2). Můžeme zde konstatovat, že se jedná o inkluzivní normy otevřené společnosti (viz kapitoly 5.2 a 5.6), normy, které lidem umožňují využívat svého vlastnictví a informací pro své účely, normy, které jsou v souladu s pravidly správného chování⁴²⁷, které převážně zakazují, než přikazují, které se snaží spíš zabránit nespravedlnosti, než nastolovat nějaký druh spravedlnosti.

Protože kvalitu neformálních norem nelze obvykle přímo ovlivnit, omezuje se zpravidla (např. Knapp a kol. 1997, Gerloch, Beran a kol. 2014) hodnocení kvality norem na normy formální, které jsou výsledkem záměrné činnosti veřejné sféry. Obecně se uvádí (Better Regulation Commission 2005, Žák a Gregorová 2006b), že dobrá norma by měla splňovat následující charakteristiky (principy):

1. Princip proporcionality: tento princip říká, že regulace by se měla vytvářet pouze v případě, je-li to nutné. Regulační opatření by měla být přiměřená danému riziku a identifikovaným a minimalizovaným nákladům, přičemž by měla vycházet z porovnání využitelnosti různých nástrojů (regulace, metodická nebo informační činnost, samoregulace apod.) pro dosažení cílů.
2. Princip odpovědnosti: daný princip zdůrazňuje, že regulátoři měli být schopni obhájit svá rozhodnutí a že by z hlediska schvalování regulace i její aplikace měla fungovat veřejná (demokratická) kontrola. U schvalování platí, že jakékoliv návrhy by měly být

⁴²⁴ Leoni svou publikaci „Právo a svoboda“ poprvé vydal v 60. letech 20. století. Už tehdy konstatuje (Leoni 2007, s94): „(...) současný politický systém je přeplněn legislativou, skupinovými rozhodnutími, rigidními volbami a je v něm mnohem méně zákonů ‚psaných na živých deskách‘, individuálních rozhodnutí a svobodných voleb, než je třeba pro ochranu práva na svobodu volby“.

⁴²⁵ Zde uvedené je autorský výčet vycházející z Broadman a Recanatini (1999), Graeff a Mehlkop (2003), Lambsdorff (2006), De Soto (2007),

⁴²⁶ Bariérami vstupu do odvětví je i počet dnů, procedur a výše nákladů spojených se získáním nějakého povolení. Detaily např. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes (2002), Svensson (2005), De Soto (2007).

⁴²⁷ Naše závěry jsou v souladu např. s Broadman a Recanatini (2005), kteří ve své empirické studii dokládají, že instituce, které zvyšují soutěživost (konkurenceschopnost) zároveň snižují pobídky pro dobývání renty a korupci. Autoři potom konstatují, že pokud chce nějaká země snížit korupci, měla by liberalizovat ceny a rozhodování o produkci, umožnit jednotlivým subjektům vstupovat do odvětví, aby dané odvětví nemělo charakter monopolu, regulovat přirozené monopoly prostřednictvím nezávislých regulačních agentur, dbát na ochranu vlastnických práv, umožnit zahraniční vztahy (volný zahraniční obchod a volné zahraniční investice). Žák a Gregorová (2006a) mezi podstatné rysy kvalitní regulace zahrnují: efektivnost právního rámce, efektivitu daňového systému, intenzitu domácí konkurence, efektivitu politiky na ochranu hospodářské soutěže, míru, jak snadno lze realizovat najímání a propouštění zaměstnanců, pružnost při stanovování mezd, vyspělost finančních trhů, kvalitu bankovního sektoru, přístup k půjčkám, dostupnost rizikového kapitálu, rozsah byrokratické zátěže, fakt, zda v ekonomice nepřevládají vládní dotace, zda dochází k vyžadování standardů, zda je garantována kvalita výrobků a služeb, zda v zemi není vysoce zastoupena šedá ekonomika.

zveřejňovány a řádně konzultovány, než dojde ke konečnému rozhodnutí. Při aplikaci regulace platí, že subjekty dotčené regulací by měly mít k dispozici průhledný a účinný systém žalob (stížností) a odvolání.

3. Princip konzistence: z tohoto principu plyne, že regulace musí být předvídatelná, a tudíž snižovat nejistotu a nestabilitu pro regulované. Jakákoliv nová opatření by měla vycházet z již existující regulace. Donucovací orgány by měly uplatňovat regulaci důsledně na celém území.
4. Princip transparentnosti: regulující subjekty by měly působit transparentně a udržovat regulaci v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě. Politické cíle zahrnující nezbytnost regulace by měly být definovány jasně a efektivně sdělovány veřejnosti. Regulované subjekty by měly znát své povinnosti, následky nepřizpůsobení se regulaci musí být jasné.
5. Princip cílovosti: regulace se musí soustředit jen (převážně) na řešení konkrétního problému s přesně definovaným cílem, vedlejší dopady by měly být minimální. Měla by být flexibilní, aby se mohla danému cíli při změně okolností přizpůsobit. Regulátoři by se měli zaměřit pouze na ty aktivity, které jsou výjimečně rizikové⁴²⁸. Nezbytnost a efektivita regulačních opatření by měla být opakovaně posuzována a neúčinná a zbytečná opatření by měla být pozměněna či odstraněna.

Z hlediska možností regulace je nutno ve stručnosti zmínit Stiglerovu teorii regulace⁴²⁹, která zdůrazňuje, že mnohdy má na regulaci zájem regulovaný, protože daná regulace mu zajistí menší konkurenci, a tím oligopolní, případně monopolní postavení. Jak konstatuje Loužek (2011), regulace je podle Stiglera vytvářena regulovanými a pro regulované. Regulace je proto mnohdy navržena a prakticky aplikována tak, aby maximálně respektovala užítky a výnosy těch, kteří budou navrhované regulaci podléhat. Protože zájmy malých skupin na regulacích nejrůznějšího druhu jsou velké, nemůže se volený zástupce dostat do úřadu nebo se v něm udržet jen tím, že bude podporován sumou těch, kteří odmítají všechny druhy regulace a subvencí. Malé skupiny dávají v poměru ke své velikosti vždy větší podněty pro regulace než velké skupiny proti regulacím. Nelze tedy očekávat, že volení zástupci nebudou v daném procesu politického rozhodování výrazně ovlivňováni malými skupinami požadujícími takové regulace, které jsou pro ně výhodné. Stigler potom hovoří o situaci „ovládnutého strážce“, kdy regulované odvětví může mít z regulace prospěch, jen pokud ovládne regulátora. I v oblasti regulace by tedy měla převažovat pravidla správného chování, a nikoliv pravidla organizace (Hayek 1993, 1994, 1995)⁴³⁰.

⁴²⁸ Pokud jsou rizikové, jsou podstatné, splňují tak podmínku, kterou uvádí Robejšek (2014a) – viz dále v této kapitole.

⁴²⁹ Viz Steigler (1971).

⁴³⁰ Hayek ve svém díle (např. Hayek 1994) rozlišuje pravidla správného chování (pro které používá rovněž pojem *nomos*) a pravidla organizace (jež jsou nazývány rovněž pojmem *thesis*). K základním charakteristikám pravidel správného chování patří jejich obecnost – měly by se vztahovat na univerzální, předem neurčený počet osob a případů. Člověk vyvinul pravidla správného chování ne proto, že ví, ale právě proto, že neví, jaké budou všechny důsledky konkrétního jednání. Pravidla správného chování nejsou omezena na jednotlivé účely, nemohou také nikdy plně určovat jednotlivá jednání. Mohou pouze omezovat nebo vymezovat prostor povolených druhů jednání, přičemž ponechávají rozhodnutí o konkrétním jednání na jednajícím ve světle jeho cílů. Jak Hayek dále konstatuje (Hayek 1994, s. 166): „Pravidla správného chování jsou obecně zákazy nesprávného chování, nemohou tedy určovat to, co by měl kdo dělat, nýbrž mohou určovat to, co nesmí dělat nikdo. Stanovují tak principy, které určují každému jeho chráněnou oblast, do níž nesmí nikdo zasahovat, čili vymezují prostor povoleného jednání tak, aby se záměry různých lidí nekřížily.“ Pravidla organizace oproti tomu slouží k prosazení určitých konkrétních cílů – tímto cílem může být i prosazování pravidel správného chování (normy procesního práva jsou z tohoto pohledu pravidly organizace). Pravidla organizace musí z tohoto pohledu být konkrétní a taxativně vymezená.

Platí dále, že regulaci je nutno orientovat na to podstatné. Robejšek (2014a) zde z hlediska vládnutí⁴³¹ zdůrazňuje:

1. „Když všechno nezadržitelně tíhne ke zmatku, měla by se politika vzdát beznadějně snahy o dokonalé řízení a plně se soustředit na vytváření zón pořádku a vyvažování poryvů chaosu. Vlády by proto měly zmenšit prostor, který chtějí kontrolovat, a počet proměnných, které chtějí ovlivňovat.
2. Vládnout znamená zabývat se tím, co je důležité pro všechny, ale nesnažit se přitom řídit úplně všechno. Politici by měli určovat rámec a nejdůležitější proměnné v jednotlivých oblastech, ale nesnažit se kontrolovat veškeré dění uvnitř tohoto rámce.
3. Především je však nutné radikálně snížit vysokou redundanci dosavadního způsobu vládnutí. To znamená nejprve zmrazit nárůst počtu právních norem a od nich odvozených organizací. A nejenom to. Je nutně třeba zredukovat počet kontrolních funkcí a institucí. To znamená zjednodušit příliš komplikovanou organizaci a pravidla vládnutí a bez náhrady zrušit ta, která zjednodušit nelze.
4. A konečně znamená jednodušší politika i odvahu rozpoznat nedosažitelné, strpět neovlivnitelné a soustředit své vždy omezené síly pouze na nejdůležitější a zároveň nejpravděpodobněji uskutečnitelné cíle.“⁴³²

⁴³¹ Místo slova vládnutí lze použít slovo regulace, respektive odvozeniny daných slov.

⁴³² Zajímavá je i Robejškova (Robejšek 2014a) úvaha o dokonalosti, kterou lze vztáhnout i na dokonalost regulace, respektive dokonalost pravidel (vládnutí): „Pablo Picasso nakreslil v roce 1954 sérii jedenácti obrazů býka. Od prvního do jedenáctého je možné sledovat, jak umělec hledá to podstatné, cosi jako „býkovitost“. Jeho současník An-toine de Saint-Exupéry se zabýval podobnou otázkou a našel tuto odpověď: „Dokonalost nevznikne tehdy, když se již nedá nic přidat, nýbrž tehdy, když již nelze nic odebrat.“ Je pozoruhodné, že v malířství, architektuře a v literatuře, tedy v oblastech, kde nejde o politickou nebo ekonomickou moc, posiluje tendence k hledání toho, co je skutečně podstatné. Inspiraci nabízí také slavná Ockhamova břitva, Paretovo pravidlo, princip KiSS či Gladwellův „bod zlomu.“

Box 5.5-1: Kvalita regulace

Žák a Gregorová (2006b) se při hodnocení kvality pravidel omezují pouze na normy vydávané státem (respektive jeho součástmi). Zabývají se kvalitou regulace, přičemž regulaci definují jako kontrolu, usměrňování a řízení ekonomických aktivit soukromého sektoru státem v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví. Zdůrazňují, že v případě regulace jde o aktivitu státu, který v obecné rovině legislativním procesem buď zamezuje prosazování určitých nechtěných aktivit, nebo povoluje či podporuje určité činnosti.

Z hlediska kvality regulace autoři konstatují (s. 19): „Kvalitu regulace a byrokracie lze poměřovat různými výkonnostními charakteristikami. Jednou z nich může být HDP na obyvatele. Mezi regulací a HDP na obyvatele bychom očekávali silnou pozitivní závislost. Čím větší kvalita regulace a byrokracie, tím lepší podmínky pro podnikání a tím větší rozvoj firem, což bude vést i k vyššímu HDP. Podobný mechanismus vstupuje i do vztahu mezi regulací a přímými zahraničními investicemi. Negativní vztah naopak může vznikat mezi kvalitou byrokracie a veřejnými výdaji na obyvatele. Větší množství úředníků může od určité úrovně znamenat menší transparentnost, častější vyhledávání renty úředníky a výraznější plýtvání veřejnými výdaji. Zajímavou složenou výkonnostní charakteristikou je Human Development Index⁴³³. Mezi tímto indexem a regulací může existovat určitý vztah, jelikož se tento index skládá z indexu HDP, indexu očekávané délky života a indexu vzdělávání. Budeme-li zkoumat pouze poslední dvě složky, pravděpodobně nezjistíme žádnou signifikantní závislost. Regulace bude dále silně pozitivně korelována s indexem konkurenceschopnosti Světového ekonomického fóra, což sice není výkonnostní charakteristika, ale na druhou stranu popisuje ekonomiku mnohem důkladněji než samotný HDP. Větší kvalita regulace povede k vyšší konkurenceschopnosti ekonomiky a její atraktivitě na globálním trhu. Podobně tomu bude i u indexů ekonomické svobody Fraser Institutu a Heritage Foundation, které v sobě obsahují regulační aspekty politiky v dané zemi. Větší regulace povede k omezení ekonomické svobody a díky tomuto přímému vztahu může index ekonomické svobody poměrně úspěšně sloužit k určení kvality regulačního prostředí.“

5.6 Demokracie, otevřené systémy a korupce

V této kapitole se podíváme na problematiku demokracie a korupce z pohledu institucionální ekonomie. Konstatujeme hned úvodem, že vztah mezi demokracií a korupcí není jednoznačný. Na jednu stranu se argumentuje⁴³⁴, že větší demokracie přispívá, přinejmenším v delším období, k nižší míře korupce. Na druhou stranu jiné studie⁴³⁵ poukazují na to, že po rozpadu autoritativního nebo totalitního režimu se korupce zvyšuje. Tyto názory nejsou ojedinělé. Řeční filosofové (např. Aristoteles)⁴³⁶ viděli demokracii jako prostředí podporující korupci, neboť demokracie dává velkou moc chudým a málo vzdělaným, kteří mohou být snadno manipulováni demagogy bez skrupulí⁴³⁷. K tomu, aby

⁴³³ Human Development Index sestavuje Organizace spojených národů. Vzniká jako geometrický průměr v textu uvedených veličin. Bližší detaily k indexu lze najít na stránkách <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

⁴³⁴ Např. Shleifer a Vishny (1993), Bardhan (1997), Glynn, Kobrin a Nai (1997), Treisman (2000), Akcay (2002), Paldam (2002) Pellegrini a Gerlach (2008), Tiwari (2012).

⁴³⁵ Např. Harriss-White a White (1996), van Rijckeghem a Weber (1997), Robinson (1998), van Rijckeghem a Weber (2001), Montinola and Jackman (2002), Treisman (2003), Sung (2004), Xin and Rudel (2004), Bohara, Mitchell a Mittendorff (2004), Liu (2007), Bäck a Hadenius (2007), Johnston (2012).

⁴³⁶ Česky např. Aristoteles (2009).

⁴³⁷ Podobný názor zastával i Tocqueville, česky např. Tocqueville (2012).

bylo možno vztah demokracie a korupce účinně analyzovat, je třeba nejprve uvést, co chápeme pod pojmem demokracie. Opět platí, že jednoznačná definice tohoto pojmu neexistuje. Nejjednodušeji jej sice lze charakterizovat jako vládu lidu, různí autoři ale potom demokratickou vládu chápou různě⁴³⁸. Není cílem tohoto textu rozebírat jednotlivé přístupy. Konstatujeme ale, že za demokratické systémy budeme chápat takové, ve kterých jsou alespoň částečně zastoupena základní kritéria demokratického procesu (viz Dahl 2001, Rohstein a Torell 2008)⁴³⁹:

1. Kontrola nad nastolováním témat: Členové daného společenství musí mít právo co nejvíce rovně a efektivně rozhodovat o tom, jaká témata bude společenství řešit a jakým způsobem budou projednávána.
2. Poučené porozumění: členové daného společenství musí mít co nejvíce rovnou a efektivní příležitost dozvědět se vše potřebné o všech alternativách daného postupu a o jejich pravděpodobných důsledcích.
3. Účinná participace: členové daného společenství musí dostat co nejvíce rovnou a efektivní příležitost vyjádřit se ke konkrétní problematice.
4. Volební rovnost: z hlediska rozhodování o daném tématu musí mít každý člen společenství co nejvíce rovnou a efektivní možnost přímo nebo nepřímou volit, přičemž všechny hlasy musí mít stejnou váhu.
5. Zapojení všech dospělých: výše uvedená práva by se měla vztahovat na všechny dospělé členy daného společenství.
6. Neustrannost: v daném společenství musí být rozhodováno co nejvíce neustranně, rozhodnutí by nemělo být založeno na původu, postavení nebo nějakých specifických charakteristikách konkrétních osob.

V souladu s dalšími autory (Dahl 2001, Rohstein a Teorell 2008) se domníváme, že daná kritéria zahrnují lidská a občanská práva⁴⁴⁰ tak, jak jsou obvykle chápána, i další atributy demokratického procesu (meze státu, svobodné volby, nezávislost soudní moci apod.)⁴⁴¹, tak jak je chápou soudobé ústavy a další dokumenty. Např. že ze zásady účinné participace plyne právo na svobodu slova, sdružování atd. Dahl (2001) upozorňuje, že v žádném doposud existujícím společenství (sdružení) včetně států⁴⁴² nedošlo k vytvoření takového systému vládnutí, který by beze zbytku vyhověl všem kritériím demokratického procesu,

⁴³⁸ Např. Kubát (2013) konstatuje, že mezi základní prvky demokracie patří dodržování lidských práv a základních svobod, svoboda sdružování a pokojného shromažďování, projevu a přesvědčení, právo podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Dále pak právo volit a být volen v pravidelných svobodných volbách na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu vůle lidu. Stejně jako pluralitní systém politických stran a organizace, respektování právního státu, dělby moci, nezávislosti soudnictví, transparentnost a odpovědnost ve veřejné správě a svobodná, nezávislá a pluralitní média.

⁴³⁹ Výčet kritérií vychází zejména z Dahl (2001) – proto v tomto textu daná kritéria nazýváme Dahlova kritéria, dále potom z Rohstein a Teorell (2008). Zdůrazníme, že demokracii rozhodně nelze omezit na svobodné hlasování ve volbách, respektive v parlamentu. Bez dalšího by se mohlo snadno stát, že většina přijme nějaké rozhodnutí, které bude tyranizovat menšinu. Vztahu voleb a demokracie se věnujeme i dále v této subkapitole.

⁴⁴⁰ Viz například Listina základních práv a svobod – ústavní zákon číslo 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně např.: „Článek 1: Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Článek 3: Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

⁴⁴¹ Viz například Listina základních práv a svobod – ústavní zákon číslo 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně např. Článek 2 (viz též kapitola 2.5): „Stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

⁴⁴² Dahl (2001, s. 42) považuje stát za speciální typ sdružení, které je prostřednictvím svých donucovacích prostředků schopno zaručit dodržování svých norem všemi lidmi, nad kterými vykonává soudní pravomoc.

a domnívá se, že se tak pravděpodobně nestane ani v budoucnu. Nelze tedy předpokládat, že nějaké společenství vyhoví daným kritériím na 100 %. Rovněž může docházet k situacím, kdy se jednotlivá kritéria vzájemně vylučují. Domnívá se ale, že tato kritéria jsou užitečnými ideálními vzory, podle kterých lze posuzovat, nakolik se nějaké společenství (sdružení), které se považuje za demokratické, demokraticky vskutku chová. Tento text s Dahlovými kritérii a argumenty souhlasí. Domníváme se, že z daných kritérii jdou vskutku odvodit takové charakteristiky demokracie jako svobodné volby, dělba moci, vláda práva, svoboda vyjadřování (Rose-Ackerman 1999, Harley 2009).

Z hlediska argumentace, že demokracie omezuje korupci, je nutno konstatovat, že korupci v demokracii omezují zejména kladné důsledky demokracie. Konkrétně se jedná o následující kladné důsledky⁴⁴³:

1. Demokracie napomáhá zabraňovat vzniku tyranie. Napomáhá tedy zabraňovat, aby se k moci dostali korupční tyrané. Jednak tím, že v demokracii je moc každé osoby omezena, čili může rozhodovat jen v omezené působnosti, na základě zákona, přičemž musí respektovat základní lidská práva. Zmenšuje se tak prostor pro korupci, je omezeno monopolní postavení jednotlivých osob a vysoká možnost samostatnosti při jejich rozhodování (viz kapitola 4.2). Dále platí, že demokracie znamená otevřenou politickou soutěž. V této soutěži držitelé veřejných funkcí mohou⁴⁴⁴ o tyto funkce přijít, pokud je jejich korupční jednání odhaleno a pokud s nimi veřejnost nesouhlasí. Jak je uvedeno výše, skutečně demokratická společenství usilují o naplnění základních kritérií demokratického procesu. Tato kritéria prostřednictvím dalších nástrojů (např. svobody tisku, svobody sdružování) napomáhají, aby korupční jednání bylo odhaleno a aby mohlo být potrestáno nejen v právní rovině, ale i v rovině politické odpovědnosti.
2. Demokracie zajišťuje základní práva a všeobecnou svobodu. Výše konstatujeme, že základní práva občanů jsou důsledkem kritérií demokratického procesu. Na základě těchto práv mohou občané na korupci upozorňovat, mohou diskutovat o jejich škodlivých účincích, mohou poukazovat na to, že pokud by každý jednal korupčně, společenství by vůbec nemohlo fungovat. V demokracii se tak můžou snadněji rozšířit a uchytit hodnoty, které jsou protikorupčně zaměřené. Prostředí všeobecné svobody je nutnou podmínkou pro kritiku a odhalování korupčního prostředí. Bude-li všeobecná svoboda omezována, budou nutně vznikat skupiny privilegovaných, nekritizovatelných osob, které se potom snadněji mohou dopouštět korupčního jednání.
3. Demokracie umožňuje lidem, aby rozhodovali sami o sobě, a zároveň chrání základní zájmy lidí. Pokud lidé mají možnost rozhodovat sami o sobě, tak se alespoň částečně redukuje problém pána a správce. Omezují se případy, kdy autoritativně o nějakém člověku rozhoduje někdo jiný (jeho správce), který může být zkorumpován, aby jednal v rozporu se zájmy daného člověka (pána). Ekonomická teorie (Huerta de Soto 2012, 2013) vychází z přesvědčení, že samostatně jednající lidé sledují své zájmy, že usilují o dosažení svých cílů. Čím více budou lidé jednat samostatně, tím více bude prostoru, aby vskutku byli pány svých osudů, aby jejich osud nezáležel na druhých. To vše snižuje prostor pro korupci. Lze samozřejmě namítnout, že v demokracii se lidé na sobě stávají více závislí, což naopak korupci napomáhá – korupčním jednáním lze ovlivnit toho, na kom je nějaká osoba závislá, aby jednal v neprospěch závislé osoby. Možnost samostatně rozhodovat o sobě ale nutně znamená i možnost

⁴⁴³ Kladné důsledky demokracie jsou převzaty z Dahl (2001), přičemž platí, že v našem textu jsou Dahlovy formulace mírně upraveny. Aplikace těchto důsledků na korupci je vlastní.

⁴⁴⁴ Je třeba zdůraznit sloveso "mohou". Existují případy, kdy ve volbách zvítězily osoby, o kterých veřejnost věděla, že byly zapleteny do korupčních skandálů. Příkladem může být vítězství italského politika Silvia Berlusconiho v parlamentních volbách v této zemi v roce 2008 a 2013, ačkoliv byly známy informace přinejmenším o jeho možném podílu na korupčních transakcích. V Česku lze poukázat na úspěchy strany Věci veřejné či hnutí ANO ve volbách v roce 2010 a 2013. Detaily např. Prokopová (2008), Pančíková (2014).

se tomuto jednání bránit. I když tedy v demokracii roste počet vztahů, které jednotliví lidé mají, a tudíž i jejich vzájemná závislost, možnost samostatného jednání by tuto závislost měla alespoň částečně eliminovat.

Z hlediska možnosti občanů rozhodovat sami o sobě má smysl ještě jednou zdůraznit výše uvedené. V demokratických společenstvích mají všichni členové daného společenství možnost vyjádřit se k normám, které toto společenství přijímá. Mají tedy možnost upozorňovat na potenciální korupční důsledky těchto norem. Lze tak usilovat o to, aby se korupční normy tolik nerozšířily.

4. Demokracie umožňuje mravní samostatnost a rozvoj člověka. Tím, že demokracie umožňuje samostatnost jednání, umožňuje zároveň, aby člověk byl za toto jednání odpovědný. Umožňuje mu být rozumovou bytostí, bytostí, která je vskutku schopna uvědomovat si náklady a důsledky svého jednání. Pouze tehdy může člověk sám sobě dávat zákony svého jednání, může se přestat chovat jako věc v soustavě přírodních kauzálních determinismů a relativních účelů (Anzenbacher 1994). Demokracie tedy člověku dává možnost, aby korupci posoudil jako jednání odporující obecně přijatelným zásadám lidského jednání. Nemá-li možnost samostatného jednání, nemá ani možnost tohoto posouzení. Tím, že si člověk v demokracii vskutku může dávat zákony svého jednání, může si dát zákony odpovídající kategorickému imperativu principům obecného zákonodárství, může podpořit pravidla podporující slušnost, poctivost, spravedlnost atd. Souhlasíme s tvrzením, že potenciál pro rozvoj těchto vlastností si člověk přináší na svět již svým narozením a že tyto vlastnosti může rozvíjet i v nesvobodné (nedemokratické) společnosti. Stejně tak jsme si vědomi skutečnosti, že i v nedemokratické společnosti si člověk sám sobě může dávat zákony svého jednání, které odpovídají kategorickému imperativu principům obecného zákonodárství (detaily viz např. Havel 2012). Nedemokratické režimy ale tyto možnosti člověka přinejmenším omezují. Respektive jinak, nedemokratické režimy neumožňují, aby člověk takovéto zákony navrhoval i pro jiné osoby než pro sebe nebo okruh jemu blízkých lidí⁴⁴⁵.
5. Demokracie zajišťuje politickou rovnost. Tím opět vytváří prostor, aby lidé politickými prostředky (tedy nikoliv násilím) mohli proti korupci bojovat. Pokud jsou si lidé vskutku rovni, budou chápat nerovnosti a privilegia jako něco nepatřičného a nelegitimního. Jak v tomto textu mnohokrát uvádíme, korupce znamená privilegia a de facto politickou rovnost omezuje.
6. Moderní demokracie usilují o mír a prosperitu. Jeden z důvodů korupčního jednání je (Sekerka, Brčák a Kučera 2015) prostřednictvím tohoto jednání získat vzácné zdroje a statky, uchránit svůj život⁴⁴⁶ apod. Pokud v důsledku demokracie se lidé nemusejí obávat o svůj život a svoji prosperitu mohou zajistit snadno nekorupčními aktivitami, alespoň některé osoby se ke korupci nemusí uchýlit. Je zřejmé, že takto nejsou eliminovány veškeré motivy korupčního jednání, nicméně některé ano, tudíž korupce může být v daném systému méně.

Zde uvedené kladné důsledky se v praxi projevují prostřednictvím svobodné a otevřené politické soutěže, svobody tisku a informací⁴⁴⁷, svobody zahraničního obchodu apod.

⁴⁴⁵ Zdůrazněme, že jsme si vědomi skutečnosti, že samotný fakt, že člověk žije v demokracii, není postačující podmínkou, aby sám sobě dal zákony (pravidla) naplňující kategorický imperativ. Domníváme se zde v souladu s Dahlem (2001), že příčina částečně spočívá v tom, že jednotlivá kritéria demokratického procesu nejsou a ani nemohou být zcela naplněna. Samozřejmě je možné, že i ve společenství, kde by tato kritéria byla zcela naplněna, si někteří lidé sami sobě budou dávat zákony (pravidla) nenaplňující kategorický imperativ. V takovémto společenství by ale dle našeho názoru byli dotyční eliminováni (pravděpodobně vyobcováni z daného společenství).

⁴⁴⁶ Život lze rovněž chápat jako vzácný statek.

⁴⁴⁷ Skutečnost, že svoboda tisku a informací přispívá k poklesu korupce, empiricky dokazuje např. DiRienzo, Das, Cort a Burbridge (2007).

Pokládáme proto za určitý nedostatek, pokud se literatura omezuje pouze na tyto charakteristiky a nezabývá se již obecnějšími kladnými důsledky. Dané charakteristiky, jakkoliv jsou důležité, je nutno chápat spíše jako prostředek k dosažení zde uvedených důsledků, nikoliv jako samotný cíl. Konstatujeme přitom, že demokratická společnost si musí stanovit určitá omezení. Uvedené svobody nelze uplatňovat bez limitů, jednotlivé svobody se vzájemně střetávají, v konkrétních situacích je nutno zvažovat, která je důležitější, kterou upřednostníme⁴⁴⁸.

Podívejme se na problematiku demokracie ještě poněkud z jiného pohledu. Demokratické společnosti můžeme obecně označit za otevřené systémy⁴⁴⁹. Pojem „otevřené systémy“ je v tomto textu pro soudobé demokratické systémy použit vědomě a odkazuje k dílu K. Poppera „Otevřená společnost a její nepřítel“ (Popper 1994a a 1994b). Otevřenou společnost lze ve shodě se zde zmiňovanými díly definovat jako společnost, jejímž znakem je především individualismus, poskytující prostor individuálním aktivitám⁴⁵⁰, nerozlišující mezi občany na základě původu, rasy nebo dalších kritérií. Otevřená společnost tak dává svým jednotlivým členům možnost sledovat a realizovat své cíle a představy, dbá ale zároveň, aby při tomto sledování nebyla porušována oprávněná práva ostatních osob⁴⁵¹. Dle Poppera započala otevřená společnost svůj rozvoj ve starověkém Řecku po zhroucení kmenového systému a už od počátku nalezla množství nepřátel a odpůrců, kteří proti rozumové odpovědnosti jednotlivce stavěli iracionální vhlad do dějin, možnost věštby budoucnosti na základě rozpoznání zákonů historického vývoje. Tento postoj nazývá Popper historicismem⁴⁵². Otevřená společnost na rozdíl od Platónovy otázky⁴⁵³ „Kdo má vládnout?“ hledá odpověď na otázku „Jak může vláda napáchat co nejméně škod?“, přičemž Popper odpovídá – tím, že je sesaditelná. A právě možnost sesadit vládu je jedním ze znaků otevřené společnosti, znakem, k němuž se nejprve evropské a postupně i další země limitně blíží od té doby, kdy se v Řecku rozpadl starý kmenový systém. Sesaditelnost způsobuje, že v otevřené společnosti nikdo nemůže prosazovat svou pravdu jako jedinou možnou a nevyvratitelnou⁴⁵⁴.

⁴⁴⁸ Detaily viz např. Littway (2006), Achwan (2014).

⁴⁴⁹ Text zde vychází z Wawrosz (2012a).

⁴⁵⁰ Zdůrazněme ale, že i když znakem otevřené společnosti je individualismus a tato společnost dává prostor individuálním aktivitám, nejedná se o individualistickou společnost (viz kapitola 5.3). Otevřená společnost má více charakter egalitářské společnosti, a to právě tím, že zdůrazňuje ideje sesaditelnosti, zodpovědnosti, rovného přístupu ke zdrojům, neosobního přístupu ve veřejné správě atd. Viz dále v tomto textu.

⁴⁵¹ Hayek (1995) místo výrazu otevřená společnost používá pojem rozšířený řád lidské spolupráce, má však na mysli totéž co Popper.

⁴⁵² Viz rovněž Popper (2000).

⁴⁵³ První svazek (díl) Popperova díla (Popper 1994a) se ostatně jmenuje: „Uhrnutí Platónem“. Popper Platónovu filosofii (zejména politickou filosofii) ostře kritizuje. Platón podle jeho interpretace nenáviděl společenskou změnu, všemožně se proti ní stavěl, navrhoval vládu krále-filosofova a jak Popper dále dovozuje: vládu sebe samého, který bude s to změně čelit. Obec (stát) bude dle Popperovy interpretace Platóna silná jen tehdy, bude-li stabilní, bude-li zastavenou společností. K tomu Platón ustanovuje kastovní systém tří tříd, v němž hraje hlavní úlohu to, co Popper nazývá panskou rasou, již má údajně král-filosof vychovat. Tyto myšlenky jsou pro Poppera nepřijatelné. Zmíňme zde ale, že Popperovo chápání Platóna se neseťkává vždy se souhlasem. Např. Tarnovský (1994) se domnívá, že Popperovo dílo „Otevřená společnost a její nepřítel“ je de facto poslední velkou interpretací Platóna ve „starém“ stylu, který byl po válce nahrazen přístupem zdůrazňujícím dialogickou formu Platónových děl a proto implikujícím, že Platónovy názory nejsou a z podstaty věci ani nemohou být v žádném dialogu, tedy v žádném jeho díle explicitně uvedeny.

⁴⁵⁴ Pithart (2015). Daný autor dodává (s. 43): „V (...) otevřené společnosti, otevřené pro včasné rozpoznávání omylů, by žádné skupině nemělo být dovoleno, aby své názory mohla vnucovat jinak než přesvědčováním ve svobodné diskusi, ze které se ideologické a fundamentalistické postoje všeho druhu vyřazují svou podstatou.“

Sesaditelnost můžeme obecně charakterizovat jako jeden z podstatných znaků politické zodpovědnosti⁴⁵⁵. Politici jsou v rámci politické zodpovědnosti alespoň nepřímo chápáni, jako agenti občanů, přičemž občané mají právo potrestat (nezvolit, případně odvolat) politiky, kteří z jejich pohledu nezastupují jejich zájmy, nejednají tak, jak si občané jako principálové přejí. Politická zodpovědnost zahrnuje řadu dimenzí, zejména:

- Volnou a svobodnou soutěž politických stran: je dovolen vznik i slučování politických stran a podobných organizací. Strany mají možnost seznamovat občany se svým programem, mohou se účastnit voleb. Volby se konají v pravidelných a časově rozumných termínech (minimálně jednou za cca 4–5 let).
- Existence systému pojistek a brzd u jednotlivých systémech moci (zákonodárné, výkonné, soudní, případně další) a to jak na horizontální úrovni (mezi jednotlivými mocemi), tak na vertikální úrovni (v rámci dané moci).
- Transparentnost systému: transparentnost znamená, že systém otevřeně a pravdivě informuje o tom, co se v něm děje. Aby tato podmínka byla splněna, je nutná⁴⁵⁶ svoboda projevu (slova), minimální regulace sdělovacích prostředků, právo občanů požadovat od svých zástupců informace a povinnost těchto zástupců jim dané informace poskytovat.

Konstatujeme zde, že samotná otevřenost systému ve smyslu možnosti realizovat svobody bez dalšího nevede k omezení korupce. Podstatná je právě zodpovědnost, tedy to, že člověk nese důsledky svého jednání. V případě vztahu pán a správce (principál, agent viz kapitola 3.1) se správci musí svým principálům zodpovídat a principálové musí mít možnost agenty sankcionovat, pokud se dopustí korupce nebo jiného jednání, které je v rozporu se zájmy principála⁴⁵⁷. Podstatné je dále, že sesaditelnost a další formy uplatňování zodpovědnosti vůči agentům jsou v otevřené společnosti designovány tak, že jejich uplatnění obvykle neznamená pro agenty zbavení možnosti získávat prostředky na své živobytí ekonomickými aktivitami⁴⁵⁸. V uzavřených společnostech je mnohdy ztráta pozice agenta spojena s dalším ohrožením, agenti proto mají tendenci uplácat své principály (např. uplácat voliče), aby k dané ztrátě nedošlo⁴⁵⁹.

V otevřených společnostech mají jednotliví členové v zásadě (alespoň formálně – ve smyslu formálních pravidel) rovný přístup ke zdrojům, kterými tato společnost disponuje, na základě rovných podmínek je jim umožněno vykonávat podnikatelské i nepodnikatelské aktivity, ucházet se o volené úřady apod. Jednotlivé subjekty mohou svobodně vstupovat do smluvních vztahů, vytvářet smluvní organizace (organizace založené na smlouvě) apod. North, Wallis a Weingast (2009) zde výslovně konstatují, že v otevřených systémech je uplatňován neosobní přístup, při kterém je s každým zacházeno stejně bez ohledu na jeho postavení, původ apod. Tím se otevřená společnost jednoznačně liší od systémů uzavřeného přístupu. Otevřená společnost je založena na neosobních kontaktech, neosobní

⁴⁵⁵ Problematika politické zodpovědnosti je diskutována řadou autorů, např. Nas, Price, Weber (1986), Fackler a Lin (1995), Linz a Stepan (1996), Bailey a Valenzuela (1997), Persson, Gerard, Guido (1997), Rose-Ackerman (1999), Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes (2001), Laffont a Meleu (2001), Lederman, Loyaza a Soarez (2005), Bovens (2007), Bellamy a Palumbo (2010).

⁴⁵⁶ Detaily např. Peters a Welch (1980), Fackler a Lin (1995), Giglioli (1996), Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes (2001), Lederman, Loyaza a Soarezman (2005), Lindstedt a Naurin (2010).

⁴⁵⁷ Náš postoj je v souladu s Gerring a Thacker (2004).

⁴⁵⁸ Neřešíme teď situace, kdy je agent např. odsouzen do vězení, protože zpronevěřil majetek svého pána. I zde platí, že po propuštění z vězení může být agent ekonomicky aktivní. Obecně konstatujeme, že tresty typu doživotního vězení jsou v otevřené společnosti uplatňovány pouze výjimečně pro zvláště závažné porušení obecně přijatelných zásad, většina agentů tedy může po odpykání si trestu za porušení nějakých obecně přijatelných zásad být ekonomicky aktivní (společnost jim v tom nebrání).

⁴⁵⁹ Detaily viz např. Collier (2002).

směně, dává větší prostor pro inovace, vznik nových idejí atd. Z tohoto pohledu teprve otevřená společnost vsutku naplno splňuje Hayekovu charakteristiku civilizace jako stavu, ve kterém mají lidé prospěch ze znalostí, jež nevládní (Hayek 1994, s. 34), respektive svobody jako stavu, ve kterém všichni smejí využívat svých znalostí pro své účely a jsou omezeni pouze všeobecně platnými pravidly správného chování (Hayek 1994, s. 60). Samozřejmě že v reálně existujících otevřených společnostech (systémech) existuje řada bariér, takže nelze hovořit o absolutně rovném přístupu ke všem členům společnosti (systému), respektive o absolutně rovném zacházení. Některé z těchto bariér mají racionální základ (např. omezení v neprospěch či ve prospěch dětí), jiná jsou ale důsledkem působení redistribučních procesů, případně důsledkem paralelních her, které v těchto systémech probíhají (viz kapitola 6.3).

Otevřená společnost vychází z přesvědčení⁴⁶⁰, že pravidla správného chování (dodržování obecně přijatelných zásad) mohou od jednotlivce požadovat, aby bral ve svých rozhodnutích v úvahu jen takové důsledky jednání, které může sám předvídat. Nespravedlnost je potom jakékoli narušení oblasti práv jiných jednotlivců. Obecně přijatelná pravidla správného chování mají proto prvotní záměr zabraňovat nespravedlivému jednání. Jinak řečeno, pro otevřenou společnost je prvotní pojem spravedlnost (bez jakýchkoliv přívlastků). Testem spravedlnosti nějakého pravidla je právě univerzálnost daného pravidla, tedy to, zda jej lze uplatnit na všechny případy, které odpovídají podmínkám v něm stanoveným. Takováto pravidla můžeme označit v souladu s terminologií tohoto textu (viz kapitola 2.1) jako kategorické imperativy, respektive jako obecně přijatelná pravidla lidského chování. Z tohoto pohledu můžeme otevřenou společnost označit za společnost obecně přijatelných pravidel lidského chování. Vlády z hlediska svých donucovacích opatření by se potom měly omezit na zachování fungování otevřené společnosti (fungování tržního řádu), přičemž se musí řídit principy míru, spravedlnosti a svobody. Podle členění, která uplatňují Acemoglu a Robinson (2015), můžeme konstatovat, že v demokracii (otevřených systémech) převládají inkluzivní politické a ekonomické instituce, tedy instituce neznamenaají privilegia, monopolní nebo oligopolní postavení. Platí přitom, že čím více jsou zastoupeny inkluzivní instituce, tím je společnost demokratičtější. Jak konstatujeme v následujícím textu, v řadě soudobých společností nejsou některé atributy demokracie zcela rozvinuty, a tedy v řadě oblastí existují (převládají) extraktivní instituce. Teorie se potom často zaměřuje na existenci inkluzivních institucí a přehlíží existenci extraktivních institucí, tudíž nedokáže vysvětlit, proč v zemích, jež jsou chápány jako demokratické, dochází k větší korupci, respektive nízkému ekonomickému růstu, nejsou v nich zabezpečena některá lidská práva apod.⁴⁶¹.

Z hlediska vztahu otevřených systémů, respektive demokracie a korupce, platí následující: V otevřených systémech je korupční jednání snadněji odhalitelné a sankcionované. Potenciální ztrátou je vyloučení, respektive omezení účasti v otevřené společnosti a možnosti realizovat tak výhody, které otevřená společnost nabízí. Zvyšují se tak náklady korupčního jednání. Náklady korupčního jednání zvyšují i inovace – to, co má být tímto jednáním dosaženo, může v důsledku inovací zastarat, přestat být atraktivní. V otevřené společnosti mohou lidé sledovat své cíle zpravidla svobodně, prostřednictvím dělby práce, komparativních výhod směny statků a zdrojů. Tyto způsoby jsou efektivnější než korupční jednání – samy o sobě vedou k produkci alokačně efektivního množství statků a jsou schopny uspokojovat lidské potřeby. Korupce tak nebude tolik preferována. Navíc nebude v demokratických (otevřených) společnostech vynutitelná, což dále bude zvyšovat její náklady, respektive nevýhodnost.

⁴⁶⁰ Detaily viz Hayek (1993).

⁴⁶¹ V kapitole 5.2 jsme zdůraznili, že je možný přechod od inkluzivních k extraktivním institucím. Je proto možný, což potvrzuje i historie (např. Československo po roce 1948) přechod od demokratických společností k nedemokratickým. Z kapitoly 5.2 rovněž plyne, že inkluzivní instituce, které jsou demokracii vlastní, je třeba rozvíjet i ochraňovat. Pokud se tak neděje, hrozí (Müller 2008) riziko ztráty legitimacy politických i ekonomických institucí, pokles občanské participace, nekontrolovatelný růst státní moci a nebezpečí společenské atomizace.

V otevřených společnostech se může rozvinout generalizovaná důvěra, tedy důvěra v neznámé lidi. Ti nemusí být nutně pokládáni za nepřátele, lze k nim přistupovat s přesvědčením, že i oni s námi budou jednat na základě principu „rovný s rovným“. Díky generalizované důvěře je možná většina vztahů, při které se lidé vzájemně neznají, včetně ekonomických (obchodních, závazkových, pracovních a podobných) vztahů. Lidé předpokládají, že tyto vztahy nebudou zatíženy oportunistem, respektive, že oportunní jednání se vyskytne jen v zanedbatelné menšině vztahů. Jsou potom ochotni do těchto vztahů vstupovat, předpokládají, že z hlediska oportunního jednání jim hrozí jen malé riziko⁴⁶². Generalizovaná důvěra obecně spojuje lidi z rozdílných skupin, s rozdílným ekonomickým, sociálním nebo jiným postavením. To má podstatný vliv na samotné demokratické instituce. Jak konstatuje Dreher (2003), lidé, kteří si myslí, že i většině ostatních lidí v jejich okolí může být důvěřováno, mají rovněž více pozitivní vztah k demokracii, jsou ochotni respektovat demokratická pravidla, více se účastnit politiky, respektive občanské společnosti. Jsou rovněž tolerantnější k menšinám, přispívají více na charitu, více věří, že jsou sami schopni ovlivnit svůj život⁴⁶³. Společnosti, ve kterých převládá generalizovaná důvěra, mají fungující demokratické organizace (typu policie, soudnictví), větší ekonomickou svobodu a zpravidla méně zločinnosti (včetně korupce). Putman (1993) shrnuje, že společnosti s generalizovanou důvěrou a ochotou spolupracovat s neznámými lidmi jsou produktivnější. Generalizovanou důvěru lze na základě zde uvedeného chápat jako pozitivní sociální kapitál, jako společnost, ve které převládají přemostující (bridging) a spojující (linking) formy vztahů a sociálního kapitálu (viz box 5.6-1). Putnam (1993), Uslaner (2004) potom argumentují, že generalizovaná důvěra vede k sympatiím k ostatním, a tudíž i k respektu k právu (v terminologii tohoto textu k obecně přijatelným zásadám lidského jednání). Je přitom zřejmé, že mezi korupcí a generalizovanou důvěrou existují vzájemné vztahy – generalizovaná důvěra snižuje korupční jednání, na druhou stranu korupce vede k poklesu generalizované důvěry⁴⁶⁴.

⁴⁶² Další detaily např. Tavits (2010).

⁴⁶³ Dreher (2003) dodává, že jsou rovněž spokojenější.

⁴⁶⁴ Uslaner (2004) v empirické ekonometrické studii tvrdí, že více signifikantní je vztah: generalizovaná důvěra snižuje korupci. Pro opačný vztah, že korupce vede k poklesu generalizované důvěry, nenašel tak přesvědčivou závislost.

Box 5.6-1: Termín sociální kapitál

Pojem sociální kapitál (SC) je relativně mladý, k jeho masovějšímu rozšíření došlo až na sklonku 80. let 20. století. Zatím nemá obecně uznávanou jednotnou definici. V posledních letech přesto můžeme v rámci odborné literatury⁴⁶⁵ zaznamenat známky vznikajícího konsensu, který naznačuje přijímanou definici sociálního kapitálu, zahrnující sociální sítě, důvěru a občanské normy a hodnoty. Toto pojetí SC lze rozdělit na strukturální (které zahrnuje sítě) a subjektivní, respektive vztahové (které se týká důvěry, občanských norem a hodnot).

Z hlediska vztahů mezi lidmi se rozlišuje tzv. bonding, bridging a linking SC. Bonding (neboli svazující SC) představuje úzké kontakty mezi lidmi a lze ho popsat jako silná pouta např. mezi rodinnými přáteli nebo mezi členy stejné etnické komunity, respektive mezi osobami s homogenním statusem (Šafr a Sedláčková 2007). Tento typ kapitálu má nepochybně pozitivní funkce – udržuje homogenitu, upevňuje vylučující identitu, slouží k vytváření specifické reciprocity, vnitřní skupinové loajality a mobilizuje solidaritu. Pokud ovšem v nějaké společnosti bonding SC převládá, může to napomáhat rozšiřování nerovnosti ve společnosti, majetkovým diferenciacím. Bonding vazby mohou snižovat připravenost společnosti ke společným akcím, bránit, aby se častěji střetávali lidé z odlišných skupin apod. Ve svých důsledcích mohou vést až k uplatňování selektivního přístupu, kdy jsou preferováni určití jedinci a skupiny či kdy dochází k opouštění principu nestrannosti při rozhodování ve veřejné sféře. Praktickým projevem je vznik oligopolních struktur, kdy někteří členové dané společnosti nemají do daných struktur přístup, což jim znemožňuje zvýšit jejich produktivitu. Ekonomickým důsledkem jsou vyšší náklady a nižší produkce. Teorie (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010) zde rovněž hovoří o investování do pozice, kdy bonding sítě vznikají za účelem ochrany pozic jejich členů⁴⁶⁶.

Proto je zdůrazňován význam druhé formy – tzv. bridging (přemostujícího SC), který zahrnuje spíše vzdálenější kontakty charakteristické slabými vazbami, mající schopnost překračovat společenské hranice (např. vztahy mezi obchodními partnery, známými a přáteli našich přátel, nebo přáteli pocházejícími z odlišných etnických skupin). Bridging SC spojuje lidi napříč sociálními rozdílnostmi, napomáhá rozšiřování informací a vytváří širší identity a reciprocity, přispívá tedy k celospolečenské kohezi. Významu slabých vazeb pro společnost, pro soudržnost sousedské komunity a schopnost společného jednání si byl vědom již Granovetter (1973). V rámci objektivitu je ovšem nutno zmínit, že ani zde nejsou názory zcela jednotné. Např. Portes (2014) upozorňuje na nebezpečí přehnaného nadšení z pozitivních účinků tzv. přemostujícího sociálního kapitálu pro soudržnost celé společnosti a ukazuje, že participativní sítě v praxi často zahrnují stejně jen ty občany, kteří patří k určité společenské vrstvě.

Jak je výše uvedeno, vedle bonding a bridging formy SC teorie rozlišuje ještě tzv. SC spojující (linking SC) vztahující se ke kontaktům s jedinci, kteří zastávají určité mocenské postavení, ale přinejmenším formálně stojí mimo danou síť. Linking SC se od předešlých dvou forem sociálního kapitálu liší v tom, že vypovídá o vztazích mezi lidmi, kteří nejsou na stejné společenské pozici nebo nejsou členy stejné komunity. Popisuje tedy hierarchické vztahy mezi aktéry zastávajícími rozdílné mocenské pozice. Tento typ sociálního kapitálu pomáhá s dostupností pomoci ze strany formálních institucí, příkladem může být vztah klienta s pracovníky organizace poskytující sociální služby (typu zprostředkovatelna práce). Zatímco přemostující sociální kapitál je ve své podstatě horizontální (týká se lidí s víceméně stejným sociálním postavením), tak jeho spojující forma má spíše vertikální podobu, tj. spojuje běžné lidi s klíčovými politickými zdroji a ekonomickými institucemi.

Zdroj: Wawrosz a Heissler (2013).

⁴⁶⁵ Přehled této literatury je uveden ve Wawrosz a Heissler (2011). Další detaily viz rovněž např. Zich (2010).

⁴⁶⁶ Detaily k investování do pozice viz kapitola 8.3.

Korupce je z principu uzavřené jednání, respektive jednání, které někomu přináší privilegia a ostatním v získání těchto privilegií brání (vlastníci těchto privilegií se tak dostávají do oligopolního nebo monopolního postavení). Korupce tedy spočívá v omezování otevřeného systému, respektive demokracie. Sandholtz a Koetzle (2000) zde uvádějí, že korupce snižuje dvě hodnoty demokracie – rovnost a otevřenost. Konstatujeme dále, že mezi omezováním demokracie a korupcí jsou vzájemné vztahy – na jednu stranu korupce vede k omezování demokracie, na druhou stranu omezování demokracie je jednou z příčin korupce, omezování demokracie vytváří podmínky, aby se korupce rozšířila. Omezování demokracie v praxi znamená oslabování výše uvedených bodů, kterými Dahl (2001) charakterizuje demokracii, což vede k omezování kladných důsledků demokracie, které tak nejsou schopny redukovat korupci. Acemoglu a Robinson (2006) potom argumentují, že korupce slouží jako ochrana, díky které některé osoby nemusí nést náklady demokracie (dle našeho textu lze říci náklady otevřené společnosti) v podobě větší konkurence, soutěže, nutnosti neustálých inovací⁴⁶⁷. Kupka a Mochťak (2014)⁴⁶⁸ upozorňují na následující negativní dopady korupce na demokracii: „Korupční jednání degraduje demokratickou vládu v jejích samotných základech. Korupce v politické aréně v tomto kontextu narušuje vazbu mezi kolektivním rozhodnutím na úrovni politiky a kapacitou (mocí) tato rozhodnutí ovlivňovat ze strany lidu (především prostřednictvím voleb). Postupně dochází k snižování efektivity veřejných rozhodnutí, která jsou manipulována v rámci soukromých zájmů (jako opozita k zájmům veřejným), čímž se veřejná sféra odcizuje od svých konstituentů. Z pohledu kvalitativních proměn demokratické vlády dochází k erozi důvěry lidí k politickým rozhodnutím, které generují pochybnosti o jejich veřejně deklarovaných cílech. Tento proces je nezřídka doprovázen cynismem, který ovlivňuje elementární procesy demokracie, jakým je například deliberace nebo politická participace⁴⁶⁹. V intencích každodenní politiky jsme pak svědky zdvojování významů politických prohlášení, která jsou spojena s údajně lživými výroky a stavem všeobecné zkorumpovanosti. To se následně projevuje i ve vnímání pozice jednotlivce-občana jako součásti politické arény, kdy je narušovaná vertikální závislost mezi voličem a voleným, a to jako následek privatizace pravidel demokratického rozhodování (vlády lidu). Jinými slovy, mandát svěřený voličem není vykonáván v jeho zájmu, ale v privátním zájmu někoho jiného⁴⁷⁰.“

Ke studiím, které uvádějí, že krátkodobě přechod od totalitního k demokratickému režimu vede k větší korupci, konstatujeme:

⁴⁶⁷ Acemoglu a Robinson (2006) explicitně zmiňují, že tuto ochranu využívají zejména elity.

⁴⁶⁸ V daném textu autoři zmiňují i přístup Michaela Maltze (1990), který se zabýval škodami, které působí organizovaný zločin demokracii. I když se jedná o poněkud jiné škody než škody způsobené korupcí, přesto zde daný přehled uvedme: „První okruh tvoří projevy fyzického násilí, čili použití hrubé síly, jejichž výsledkem jsou násilné incidenty jako vraždy, bitky nebo poškození majetku – tzv. fyzické škody. Násilí je zde často využíváno jako akt donucení, který v deliberativním prostředí demokracie působí jako destabilizující prvek. Druhou skupinu tvoří škody, které prostřednictvím finančních mechanismů přináší zisky skupinám organizovaného zločinu na úkor jejich obětí; ty mohou být představovány jak jednotlivci, tak státními institucemi nebo soukromými firmami – jde o tzv. ekonomické škody. Třetí okruh škod plyne z tzv. měkkých forem násilí, které nezahrnují fyzickou sílu, ale skrz nátlak mění podobu jinak relativně svobodně učiněných rozhodnutí. Sem patří zastrašování, donucení nebo politika strachu, které ovlivňují míru svobody a vnímání úrovně spravedlnosti v společnosti – tzv. psychologické škody. Čtvrtou skupinou jsou aktivity organizovaných skupin, které směřují k narušení nebo celkovému rozvrácení komunity a jejích segmentů, přičemž dochází k rozvratu horizontálních vazeb mezi jednotlivci (například boj o trhy nebo území v širším slova smyslu) – tzv. komunitní škody. Posledním okruhem jsou škody, které souvisí s celkovým chodem společnosti a jejími funkcemi. Při narušení může docházet ke ztrátě důvěry v oficiální představitele, zpochybňování demokratického zřízení či dokonce hledání alternativních zdrojů autority. Z pohledu formálního vymezení jde o narušení vertikálních vazeb mezi jednotlivci v politickém systému – tzv. sociální škody.“

⁴⁶⁹ Další detaily např. Thompson (1995), Rose a Ackerman (1999), Warren (2004).

⁴⁷⁰ Viz rovněž Elster (1989), de Leon (1993), della Porta a Vannucci (1999), Pani (2011). Komplexní přehled, proč v demokraciích může vítězit tzv. špatná politika, podává Caplan (2010).

- Tyto studie obvykle analyzují přechod k demokracii z totalitárních nebo autoritativních režimů v Latinské Americe, Africe, Asii a v bývalých socialistických zemích. Daný soubor zemí je dle našeho názoru příliš heterogenní, zahrnuje jak země, které lze označit za tradiční společnosti (viz kapitola 5.3), tak relativně moderní země, u kterých z nejrůznějších důvodů došlo k nastolení totalitární nebo autoritativní formy vlády. Pokud může být pro dané přechody něco společného, tak je to skutečnost, že v těchto změnách nedošlo a ani nemohlo dojít k rychlé změně neformálních norem, které podporují korupci⁴⁷¹. Občané těchto zemí se starými neformálními normami řídili, což četnost korupce logicky zvyšovalo. Změny rovněž znamenaly nárůst sociálních konfliktů, růst konkurence mezi jednotlivými skupinami (členy) společnosti, kdy někteří občané využili rozpad dosavadního systému pro získání neoprávněných výhod. I tato snaha přispívala k nárůstu korupce.
- Lepší je podle našeho názoru argumentovat, že v daných zemích nebyla demokracie dostatečně rozvinuta, že některé její atributy (viz Dahlovy kritéria v úvodu této subkapitoly) fungují pouze částečně⁴⁷² – jak uvádíme výše, toto částečné fungování je projevem skutečnosti, že se demokracie ještě nestačila plně rozvinout. Demokratické instituce v těchto zemích fungují v omezené míře, což vede k větší korupci⁴⁷³. Jak jsme již konstatovali, v žádné zemi se zmíněné atributy demokracie nepodařilo rozvinout na 100 %. V praxi se nerozvinutost daných atributů projevuje např. tím, že se v zemi konají svobodné, všeobecné rovné, tajné volby (atribut 4), občané ale nemají kontrolu nad nastolováním témat, nedisponují poučeným porozuměním a není zajištěna jejich účinná participace (atributy 1 až 3). Obecně je nutno zdůraznit, že omezovat demokracii pouze na skutečnost, že se v zemi konají svobodné, všeobecné rovné, tajné volby, znamená podstatně redukovat podstatu demokracie, dané volby jsou pouze jedním, nikoliv však jediným atributem demokracie⁴⁷⁴. Acemoglu a Robinson (2015) např. uvádí příklady Venezuely a Argentiny, kde demokraticky zvolené vlády napadají své protivníky, vyhazují je z míst ve veřejném sektoru, ruší vládě nepřátelské noviny, vyvlastňují majetek⁴⁷⁵. Je přitom zřejmé, že čím delší je období demokracie, tím snadněji se všechny atributy demokracie může dařit zavést a rozvinout.
- Je nutno dále upozornit na možné zkreslení, které spočívá ve skutečnosti, že v důsledku sociální změny praktiky, které byly doposud považovány za nekorupční, začnou být chápány jako korupční. Alespoň někteří členové daného systému však provozují tyto praktiky i nadále, tudíž se zdá, že se míra korupce ve společnosti zvýšila. Sociální

⁴⁷¹ Tato změna může trvat desítky let. Viz tabulka 5.2-1.

⁴⁷² Merkel (1999, 2004) se domnívá, že demokracii tvoří tři vrstvy: 1. Vládní systém v užším pojetí, zahrnující moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. 2. Subsystém zprostředkovávající spojení mezi společností a státem, reprezentovaný zejména politickými stranami a zájmovými skupinami. 3. Dimenze politické kultury a občanské společnosti. Klíma (2015) v návaznosti na toto rozdělení tvrdí, že korupci se bude dařit v systémech, kde nefungují nebo nedostatečně fungují druhá a třetí vrstva. V pojetí našeho textu lze normy, které utvářejí druhou a třetí vrstvu považovat za formální a neformální instituce. Pokud mají extraktivní charakter, bude fungování demokracie přinejmenším oslabeno.

⁴⁷³ Tento pohled je v souladu s Bardham (1997), který konstatuje, že pokud v zemi existují rozvinuté demokratické instituce, je obtížné, aby se korupční struktury uchytily. Podobně argumentuje i Warren (2008).

⁴⁷⁴ Další detaily ke vztahu voleb v demokracii a korupce viz Otáhal a Wawrosz (2013).

⁴⁷⁵ Další detaily, proč demokratické volby nemohou být jediným atributem demokracie, viz např. Teorell (2007), Mungiu-Pippidi (2013). Kubát (2013, s. 99) analyzuje zavedení přímé volby prezidenta v ČR. Konstatuje zde: „Prostá aritmetika ukazuje, že zavedením přímých prezidentských voleb se zvýší počet možností, kdy mohou lidé hlasovat. Jedná se tedy o formální navýšení volební účasti. Nicméně tato prostá aritmetika nezohledňuje známou skutečnost, že čím častěji se hlasuje, tím nižší je zpravidla volební účast. Formálně vyšší počet hlasování tedy tím, že snižuje volební účast, může ve skutečnosti vést ke snížení politické participace občanů. Prezidentské volby v parlamentních režimech (kterým ČR je) obvykle snižují účast především ve volbách parlamentních. Výsledkem je tak situace, kdy voliči častěji hlasují v mediálně atraktivních, ale z hlediska důležitosti méně důležitých prezidentských volbách, než ve významnějších volbách do parlamentu, tedy orgánu, který je základem parlamentního režimu, a z něhož vychází vláda v čele s premiérem, tedy reálně vládnoucí subjekt.“

změny ve výše uvedených zemích byly spojeny s růstem svobody tisku a vyjadřování – o korupci se mohlo začít svobodně mluvit, zatímco před změnou tato svoboda možná nebyla. Neznamená to, že před změnou korupce neexistovala, jen nebyla takto prezentována. Je tedy nutno rozlišovat, zda došlo ke změně vnímání korupce, aniž by se četnost korupčního jednání nějak podstatně změnila, nebo zda se vskutku změnila četnost korupčního jednání. Jakékoliv zvýšení vnímání korupce je nutnou podmínkou toho, aby se korupční jednání snížilo – ve sdíleném přesvědčení začne být určité doposud akceptované jednání chápáno jako nežádoucí, z hlediska statistik může tato změna ve vnímání zkreslovat⁴⁷⁶. Nesmíme zde ani zapomínat na skutečnost, že rozdíl mezi korupčním a nekorupčním jednáním není vždy ostrý. Tradiční společnosti mohou postupovat (z pohledu soudobých demokratických společností) korupčně, zatímco soudobé demokratické společnosti mohou zvolit takové jednání, které v těchto společnostech není považováno za korupční, ačkoliv se korupci blíží⁴⁷⁷.

Konstatujeme ještě, že řada studií⁴⁷⁸ zkoumá (zpravidla ekonometricky, na rozsáhlých souborech států) vztahy mezi některými dílčími charakteristikami demokracie (např. zda se jedná o prezidentský nebo parlamentní režim, zda jsou volby prováděny systémem poměrného nebo většinového zastoupení) a korupcí. Výsledky těchto studií jsou rozporuplné. Podle našeho názoru je to dáno právě tím, že se zaměřují na dílčí charakteristiky a nezkoumají podstatné atributy demokracie, které jsme zmínili v úvodu této subkapitoly. Např. ve dvou zemích, které mají parlamentní, případně prezidentský režim (tj. stejnou charakteristiku) mohou být zcela odlišně rozvinuty atributy kontroly nad nastolováním témat, poučeného porozumění, účinné participace, zapojení všech dospělých i nestrannosti. Logicky se potom v těchto zemích bude lišit i míra korupce, logicky bude korupce jinak zastoupena⁴⁷⁹.

5.7 Korupce za socialismu

Přístup institucionální ekonomie dokáže vysvětlit povahu korupce za socialismu, proč k ní v tomto režimu docházelo, proč byla rozšířená a jak tyto skutečnosti v současnosti ovlivňují země, které mají za sebou socialistické dědictví⁴⁸⁰. Obecně platí, že korupce byla v socialismu systémovým jevem, byla nutným důsledkem plánovacího řízení, které neumožňovalo racionální ekonomickou kalkulaci (Hayek 1990, Mises 2006, Boetke 2011), které nebylo schopno definovat vzácnost jednotlivých vstupů a odhadnout potřeby jednotlivých občanů. Socialistická ekonomika byla organizována jako jednotný hierarchický celek s pevně určenými cenami, které sloužily pouze jako záznam o uskutečněných

⁴⁷⁶ Detaily viz kapitola 2.8.

⁴⁷⁷ Jako příklad (Huntington 1968) lze uvést korupci konkrétního farmáře, aby získal přístup k zavlažovacímu systému, a volební slib politika, že farmářům zajistí vybudování zavlažovacích systémů, bude-li zvolen. Detaily rozebíráme v kapitole 3.2, kde konstatujeme, že z pohledu jednoho směru teorie dobývání renty se za korupci považuje samotné dobývání renty.

⁴⁷⁸ Např. Xin a Rudel (2004), Bohara, Mitchell a Mittendorff (2004), Kunicová (2006), Liu (2007), Bäck a Hadenius (2007), Johnston (2012).

⁴⁷⁹ Tím nechceme říci, že dané studie nepřinášejí zajímavé poznatky. Např. Kunicová (2006) zdůvodňuje, proč v proporčním volebním systému mohou opoziční strany mít menší ochotu bojovat proti korupci než ve většinovém systému. V proporčním systému totiž není pravděpodobné, že bojující strana získá v dalších volbách většinu v parlamentu. O vládu se bude muset dělit, z jejího boje tak mohou těžit i další opoziční strany, které se tedy chovají jako černí pasažéři.

⁴⁸⁰ Text této subkapitoly mj. vychází z Levin a Satarov (2000), Lízal a Kočenda (2001), Karlins (2002), Treisman (2004), Andving (2006) Bulva (2007), Liu (2007), Ampratwurm (2008), Libman a Obydenkova (2013).

transakcích. Teoreticky měla být tato ekonomika koordinována prostřednictvím plánů⁴⁸¹. V praxi však spíše fungovala jako multilevelní barterový systém, kdy jednotlivé organizace plnící plán musely vynakládat velkou část své kapacity na hledání dodavatelů, aby vůbec byly schopny něco vyprodukovat. Vzhledem k nefunkčnímu cenovému systému nebylo zřejmé, co se má produkovat, což způsobovalo, že u statků, které lidé vskutku potřebovali, poptávka po nich převyšovala nabídku. Naopak řada statků, které ekonomika produkovala, byla vyráběna na sklad – poptávka po nich nebyla dostatečná.

Aby socialistická společnost mohla existovat, chtěla-li alespoň částečně uspokojit potřeby občanů, musela hledat nejrůznější způsoby, jak toho dosáhnout, včetně korupce. Obecně lze konstatovat, že za socialismu vznikla řada neformálních způsobů, jak řešit problémy, které plánované hospodářství způsobovalo, přičemž korupce byla jedním z nich. Dané způsoby vznikaly mimo veřejnou diskusi a kontrolu, svým charakterem byly v rozporu s oficiální socialistickou ideologií, případně s platnými předpisy. Na korupční normy se z tohoto pohledu můžeme dívat jako na neformální instituce, které nejsou v souladu s formálními institucemi, jsou ale relativně efektivně schopny řešit problémy socialistické společnosti včetně neefektivní formy vládnutí (governance). Jedná se ale maximálně o „second best“ řešení. Samotné neformální instituce nejsou schopny převážit neefektivní formální instituce a vládnutí. Naopak podporují nejrůznější paralelní hry, zájmy určitých členů socialistické společnosti (zájmových skupin), nikoliv všech členů. V daném systému rozhodně nenastává institucionální rovnováha a daný systém se efektivně nerozvíjí⁴⁸². To ostatně prokázal i kolaps většiny socialistických zemí na sklonku osmdesátých let 20. století.

Korupce byla dále projevem odstranění soukromého vlastnictví, čímž zmizel stimul vlastníků proti korupci bojovat. Jak jsme uvedli v kapitole 2.5, na korupci v soukromém vlastnictví se lze dívat jako na krádež. Vlastník je motivován, aby krádežím bránil, protože se tím jeho vlastnictví zmenšuje. Pokud soukromé vlastnictví absentuje (respektive je redukováno), musí být ti, kdo jím disponují, nějakým způsobem motivováni proti korupci (obecně proti krádežím) bojovat. Platí tedy, že tato motivace za socialismu chyběla. Osoby, které byly pověřeny správou daného majetku (mohly s ním disponovat), si nemohly oficiálně přivlastnit výnosy, pokud s tímto majetkem řádně hospodařily. Správcovství se mohlo snadno změnit, tudíž konkrétní správcové nebyli zainteresováni na dlouhodobé prosperitě, neměli

⁴⁸¹ Andvig (2006), Naxera (2014).

⁴⁸² Institucionální rovnováhu chápeme (Wawosz 2011) jako stav, kdy při dané vyjednávací síle aktérů a existující množině institucí žádný z dotyčných aktérů nenalézá dostatečné pohnutky pro investování úsilí a zdrojů do restrukturalizace této institucionální struktury. Institucionální rovnováha přitom vzniká v průběhu opakovaných her (opakovaného jednání) řady aktérů, v jejímž průběhu dochází k vytváření formálních i neformálních pravidel – na úrovni celé společnosti potom lze konstatovat, že institucionální rovnováha vzniká jako důsledek jednání nekonečného počtu osob, tedy jako produkt spontánního řádu. Důsledkem institucionální rovnováhy je, že:

- tlak na případnou změnu institucí je vyrovnáván protitlakem ostatních osob (skupin osob), takže k zásadní změně pravidel nedochází. Změna je z tohoto pohledu (transakčně) příliš nákladná.

- většina hráčů jedná předvídatelným způsobem, přičemž jednotlivá jednání nejsou ve vzájemném rozporu. Pokud některý z hráčů jedná odlišně (v rozporu s existujícími pravidly), jsou vůči němu uplatněny sankce, respektive dané jednání nemá sílu narušit institucionální rovnováhu.

Aby institucionální rovnováha nastala, musí:

- mít jednotliví hráči (aktéři) zajištěnou přijatelnou úroveň svého udržitelného rozvoje – úroveň udržitelného rozvoje je vyšší než úroveň rozvoje, který by nastal v případě nějaké institucionální změny, po odečtení (domnělých nebo skutečných) nákladů na změnu existující institucionální rovnováhy.

- docházet k regulaci systémových (společenských) konfliktů.

- být jednotlivé instituce, které upravují chování členů daného systému a kterými se tito členové vskutku řídí (tj. nejedná se o mrtvé instituce), ve vzájemném souladu, tj. nemohou upravovat určité jednání výrazně odlišnými způsoby.

k majetku dlouhodobý vztah. Tudiž byli ochotni nechat se korumpovat, pokud chtěl někdo daný majetek získat pro sebe⁴⁸³. Případně se o to správcové (osoby pověřené dispozičním právem) sami snažili a k dosažení svých cílů používali i korupční praktiky. Osoby, které za socialismu spravovali státní (společný) majetek, respektive jim měli právo disponovat, lze z pohledu teorie zastoupení (viz kapitola 3.1) označit za agenty, přičemž jejich principálem měla být celá společnost. Ta však logicky nemohla svou roli principála vykonávat. Navíc setření rozdílů mezi soukromým a veřejným, ke kterému za socialismu docházelo, vedlo k tomu, že konflikt pán a správce přestal být vnímán jako prioritní, že se nehledaly nástroje, jak jej řešit⁴⁸⁴.

Z výše uvedeného vyplývá, že morální zábrany ke korupčnímu jednání byly jednak velmi oslabeny prioritou plnění cílů – zjednodušeně řečeno, prioritou bylo splnit plán a bylo jedno, jak tohoto cíle bude dosaženo. Za druhé byly oslabeny absencí vlastnictví – v systému, ve kterém absentoval vlastník, neexistoval účinný tlak na ochranu vlastnictví, tudíž korupční jednání bylo chápáno jako přijatelné. Důsledkem bylo, že rizika spojená s korupčními aktivitami za socialismu byla relativně nízká. V socialistických společnostech se tak rozmohly korupční normy, které pravděpodobně nejvýstižněji charakterizuje heslo „kdo neokrádá stát, okrádá rodinu“. Korupční jednání se stalo obecně akceptovatelným, respektive nutným, chtěl-li člověk v systému přežít.

Box 5.7-1: Základní rysy socialistických režimů

O tom, zda socialistické režimy měly nebo neměly společné rysy, se v literatuře vedou spory. Zde se domníváme, že přinejmenším pro bývalé socialistické země střední a východní Evropy⁴⁸⁵ (v zásadě včetně SSSR) společné rysy lze najít.

Prvním charakteristickým rysem byla vedoucí úloha komunistické strany⁴⁸⁶. Tyto strany různými způsoby uchopily moc a nebyly ochotny se jí vzdát – nebyly ochotny se vystavit volné politické soutěži dalších stran. Zvláště vedení komunistických stran, ale obecně i samotná komunistická strana, nemohly být předmětem kritiky, respektive kontroly.

Druhým charakteristickým rysem byl socialistický systém produkce založený na kolektivním vlastnictví výrobních prostředků. Z toho plynula absence trhu jako takového (alespoň ve většině oblastí).

Třetím rysem (který se netýkal samotného SSSR) byla závislost jednotlivých socialistických zemí⁴⁸⁷ právě na SSSR a jejich podřízenost SSSR. Politika komunistických stran v jednotlivých zemích musela být v souladu se zájmy SSSR. Pokud se začala odchylovat, byli vedoucí představitelé komunistických stran ostatních zemí střední a východní Evropy voláni k odpovědnosti⁴⁸⁸.

Zdroj: Naxera (2014, 2015).

⁴⁸³ Mičoch (2005), Klusoň (2007).

⁴⁸⁴ Zde se shodujeme s Liu (2007).

⁴⁸⁵ Tj. Německou demokratickou republiku („východní Německo“), Polskou lidovou republiku, Československou socialistickou republiku, Maďarskou lidovou republiku, Rumunskou socialistickou republiku a Bulharskou lidovou republiku.

⁴⁸⁶ Neřešíme zde, že v jednotlivých zemích se tato strana nutně nejmenovala komunistická.

⁴⁸⁷ Tato závislost platí zejména pro evropské socialistické země.

⁴⁸⁸ Odhlížíme od toho, že např. Rumunsko za panování N. Ceausesca v letech 1965–1989 si vydobylo poněkud větší samostatnost než jiné socialistické země. Detaily k situaci v Rumunsku viz např. Treptow (2000).

Korupci za socialismu podporují další faktory. Především nadbytek administrativních regulací, jejichž splnění bylo často téměř nemožné. Tento nadbytek vybízel k hledání alternativních cest, jak se s nimi vypořádat. Občané chápali veřejnou správu za socialismu jako nepřátelský element⁴⁸⁹. Nejrůznější zákazy, příkazy, byrokratická opatření apod. znemožňovaly občanům realizovat snadno svá práva. Korupce (často ve formě drobných darů a služeb) byla potom prostředkem, jak tento problém řešit. Úředníci a další osoby zaměstnané ve veřejné správě vzhledem k nízkým mzdám, vzhledem ke způsobu jejich výběru (byly vybíráni politicky loajální osoby, nikoliv nejlepší osoby pro danou práci), vzhledem k tomu, že i oni sami čelili nejrůznějšímu nedostatku a byli závislí na jiných osobách veřejného sektoru (které též měly zájem upláct), byli náchylní korupci akceptovat. Občané v období socialismu zpravidla vystupovali v obou rolích – jak v roli korumpujícího, tak v roli korumpovaného. Vznikaly přitom nejrůznější (zpravidla neformální) sítě, v nichž se jejich členové vzájemně korumpovali, což zvyšovalo jejich vzájemnou závislost.

Socialistický režim byl založen na monopolu, a to nejen v ekonomické oblasti, ale i v oblasti politické ideologie atd. Ti, kdo měli právo rozhodovat, měli relativní volnost v rozhodování, pokud jejich rozhodnutí byla v souladu s příslušnou ideologií. Řada rozhodovatelů (např. tajemníci komunistické strany) se ze svého rozhodování nemusela zodpovídat veřejnosti, ale pouze nadřízeným orgánům v rámci struktur socialistického státu, respektive komunistické strany⁴⁹⁰, míra jejich odpovědnosti včetně nástrojů, které měly tuto odpovědnost vynucovat, tak byla mizivá. Karklins (2002) oprávněně konstatuje, že socialistický stát vrcholně splňoval definici korupce, jejímž autorem je Klitgaard (1988, 1998)⁴⁹¹: korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly. Socialistický režim nedodržel zásady dělby moci, transparentnosti, neumožňoval realizaci základních svobod. O korupci nemohl psát tisk, pokud občané upozornili na některé korupční praktiky, orgány se jimi nemuseli zabývat. Monopol v ekonomické oblasti znamenal, že v případě řady statků byli poptávající odkázáni na jediného výrobce, který ale nebyl zainteresován na tržbách z prodeje daného statku. Výše mezd pracovníků daného výrobce zpravidla nijak nezávisela na tom, kolik statků prodá a v jaké kvalitě. Monopol existoval nejen v produkci, ale i v prodeji, v obchodě včetně zahraničního. Tyto monopoly znamenaly pro osoby v nich působících značná privilegia, která se snažili zpeněžit, respektive využít. Korupce z tohoto pohledu byla způsobem zpeněžení daného monopolu. Čím více bylo nutno monopolním subjektům platit, tím více ovšem platící subjekty potřebovaly zdrojů, jež rovněž získávaly prostřednictvím korupce.

Socialismus vedl k poklesu všeobecné (generalizované) důvěry. Jeho principem bylo udavačství, hledání vnějších i vnitřních nepřátel, bezpečnostní orgány disponovaly

⁴⁸⁹ Metodicky správně je nutno za socialismu hovořit o státní správě, protože v socialistickém pojetí správy nešlo o správu věcí veřejných. Tento pohled podporovali i autoři, kteří se státní správou v období socialismu zabývali. Např. Rys (2010) uvádí, že socialistická státní správa, a to bez ohledu na způsob vymezení tohoto termínu, tedy jak funkčně tak organizačně, je spjata s kategorií moci a pojmem vládnutí. Jejím úkolem je zabezpečovat objektivní zájmy většiny společnosti, představované v socialistických podmínkách dělnickou třídou jako třídou vládnoucí. K principům státní správy za socialismu patřily: vedoucí úloha strany, účast pracujících, demokratický centralismus,

národní rovnoprávnost, plánovitost, socialistická zákonnost. Tyto principy lze v souhrnu nazvat politickými principy. Jak dále konstatuje Vedral (2009), státní správa za socialismu vykonávala výkonnou a nařizovací činnost státních orgánů na základě zákonů a předpisů k jejich provedení, přičemž vycházela z vedoucí úlohy příslušné komunistické strany a principů marxismu-leninismu.

⁴⁹⁰ Nejvyšší představitelé socialistických států, respektive komunistických stran se zodpovídali vedoucím představitelům Sovětského svazu, respektive Komunistické strany Sovětského svazu. Pokud rozhodování těchto představitelů socialistických států nebylo v souladu s představami v SSSR, mohli nést důsledky. Konstatujeme zde, že podle Mlynáře (1990) jeden z hlavních důvodů vstupu armád pěti socialistických zemí (Sovětského Svazu, Polska, Německé demokratické republiky, Maďarska a Bulharska) do Československa v roce 1968 byla právě skutečnost, že si nejvyšší vedení Komunistické strany Československa, respektive Československé socialistické republiky dovolilo samostatnost v rozhodování.

⁴⁹¹ Viz též kapitola 4.2.

rozsáhlými pravomocemi. Někteří občané měli ztíženou nebo žádnou možnost dovolat se svých práv u soudů nebo jiných úřadů. Rozhodování těchto subjektů bylo založeno na třídním hledisku, respektive na tom, že, pokud se někdo znelíbil vládnoucí moci, byla mu odejmuta ochrana. Obecně ve společnosti panovala atmosféra špiclování, některé normální činnosti (poslech zahraničních stanic) byly zakázány nebo přinejmenším považovány za nevhodné. Jak konstatují Rothstein a Uslaner (2005), za komunismu nebylo radno věřit nikomu mimo vlastní rodinu, a často ani členům vlastní rodiny. Řada občanů nejevila zájem o veřejné dění, nechtěla se v něm angažovat, stahovala se do rodinných nebo podobných nik. Lidé ale zároveň museli, pokud se nechtěli stát přímo disidenty, s mocí nějakým způsobem kooperovat. Běžné situace při životě v komunistickém státu ovšem vyžadovaly styk člověka s komunistickou mocí – většina obyvatel proto do veřejné sféry poměrně často vstupovala. Režim zvyšoval osobní náklady občanů v rámci vstupu do veřejné sféry tím, že vytvářel přímou propojenost mezi jejich politickými projevy a například možnostmi pracovat či studovat (Marada, 2003). Tato dvojí „realita“, v pojetí Naxery (2014) tedy konflikt mezi „pravdou“ a „ideologií“⁴⁹², vedla ke vzniku dvojité morálky. Verze „pravdy“ vynucovaná režimem byla praktikována například ve škole, práci nebo při jakémkoliv dalším vstupu do veřejného prostoru. Druhá „pravda“ byla viditelná pouze v soukromí, po vystoupení z veřejného prostoru. Mnozí lidé kombinovali svoji „oficiální existenci“ v rámci první společnosti se svým působením ve druhé společnosti (mezi přáteli, v rodině). Vše zde uvedené přispívalo ke korupci. Pokud se někdo nemohl dovolat svých práv legálně, mohl k jejich obhájení použít korupci. Pokud se někdo dopustil něčeho, co bylo v socialismu zakázáno, respektive nepřijatelné, mohl se opět bránit korupcí. Pokud někdo potřeboval oficiální styk s mocí, prostředkem tohoto styku mohla být korupce. Do určité míry potom korupce fungovala i ve zde zmíněné druhé společnosti. I zde se lidé různě upláceli, aby v této společnosti setrvali, aby nezradili, nestali se donašeči režimu atd.

Povaze korupce za socialismu se věnuje řada autorů. Většina z nich analyzuje přímou korupci, tedy situaci, kdy korumpující a korumpovaný spolu explicitně uzavírají nějaký kontrakt⁴⁹³. Kaufmann a Siegelbaum (1997) konstatují, že korupce v socialistických ekonomikách se z hlediska plnění odlišovala od korupce v kapitalismu. Relativní vzácnost hotovosti a tvrdé měny vedla k tomu, že peníze nemohly být tak častým korupčním nástrojem, jak by bylo potřeba. Korumpovaní 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 socialistických zemích 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. Obdobně Schwartz (1979) rozlišuje dvě polohy korupce: funkční, tj. podporující politický rozvoj, a dysfunkční, tj. způsobující politický úpadek. Jako příklad funkční korupce uvádí sháněče materiálu, kteří prostřednictvím korupce získávali vstupy, jež podnik potřeboval ke své produkci. Schwartz (1979) ale upozorňuje, že od funkčních poloh korupce k dysfunkčním bylo velmi blízko. Pokud si kupř. 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.). Vláda však nemohla tvrdě postupovat proti dysfunkčním podobám korupce, neboť by tím obětovala i funkční podoby, které byly pro systém velmi potřebné. Wolf (1977) konstatuje, že zejména v situacích, kdy korupce byla organizována s cílem

⁴⁹² Tento konflikt skvěle popsal Václav Havel ve své eseji „Moc bezmocných.“ Viz např. Havel (2012).

⁴⁹³ Zde uvedený přehled se vědomě soustřeďuje na publikace z doby, kdy socialistické země existovaly. Autoři daných textů tak mohli psát o korupci na základě aktuálních zkušeností, nikoliv záznamů z historie.

vyhovět požadavkům plánu, musela mezi jednotlivými stranami korupčního kontraktu existovat důvěra – v důsledku trvalé přítomnosti plánovitého hospodářství šlo o dlouhodobé vztahy. Jejich narušení nebo rozpad se obtížně napravovaly, podniky byly v monopolním postavení a často nešlo korupční plnění sehnat příliž jinými způsoby⁴⁹⁴.

Nepřímé korupci v socialistických zemích, tedy situaci, kdy korumpující a korumpovaný spolu neuzavírají žádný explicitní kontrakt, je věnována menší pozornost. Je samozřejmě otázkou, zda je označení nepřímá korupce tím nevhodnějším. V tomto textu se domníváme, že o nepřímé korupci má smysl hovořit, přičemž jako tento typ korupce budeme chápat zejména situaci, kdy socialistický režim různými způsoby uplácel obyvatelstvo s cílem dosáhnout toho, aby se proti němu nebouřilo, neprojevovalo nespokojenost, a komunistické strany, respektive jejich představitelé tak bezpečně zůstávali u moci. Nepřímá korupce má řadu podob. Charakterizují ji např. nízké ceny potravin a dalších základních statků, bezplatné zdravotnictví, školství, štědré sociální systémy (např. podpora novomanželům)⁴⁹⁵ a konečniců i tolerování drobného rozkrádání, formálního plnění plánů apod. Problémem této korupce bylo a je, že se děje s cílem udržet systém, ve kterém nedochází k efektivní alokaci zdrojů a tudíž k produkci toho, co lidé poptávají. Sama nepřímá korupce přispívá k problémům tohoto systému – zde popsané systémy podpory vedou k jeho zadlužování a problémů, se splácením dluhů. Má-li být systém zachován, musí se rozsah korupce zvyšovat, takže korupce a další formy porušování obecně přijatelných zásad se nakonec stávají normou.

Z hlediska boje z korupcí tak pro socialistické země platí, že o korupci se v těchto zemích veřejně nehovořilo, což vyplývá z postavení médií, která byla důsledně kontrolována stranickým, respektive státním aparátem⁴⁹⁶. Případ korupce se tedy na veřejnost dostal pouze v případě, že představitelé režimu chtěli, aby se na veřejnost dostal. Informování o kriminálních aktivitách státních představitelů se stalo běžnou záležitostí až po opuštění komunismu. Naxera (2014) dodává, že jakýkoliv boj společnosti proti korupci byl v komunistických společnostech vyloučen i kvůli dalším věcem – kvůli destrukci veřejné sféry, díky níž se obyvatelé přestali angažovat ve veřejném dění, a kvůli monopolu komunistické strany, která (jak je uvedeno výše) vládla bez jakékoliv kontroly ze strany veřejnosti. Systém nomenklatury, kdy komunistická strana rozhodovala o obsazování řady vedoucích pozic, lze označit za klientelistický systém svého druhu – členy komunistické strany lze označit za členy vzájemně spřízněné skupiny. Protože tato skupina byla držitelkou moci, nebylo v jejím zájmu přinejmenším proti tomuto druhu korupce bojovat⁴⁹⁷. Stejně tak nebylo v zájmu komunistické moci bojovat proti korupci, která zajišťovala fungování systému.

⁴⁹⁴ Haller (2008) jako příklad, jak byla důvěra utužována, uvádí společné večeře a pitky.

⁴⁹⁵ Jako příklad nepřímé korupce lze charakterizovat politiku KSČ po roce 1969 s cílem konsolidovat společnost. Detaily viz kapitola 7.4.

⁴⁹⁶ Naxera (2014) zde uvádí, že pokud ve společnosti nefungují svobodná média, společnost nemůže korupci nejen odhalit, ale ani proti ní bojovat.

⁴⁹⁷ Naxera (2015) rozlišuje nomenklaturu na užší a širší. Za užší lze považovat např. členy předsednictva okresního výboru komunistické strany, obecněji ekonomické a politické špičky okresu nebo nějakého regionu. Tito lidé se pravidelně scházeli, čímž mezi nimi vznikl úzký kontakt. Mohli tak snadno vytvářet klientské struktury (v terminologii tohoto textu, viz kapitola 8, struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad). Širší nomenklaturu tvořily stovky pozic, o jejichž obsazení rozhodovala komunistická strana. I tyto pozice disponovaly dostatečným vlivem, který vedl ke klientskému chování. Jako příklad Naxera (2015, s. 86) uvádí: „Například ředitel gymnázia rozhodoval o přijetí nebo nepřijetí ke studiu, ředitel nemocnice mohl zajistit přednostní ošetření, atd.“

Box 5.7-1: Byla korupce do pádu komunismu v kapitalistických zemích tabu?

Zuzowski (2005) konstatuje, že do pádu komunismu byla problematika korupce v západních zemích tabu, respektive, že jí nebyla věnována dostatečná pozornost. Jedním z důvodů podle autora může být soupeření socialistického a kapitalistického bloku. Autoři působící v kapitalismu nechtěli přiznat negativa, která se v tomto zřízení vyskytovala, a tudíž jim nevěnovali žádoucí pozornost, aby nedávali argumenty svým oponentům ze socialistického bloku. Západ krom toho používal korupci, respektive alespoň toleroval korupci při podpoře režimů, které bojovaly se socialismem, které socialismus zadržovaly apod.⁴⁹⁸

5.8 Korupce po pádu socialistických režimů

Jestliže jsme v předcházející kapitole uplatnili pohled institucionální ekonomie na problematiku korupce za socialismu, můžeme stejný pohled uplatnit i na problematiku korupce po pádu těchto režimů. Výše jsme konstatovali, že korupce za socialismu byla systémovým jevem. Pro období po pádu tohoto režimu (v případě většiny socialistických zemí zejména pro období 90. let 20. století) potom platí, že toto období vytvářelo systémové podmínky pro korupci. Pád socialistických režimů s sebou předně nutně přinesl spoustu změn. Zásadně se změnil charakter společnosti. To, co bylo dříve oficiálně zakázáno, případně nepodporováno nebo tiše tolerováno, se stalo povoleným. Změnily se hodnoty, z kterých státy vycházely. Marxismus-leninismus přestal být oficiální vládnoucí ideologií, naopak začaly být uplatňovány demokratické principy. Běžné začalo být soukromé podnikání, volná tvorba cen, konkurence apod. Mlčoch (2005) zdůrazňuje, že z hlediska změn, kterými bývalé socialistické země procházely, nešlo jen o změny ekonomického systému, ale také o přechod k parlamentní demokracii a k sociálním systémům otevřené společnosti⁴⁹⁹. Před jednotlivými socialistickými zeměmi rovněž stál problém modernizace, která byla socialistickými režimy odkládána⁵⁰⁰.

V důsledku organizačních změn před vlastní privatizací, ale především v důsledku chování jednotlivých organizací (zejména firem), došlo též k zásadním změnám v organizaci ekonomiky, k restrukturalizaci vertikální integrace dodavatelských vztahů zděděných z předchozího socialistického systému⁵⁰¹. Ekonomiky socialistických zemí musely rovněž změnit orientaci svého zahraničního obchodu, najít nové odběratele, kteří by za dodané výrobky byli schopni platit. Restrukturalizované vlastnické vztahy čekala dále složitá úloha nalezení adekvátních forem vlastnického ovládnutí (corporate governance), která by byla dostatečně účinná a která by dávala předpoklady pro odstartování kreativní destrukce. Jednotlivé změny se musely projevit ve změně právních předpisů – např. byly přijaty zákoníky, které upravovaly obchodně-závazkové vztahy a právní formy podnikání. Jestliže v minulosti v centralizované ekonomice prakticky neexistovaly spory mezi podniky, po transformaci tyto spory logicky začaly vznikat. Musely proto vzniknout předpisy pro řešení těchto sporů i organizace (typu soudů), které je fakticky řeší.

⁴⁹⁸ Jedná se např. Jižní Koreu, jižní Vietnam, Haiti apod.

⁴⁹⁹ Pojem otevřená společnost viz kapitola 5.6.

⁵⁰⁰ Obdobný postoj zastává i Hess (2009), když rozlišuje následující čtyři fáze reformního procesu v zemích střední a východní Evropy: a) transformaci starého právního, politického a ekonomického řádu, který se zhroutil, formování nových institucí a struktur; b) konsolidaci, která následuje po transformaci, kdy politická stabilita dovolí systematický přístup k deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství; c) modernizaci jako výraz potřeby odpovídajícího institucionální uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci na všech úrovních a ve všech odvětvích; d) adaptaci jako přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v Evropské unii.

⁵⁰¹ Tento odstavec vychází z Mlčoch (2005).

Jedná se o rozsáhlé změny, na které obyvatelé socialistických zemí nebyli a ani nemohli být připraveni. Během socialistického režimu si navykli na korupční, respektive podobné normy. Měli je zažité, korupci, krádeže a obdobné formy chování pokládali za něco normálního, legitimního. Tyto normy proto přenášeli i do nového období. Připomeňme zde citát Ralfa Dahrendorfa⁵⁰², že „politický systém lze změnit za šest měsíců, ekonomiku za šest let a společnost za šedesát let“⁵⁰³, který upozorňuje, že korupční a podobné normy se budou přenášet i na další generace včetně generací, které zažily socialismus jen jako děti, nebo jej dokonce vůbec nezažily (narodili se po pádu socialismu). Nicméně korupční normy, které za socialismu platily, se naučí od svých rodičů a dalších osob, jež tyto normy přenesli i do demokratické společnosti. Sandholtz a Taagepera (2005) zde konstatují, že socialistické režimy svou povahou (především centrálně řízenou ekonomikou) vytvářely ve společnosti podhoubí korupce, jež nemohlo vymizet ani přechodem k demokracii, ani nastolením tržní ekonomiky. Neboli korupce byla natolik svázána s životem v komunistických společnostech, že se stala trvalým aspektem kultury ve formě sociálních norem a praktik. Kouba, Vychodil a Roberts (2005) rozvíjejí danou ideu, když konstatují, že z hlediska problémů, které musely státy procházející transformací ze socialismu řešit, platí, že kořeny těchto problémů jsou hlubší a dlouhodobějšího rázu. K hlavním zdrojům patří zejména nesoulad, a nezřídky i konflikt mezi formálními a neformálními pravidly chování. Zatímco formální pravidla mohou být změněna ze dne na den, neformální pravidla se mění postupně. Zvyklostní a etické normy z dob socialistické ekonomiky mají sebeobranný charakter. Navyklé formy (vzorce) chování přežívají a nezřídky se dostávají do rozporu s novými formálními pravidly rodící se tržní ekonomiky.

Ke korupci a podobným formám chování samozřejmě přispíval i charakter prováděných změn. Měnila se spousta právních předpisů, často chvatně, často jedna změna byla následována další. Nebylo vždy zřejmé, co platí, co je povoleno a co nikoliv. Nové zákony a další předpisy byly mnohdy nejasné, nesrozumitelné, umožňovaly několikery výklad. Změn bylo obecně příliš mnoho, schopnosti řady lidí nebyly na tento rozsah nastaveny, tyto osoby potřebovaly větší míru jistoty. Celkově lze období po pádu socialismu charakterizovat jako období sociální dezorganizace, ve kterém je korupce logickou obranou (Frič a kol. 1999)⁵⁰⁴. Rozpad dosavadního systému znamenal i rozpad starých sociálních norem s jejich sankčními postihy, a to dříve než se stačil vytvořit nový systém morálky a nové sankce za porušování norem. V takovém prostředí může být ledacos dovoleno, kritériem se stává krátkodobý prospěch a zisk. Důsledkem je další eroze norem. K této erozi přispívají i příliš časté změny zákonů umožňují vlivným distribučním a koaličním skupinám tvořit zákony tak, aby vyhovovaly jejich partikulárním zájmům. Nejsou-li nastavena, respektive uplatňována odpovídající pravidla, ovlivňuje to i jednání těch, kteří by se jinak chovali čestně (v souladu s obecně přijatelnými zásadami lidského chování). Stiglitz (2002) proto obecně konstatuje, že transformace vedla v mnoha zemích spíše než k obnově etického chování k další erozi společenských norem. Podobně, jen konkrétněji ve vztahu ke korupci argumentuje i Volejníková (2007, s. 186 a 7), když tvrdí, že „proces transformace jednoho hospodářského systému v systém jiný dostatečně potvrdil, že samotná změna hospodářského řádu korupci neodstraní a že korupce si opět najde své místo, formy a metody. Ukázalo se, že ačkoliv jsou demokracie a vznik svobodného trhu s to mnohé formy korupce odstranit, nejsou schopny zabránit vzniku a rozšíření korupce nového druhu.“

Z hlediska fungování státu (veřejné správy) platí⁵⁰⁵, že stát na jednu stranu uvolnil kontrolu nad řadou oblastí (liberalizoval ceny, podmínky pro podnikání), na druhou stranu si

⁵⁰² Ralf Dahrendorf (1929–2009) byl německo-britský sociolog, politolog, filosof a liberální politik.

⁵⁰³ Dahrendorf (1991). Další detaily k tomuto výroku viz např. Vodička a Cabada (2011), Klíma (2015).

⁵⁰⁴ Viz kapitola 5.4.

⁵⁰⁵ Detaily viz např. Jowitt (1992) Sandholtz a Taagepera (2005), Wallace a Latchewa (2006).

nechal spoustu pravomocí, přičemž neexistoval jednotný způsob, jak tyto pravomoci uplatňovat, případně, jak je vykládat. Veřejná správa nesla na svých bedrech projevy politické a ekonomické transformace. Měla tuto transformaci prakticky provádět, a to v prostředí často se měnících zákonů, v prostředí, kde se teprve ověřovalo, co veřejná správa může a co nikoliv. Jinak řečeno, veřejná správa byla v období po pádu socialistických režimů vystavena řadě principiálních změn, přičemž osoby pracující ve veřejné správě čelily spoustě nejistot. Zároveň nemohly být v důsledku změn odpovídajícím způsobem kontrolovány. V některých zemích⁵⁰⁶ se zhoršilo hmotné zabezpečení osob působících ve veřejné správě. Zde uvedené faktory vedly k tomu, že se zvýšila poptávka veřejné správy po korupčním plnění. Na druhou stranu rostla rovněž nabídka osob mimo veřejnou správu tato plnění poskytovat. Pokud díky veřejné správě mohly osoby mimo tuto správu získat nějakou výhodu či privilegium⁵⁰⁷, bylo pro mnohé obtížné odolat, aby prostřednictvím korupce o tyto výhody a privilegia neusilovaly.

Někteří schopní zaměstnanci veřejnou správu opustili (aby mohli realizovat získané svobody), přičemž jejich náhrada nebyla vždy zajištěna v odpovídající kvalitě. Ti, kdo zůstali, mnohdy nebyli schopni, případně nechtěli probíhající změny akceptovat, a nadále postupovali podle socialistických zvyklostí⁵⁰⁸. Do veřejné správy rovněž začali vstupovat lidé, kteří ji začali chápat jako zdroj osobního prospěchu. Tito lidé mohli např. vydírat osoby potřebující určité povolení, že jim jej poskytnou jen v případě úplatku⁵⁰⁹. Naxera (2014) zde dále upozorňuje, že v závěru existence socialistických režimů se řada členů komunistických elit⁵¹⁰ začala aktivně účastnit neformálního života společnosti. Obecněji platí, že jde o jeden z faktorů, které přispěly v závěru období komunistické vlády ke zformování „hybridních“ sociálních institucí, které přežily pád komunismu a posléze se různě uplatnily ve vývoji politického kapitalismu. Dané ekonomické aktivity byly ovšem často založeny na korupčním a klientelistickém jednání, které pokračovalo i po změně společenských podmínek.

Významným faktorem rozšíření korupce a dalších forem nežádoucího chování byla privatizace⁵¹¹. Z předcházející subkapitoly je zřejmé, že stát nebyl schopen vykonávat

⁵⁰⁶ Netýká se v zásadě bývalého Československa do roku 1992 a po roce 1993 samostatné České republiky.

⁵⁰⁷ Nemuselo se jednat o nijak závratná privilegia. Stačilo mít třeba dříve informace o privatizačních projektech, zájmu konkurence apod.

⁵⁰⁸ V případě Ruska Levin a Satarov (200) uvádějí, že většina osob, které pracovaly na úřadech za socialismu, si ponechala své posty i po roce 1991. Autoři se domnívají, že to je jeden z důvodů vyšší korupce v dané zemi.

⁵⁰⁹ Detaily viz např. Karklins (2002).

⁵¹⁰ Za člena komunistické elity lze dle našeho názoru pokládat už pouhého člena komunistické strany v některé východoevropské zemi. Většina členů komunistických stran v těchto zemích disponovala oproti nečlenům určitými privilegii, které je v očích nečlenů činily elitou.

⁵¹¹ Václav Klusoň už v roce 1991 (Klusoň 1991) uvedl: „Velmi nebezpečným doprovodným jevem privatizace je hrozba korupce, uplácení, nečestného jednání. Tato hrozba je aktuální z několika příčin. Privatizace je ve svém souhrnu, i v jednotlivých dílčích aktivitách, neobyčejně velkou majetkovou transakcí, v rámci níž se státní majetek buď prodává, bezúplatně rozděljuje nebo vrací do rukou původních vlastníků. Na straně prodávajícího (předávajícího) stojí anonymní vlastník – stát reprezentovaný státní byrokracií, která ovšem není ve prospěch vlastnických zájmů státu nijak angažována, spíše naopak. Vzniká tak jakási paralela k problému odděleného vlastnictví a řízení v různých podnikatelských formách tržní ekonomiky, ovšem v daleko horší a nebezpečnější podobě. Management, v tomto případě státní byrokracie, disponuje neobvykle velkým prostorem, v rámci něhož může prakticky nekontrolovaně, přímo i nepřímo, používat nejrůznějších praktik a technik k vlastnímu obohacování. Na straně kupujícího stojí namnoze lidé, kteří spatřují v privatizaci nejen příležitost k samostatnému podnikání, nýbrž i ke snadnému velkému zbohatnutí. Ostatně k falešným představám o podnikání byli občané po čtyři desítky let záměrně vedeni. Podnikání bylo tehdy spojováno především s vykořisťováním, se vzájemným okrádáním, nečestným jednáním, napalováním jedním druhého, s podvody, tajnými úmluvami, nedodržováním podmínek apod. K poznání, že podnikání, má-li být úspěšné, je tvrdou prací a čestným jednáním, se bude muset mnohý řadový podnikatel ještě dopracovat. Eroze mravních hodnot, k níž v minulosti v důsledku fungování administrativního modelu řízení došlo, je nyní vážnou půdou pro těžko kontrolovatelné majetkové manipulace, jež mohou snadno vést k nepoctivému masivnímu obohacování.“

efektivní správu jím vlastněného majetku už v době socialismu, po pádu socialismu, kdy bylo zřejmé, že tento majetek bude zpravidla privatizován, stát na danou správu prakticky rezignoval. V období nejistot chyběly osoby, kterým by efektivní správa přinášela prospěch. Naopak ti, kdo se snažili tento majetek nejrůznějšími nelegálním, respektive nelegitimními způsoby získat do svého vlastnictví, měli jasný cíl, přičemž korupce byla jedním z prostředků, jak tohoto cíle dosáhnout. Na korupci při privatizaci se můžeme tedy dívat jako na prostředek, jak ovlivnit privatizaci ve prospěch určitého subjektu. Ti, kdo usilovali o privatizaci, byli ochotni poskytovat korupční plnění. Příjemci korupčního plnění byli nejenom ti, kdo o privatizaci rozhodovali, ale i další subjekty, které se na jejím průběhu podíleli, respektive se tohoto průběhu účastnily (např. poradci, právníci, účetní apod.) Korupční kontrakt (v námi definovaném a chápaném významu slova, viz kapitola 2.1) potom sloužil jako způsob, jak si tyto osoby získat. Pokud někdo získal v privatizaci nějaký majetek neoprávněně, lze konstatovat, že jej de facto ukradl⁵¹². Korupční plnění potom sloužilo k tomu, aby byla tato krádež zlegalizována, aby nebyla vyšetřována, aby se o ní nepsalo apod. Typickým způsobem mohou být úplatky auditorům, daňovým poradcům, policistům, soudcům apod.⁵¹³

Kouba, Vychodil a Roberts (2005) upozorňují, že privatizace je svou vlastní podstatou výsostně politikum. Nelze proto privatizaci chápat jako pouhý převod státních aktiv do soukromého vlastnictví. V širším pojetí jde o zrušení přímých podnikatelských funkcí státu, omezení státních kontrolních aktiv ve prospěch soukromé iniciativy. Privatizace předpokládá aktivní přítomnost státu a současně změnu základní funkce státu. Soukromovlastnické struktury jsou za normálních podmínek výsledkem dlouhodobého evolučního procesu. Naopak přeměnu socialistické ekonomiky iniciuje a kontroluje stát. V případě privatizace se nejedná se o výsledek spontánních evolučních procesů, ale o projekt sociálního inženýrství, a to nikoliv postupného sociálního inženýrství ve smyslu terminologie K. Poppera (Popper 1994a, 1994b). Privatizační proces v bývalých socialistických ekonomikách je závislý na kvalitě vznikajících demokratických trhů a způsobilosti státu. Jenže tento stát je sám o sobě v procesu transformace. Dané skutečnosti pokládají Kouba, Vychodil a Roberts (2005) za základní úskalí jakékoliv privatizace v postsocialistickém období. Náš text poněkud specifitěji pokládá dané skutečnosti za podstatné faktory, které ovlivňovaly post-socialistickou korupci. Při privatizaci (obecně při transformaci) bylo zkrátka v sázce příliš mnoho. Alespoň část starých elit usilovala v nějaké podobě o zachování nebo transformaci svých privilegií i v postsocialistickém období. Z jejího pohledu transformace znamenala přeměnu neplnohodnotného vlastnictví (vlastnictví funkcí) v plnohodnotné vlastnictví (vlastnictví majetku)⁵¹⁴. O podíl na moci a o privilegia se hlásily další subjekty. Svým způsobem jednotlivé subjekty bojovaly o vzácné statky a zdroje, které byly předmětem privatizace, v rámci tohoto boje mnohé z nich používaly nejrůznější negativní způsoby včetně korupce a stát nebyl schopen efektivně tomuto boji zabránit. Obecněji lze konstatovat, že pravidla hry jsou důležitější než soukromé vlastnictví, které měla privatizace zajistit. Soukromé vlastnictví samo o sobě nezaručuje ani konkurenci ani prosperitu⁵¹⁵.

⁵¹² Pokud měli (a mají) cíl získat státní majetek do svého vlastnictví nelegálními (nelegitimními) způsoby manažeři nebo jiní zaměstnanci, lze jejich jednání charakterizovat jako zpronevěru, obecně lze potom hovořit o rozkrádání.

⁵¹³ Karklins (2002) upozorňuje, že pozornost veřejnosti se zaměřovala a zaměřuje na viditelné projevy uplácení jako luxusní auta, byty, šperky apod. Korupce zde má ale řadu dalších forem např. v podobě speciálních služeb, skutečnosti, že korumpovaní a korumpující se stávají členy pro ostatní uzavřených sítí, kde si navzájem poskytují kontakty, privilegia apod. Dané praktiky dle autora vysvětlují, proč řada úředníků chtěla zůstat ve veřejné správě, respektive, proč řada osob byla ochotna pracovat ve veřejné správě, přestože mzdy zde byly nižší než v jiných sférách.

⁵¹⁴ Používáme zde terminologii Djilas (1958) a Valenčík (2012). Naxera (2015) obdobně konstatuje, že za socialismu řada pozic nemohla být v soukromém vlastnictví, mohla ale přinášet svým držitelům zisky. V transformaci potom šlo mj. i o privatizaci daných pozic.

⁵¹⁵ Pithart (2015). Pithart dodává (s. 258): „Ostatně Hitler nezestátnoval, neměl to zapotřebí. Pravidla určoval on.“

Kouba, Vychodil a Roberts (2005) popisují řadu her (jednání), které se v souvislosti s privatizací mohou dít – např. hra na odsátí finančních prostředků, hra na prodej aktiv, hra směnky. Všechny tyto hry mohou používat korupci jako prostředek k dosažení svého cíle. Zároveň se autoři ptají, co vede vlastníka k tomu, aby vysátím či neúměrným zadlužením poškodil, případně úplně zničil svou vlastní společnost. Nabízejí odpověď, že je (respektive v procesu transformace bylo) ekonomicky výhodné zprivatizovanou jednotku zcela vyčerpat a zničit, než ji dlouhodobě vést a bojovat v tržní konkurenci o přežití. Klíčová je zde skutečnost, že majetek, který podniky vlastnily, byl větší než základní jmění těchto firem. Na daný rozdíl je možno se dívat jako na zisk nových majitelů, kteří logicky měli zájem spíše tento zisk pro sebe využít (zpeněžit), než jej použít k dalšímu rozvoji firem a k účasti na regulární konkurenci. Účastnit se regulární konkurence mohlo být pro nové majitele zbytečně nákladné a tato účast neznamenal jistotu dalšího zisku. Vysátí aktiv bylo pro majitele jednodušším způsobem realizování zisku. Privatizačních her se dle autorů účastnily i banky: V některých případech byly tyto banky účelově založeny tak, aby od veřejnosti (od ostatních subjektů) získávaly finanční prostředky, které potom poskytovaly firmám svým zakladatelům⁵¹⁶. V jiných případech bylo cílem bank zabránit vzniku klasifikovaných úvěrů, přičemž příjemce úvěru (dlužník, zpravidla privatizovaná jednotka) se tímto pro sebe snažil získat oddechový čas⁵¹⁷. Důsledkem těchto her ovšem bylo oddalování nutné restrukturalizace, což vyhovovalo např. manažerům, zaměstnancům, odborům a dalším subjektům, které působily v daných firmách. Věřitelé i dlužníci přitom spoléhali na stát, že v situaci, kdy problémy vskutku vyplavou na povrch, zasáhne a banky sanuje⁵¹⁸. I v těchto hrách šlo o hodně (např. o zachování stávajících podmínek) a nutně tedy byly doprovázeny korupcí.

Mlčoch (2005) upozorňuje, že v době rozpadu reálného socialismu nebyla k dispozici žádná ucelená teorie, jak provádět ekonomickou transformaci. Autor uvádí, že to bylo způsobeno hned několika faktory:

- Ekonomická teorie v zemích reálného socialismu byla ideologicky svázána, takže si tyto otázky oficiálně nesměla pokládat. Pád socialismu byl něco nepředstavitelného, svým způsobem tabu, dle oficiální ideologie měly tyto režimy trvat věčně. Daná teorie koneckonců nebyla schopna analyzovat reálné jevy, ke kterým docházelo v socialistických ekonomikách, tudíž nelze předpokládat, že by byla schopna odpovědět na to, co se stane po pádu socialismu.
- Západní teorie se samozřejmě ekonomikou socialistických zemí zabývala, v souhrnu však přeceňovala hierarchickou strukturu těchto ekonomik a kladla příliš velký důraz na plánovací řízení. Jinak řečeno, podceňovala neformální procesy, ke kterým v socialistických ekonomikách docházelo⁵¹⁹.
- Institucionální ekonomie byla na počátku 90. let 20. století stále rozvíjející se vědou, jejím názorům proto nebyla věnována dostatečná pozornost.
- Nepřípravenost plyne i z povahy transformace. Nejedná se o úlohu holistického inženýrství, kterou by bylo možno dopředu vyprojektovat, naprogramovat a uskutečnit jako soubor opatření organizačního konstruktivismu. Váha spontánních procesů

⁵¹⁶ V českých podmínkách je typickým příkladem takové banky Kreditní a průmyslová banka. Její zakladatel a ředitel Antonín Moravec byl v roce 2010 za porušování povinnosti při správě cizího majetku odsouzen na tři roky do vězení. Detaily viz IDNES.CZ (2010b).

⁵¹⁷ Konkrétně šlo dle Kouba, Vychodil a Roberts (2005) při snaze o zabránění klasifikačních úvěrů o následující hry: hra „spřátelená společnost“, hra „ekonomický pronájem aktiv“, hra „vyřazení klínu klínem“, hra „malá domů“, hra „kupující přináší know-how“, hra „obchodní známka“ hra „dvě banky“, hra „prodej výrobků privatizované jednotky“, hra „poskytování poradenských služeb – odsátí prostředků“, hra „státe dej“.

⁵¹⁸ Šlo tedy o očekávání morálního hazardu. Nutno konstatovat, že český stát svými programy na pomoc bankám, které realizoval v devadesátých letech dvacátého století, tento morální hazard podporoval. Detaily viz např. Klusoň (2004).

⁵¹⁹ Podrobně je to uvedeno v poznámce číslo 522.

v procesu změn je vysoká, při těchto procesech dochází k učení za pochodu. Navíc dané procesy se odehrávají za přítomnosti zájmových skupin, které prosazují své zájmy a snaží se z procesu změn pro sebe získat co nejvíce.

Projevem zde uvedené nepřipravenosti bylo, že institucionální problematika transformace se zanedbávala⁵²⁰. Podstata transformace byla orientována do několika kroků, ve kterých kvalita i problémy institucionální změny nehrály rozhodující úlohu. Typickým projevem daného stavu byl tzv. Washingtonský konsensus. Jak uvádíme v boxu 5.8-1, tento termín původně zahrnoval doporučení, na kterých se na přelomu osmdesátých a devadesátých let shodovaly instituce sídlící v hlavním městě USA ve Washingtonu (tj. Mezinárodní měnový fond, Světová banka, ministerstvo financí USA, případně další) vzhledem k reformám, jež měly provádět země latinské Ameriky. Faktem ovšem zůstává (Klvačová 2006), že doporučení obsažená v konsensu začala být po pádu socialismu aplikována i na bývalé socialistické země střední a východní Evropy. Washingtonský konsensus přitom obsahoval i body, které se týkaly problematiky institucí (zejména bod 9 a 10 – viz box 5.8-1), nicméně větší důraz byl kladen na jiné body, zejména na fiskální disciplínu, liberalizaci zahraničního obchodu a přímých zahraničních investic, konkurenci, směnný kurz a privatizaci.

Právě podcenění institucionálního rámce reforem se udává (např. Stiglitz 2002, Kouba, Vychodil, Roberts 2005, Mlčoch 2005 a 2006) jako hlavní příčina nedostatků konsensu. Z pohledu tohoto textu mnohé osoby, které konsensus prosazovaly, kladly přílišný důraz na cíl (např. na privatizaci) a nezajímalo je tolik, jakými způsoby je tento cíl realizován⁵²¹. Bohužel ale samotná realizace ovlivňovala výslednou podobu cílů konsensu včetně skutečnosti, zda dosažení cíle přinese dané zemi a jejím obyvatelům prosperitu, či nikoliv. Kohout (2009b) zde poněkud expresivně, ale dle tohoto textu naprosto oprávněně poznamenává: „Washingtonský konsensus není receptem na bohatství, protože něco důležitého postrádá. Představme si republiku Tramtárie, rozvojovou zemi, která se nerozvíjí. Trpí rozpočtovými deficity, které jsou financovány inflačními penězi. Hospodářství je ovládáno státními podniky, kde se krade. Byrokracie dusí živnosti, které fungují převážně na bázi černého trhu; černý trh je také jediný fungující segment finančních trhů. A tak dále. Náhle Tramtárie přijme washingtonský konsensus. Zprivatizuje státní podniky, většinou do rukou dosavadních stranických a státních papalášů. Krade se ještě více než kdy dříve. Uvolní se zahraniční obchod: tramtárský průmysl je slabý, není schopen konkurovat nadnárodním společnostem a krachuje. Investice do vzdělání, zdravotnictví a infrastruktury jsou z velké části rozkradeny korupčníky, kteří vše v zemi mají pod palcem. Bossové černého trhu však smějí vystoupit ze stínu a legalizovat své pokoutně nabyté bohatství. A co na to občan? Bude z ekonomických reforem nadšen? Podíl nespokojených bude tím větší, čím horší je v Tramtárii korupce. S ní totiž washingtonský konsensus nepočítá. Kde vládne korupce, nefungují totiž žádné ekonomické poučky a teorie. Zde je jádro problému. Washingtonský konsensus se v praxi realizuje mnohem obtížněji než na papíře.“⁵²² Za

⁵²⁰ Lze samozřejmě spekulovat, zda zanedbávání institucionální problematiky nebylo záměrem. Pokud by k tomuto zanedbání nedošlo, tak by pro řadu subjektů bylo obtížnější získat majetek, moc apod., které v procesu transformace získaly. Názor tohoto textu je, že se o částečný záměr jednat mohlo. Nicméně jsme přesvědčeni, že proces transformace byl spontánním procesem, který nešlo dopředu naplánovat. Jinak řečeno, i pokud existovaly osoby, které v procesu transformace porušovaly obecně přijatelné zásady s cílem získat moc apod., přičemž jako prostředek tohoto získání vědomě zanedbávaly institucionální rámec transformace, nemohly dopředu vědět, že tato strategie bude úspěšná.

⁵²¹ Williamson (2003) z hlediska provedení privatizace konstatuje, že od doby vzniku konsenzu si je mnohem více vědom důležitosti samotného procesu provedení privatizačních procesů.

⁵²² Obdobně Pithart (2015, s. 247) píše: „standardní neoklasická ekonomie, zvláště ve snaze naplnit maxima washingtonského konsensu, neuměla, neumí s nedodržením práva, například s podvody, s korupcí, počítat. Neumí (...) brát v úvahu, že právo lze také ve větším měřítku nedodržovat, nota bene, že nelze dostatečně vymáhat. Že tedy zřejmě vedle platného práva působí i (...) neformální pravidla, která jsou pro lidi často důležitější než formální pravidla a jsou přitom s formálním právem na štíru. Že vlastnické tituly nabyté za těchto

důležitý zde z hlediska transformace socialistických zemí pokládáme postřeh, že bývalé socialistické elity mohly mít z privatizace prospěch, že jim umožňoval převést jejich privilegia do nově vzniklých podmínek. Díky tomu mohly osoby, které za socialismu disponovaly příslušnými privilegii, konsensus brát jako ideový dokument, jímž šlo argumentovat, pokud prováděly jednání, které jim tato privilegia zachovávala, respektive udržovala. Z hlediska korupce Kohout správně upozorňuje, že korupce není v konsensu vůbec řešena, že konsensus nepředpokládá, že by k ní mohlo docházet a že opatření navrhovaná konsensem mohou přispívat k udržení a rozšíření korupce⁵²³.

vágních poměrů mohou být problematické. Že soudy (...) fungují pomalu a s chybami. Neumí si zkrátka představit, že tu chybí relevantní instituce – a v jádru jde vždycky o omezující pravidla.“

⁵²³ Obdobně argumentují též např. Xin a Rudel (2004), Liu (2007).

Box 5.8-1: Washingtonský konsensus

Počátek historie Washingtonského konsenzu se datuje od roku 1989, kdy se země Latinské Ameriky nacházely v dluhové krizi, a vznikla diskuse o reformách, které by měly tyto země přijmout, aby unikly z dluhové krize. Institut pro mezinárodní ekonomii se rozhodl uspořádat konferenci, kde autoři z deseti latinskoamerických zemí prezentovali studie podrobně popisující, co se uskutečnilo v jejich zemích. Aby se všichni účastníci zaměřili na stejný okruh otázek, napsal John Williamson studii, kde bylo vyjmenováno 10 ekonomických reforem, které by měly být v Latinské Americe uskutečněny a o nichž (dle názoru autora⁵²⁴) v té době panovala ve Washingtonu všeobecná shoda. Williamson konkrétně doporučoval:⁵²⁵

1. Fiskální disciplínu – zejména v kontextu velkých rozpočtových schodků skoro ve všech zemích kontinentu. Deficit je akceptován, pokud se nezvyšuje poměr dluhu ku HDP.
2. Změnu priorit veřejných výdajů – výdaje by měly být směřovány do zanedbaných oblastí s vysokou ekonomickou návratností a s potenciálem zlepšit rozdělení příjmů – jako jsou například základní zdravotnictví, vzdělání nebo infrastruktura. A naopak by se měly omezit subvence domácnostem i podnikům.
3. Daňovou reformu – měla se týkat rozšíření daňové základny a snížení mezní daňové sazby, cílem je zvýšit stimuly.
4. Liberalizaci úrokových měr – konečným cílem byla tržně určovaná úroková míra s cílem zlepšit alokaci zdrojů. Reálné úrokové sazby by měly být pozitivní, ale umírněné.
5. Konkurenceschopný směnný kurz – země potřebují jednotné směnné kurzy, nastavené na dostatečně konkurenceschopné úrovni, aby navodily růst exportů. Tento kurz je potom nutné udržovat k zajištění konkurenceschopnosti exportu do budoucna. V době na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století doporučení z Washingtonu směřovala buď k systému fixního kurzu, nebo k čistému floatingu.
6. Liberalizaci obchodu – Williamson (2003) uvádí, že byly různé pohledy na tempo liberalizace, ale že směřování mělo být k odstranění překážek v obchodu.
7. Liberalizaci přímých zahraničních investic – bariéry zabraňující vstupu zahraničních firem na domácí trhy by měly být zrušeny. Cílem bylo získat zdroj kapitálu, znalostí a know-how. Williamson (2003) píše, že liberalizace nezahrnovala uvolnění všech přesunů kapitálu, protože nevěřil, že panuje v tomto bodu ve Washingtonu shoda.
8. Privatizaci – státní podniky by měly být privatizovány. Hlavním důvodem bylo přesvědčení, že soukromé podniky jsou lépe řízeny než podniky státní.
9. Deregulaci – vlády by měly zrušit omezení, která zabraňují vstupu nových firem, a restrikce, jež omezují konkurenci. Tyto deregulace nebyly zaměřeny na zrušení bezpečnostních nebo environmentálních regulací, ani na zrušení regulací cen v odvětvích s malou konkurencí (Williamson, 2003).
10. Ochranu vlastnických práv – právní systém by měl poskytovat ochranu vlastnických práv bez nadměrných nákladů a tato práva by měla být přístupná neformálnímu sektoru. Williamson (2003) píše, že v jeho době panovalo přesvědčení, že vlastnická práva nejsou v regionu dostatečně zajištěna.

Zdroj: Zbořilová a Židek (2005).

⁵²⁴ Williamson (2003) poznamenává, že ho „ani ve snu nenapadlo, že vytvoří termín, který se stane bojovým heslem ideologických debat po více jak desetiletí“. Ostatně termín Washingtonský konsensus se začal používat postupně, původní název doporučení (Williamson 1990) zněl „Nejmenší společný jmenovatel hospodářsko-politických doporučení washingtonských institucí latinskoamerickým zemím v 80. letech 20. století“.

⁵²⁵ Viz Williamson (1990, 2002)

Nelze samozřejmě nevidět, že ačkoliv korupce byla systémovým problémem ve všech bývalých socialistických zemích, tak už během socialismu i po jeho pádu se rozsah korupce v jednotlivých zemích lišil. To lze vyjádřit např. prostřednictvím průměrné hodnoty indexu CPI⁵²⁶. Otázka potom zní, čím je daný rozptyl způsoben. Většina literatury (Zuzowski 2005, Sandholtz a Taagepera 2005, Kobonbaev 2008, Acemoglu a Robinson 2015), konstatuje, že roli hrají zejména dva faktory:

- Velikost vlivu idejí západní (obecně otevřené) společnosti předtím, než se země stala socialistickou, a i v období socialistického režimu. Platí: čím menší vliv, tím větší korupce.
- Doba, po kterou v zemi panoval socialistický režim. Platí: čím delší doba, tím delší korupce.

Obecněji řečeno – autoři tvrdí, že svou roli sehrálo, jak dlouho měla daná země (dané území) charakter otevřené společnosti, jak dlouho zde alespoň v nějaké podobě fungovaly inkluzivní ekonomické a politické instituce. Čím delší doba trvání otevřené společnosti a inkluzivních institucí, tím má země lepší šanci zbavit se korupce. Naopak, pokud má země dlouhou historii extraktivních ekonomických a politických institucí, pokud se v ní inkluzivní instituce v minulosti téměř nerozvinuly, tím více v ní bude rozšířena korupce. Jak konstatujeme v kapitole 5.2, extraktivní politické instituce brání svobodným aktivitám, vytvářejí privilegia, vedou k nerovnému postavení občanů, kdy někteří z nich koncentrují ve svých rukách značnou moc. V zemích s extraktivními politickými institucemi nedošlo k dostatečnému oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, neexistují v nich dostatečně svobodná a nezávislá média, nejsou v nich garantována základní práva a svobody. Pokušení zneužít moc je příliš velké a snadné. V daných zemích se nedaří vymáhat právo, pravidla jsou příliš složitá a těžkopádná, zaměstnanci státu (veřejného sektoru) se nezodpovídají občanům. V případě extraktivních ekonomických institucí platí, že neexistuje volný přístup na jednotlivé trhy, podnikání je spojeno se spoustou povolení, při podnikání (ekonomických aktivitách) mají jednotlivé subjekty nerovné postavení. Všechny tyto faktory napomáhají korupci⁵²⁷. Korupce v postsocialistických zemích se přitom liší od korupce v zemích s rozvinutou tržní ekonomikou⁵²⁸. Asi nejpodstatnější rozdíly se odehrávají v rámci distribuce moci – zatímco v liberálních demokraciích je moc relativně rovnoměrně distribuována a souvisí s autonomními (nezávislými) skupinami, v postkomunistických státech jde o nerovný konkurenční boj, přičemž se dá předpokládat, že počet skupin, které do něj mohou zasáhnout, je omezen. Odlišné je rovněž rozlišení soukromé a veřejné sféry, které je v postkomunistickém světě nejasné a nevyhraněné. Z těchto pohledů je boj proti korupci v postsocialistických zemích obtížnější než boj proti korupci v zemích s rozvinutou tržní ekonomikou.

⁵²⁶ K indexu CPI viz kapitola 2.8.

⁵²⁷ Podrobná analýze, jak rozdílná doba (ne)přítomnosti inkluzivních, respektive extraktivních politických a ekonomických institucí vedla k menší korupci v baltických zemích oproti zemím střední Asie, ačkoliv všechny tyto země byly součástí Sovětského svazu, je obsažena v Kobonbaev (2008). Ten uvádí, že země střední Asie de facto nikdy v historii nezažily období samostatného státu.

⁵²⁸ Mungiu-Pippidi (2006).

6 Korupce z pohledu teorie redistribučních systémů

6.1 Podstata teorie redistribučních systémů

V následující části budeme analyzovat korupci z pohledu teorie redistribučních systémů⁵²⁹. Nejprve je ale nutno tuto teorii stručně představit. V souhrnu lze konstatovat, že teorie redistribučních systémů zkoumá, proč ve společenských systémech dochází k redistribuci, tj. cílenému přerozdělování, kdy odměny členů společnosti nezáleží na jejich produktivitě, nabídce a poptávce, ale odměna jednotlivých členů je alespoň částečně výsledkem nějakého vědomého rozhodnutí, v jehož důsledku je některému členovi systému část výtěžku odebrána a jinému je nějaký výtěžek dán, ačkoliv na něj nemá nárok vzhledem ke svým aktivitám apod. Ukazuje se přitom, že pojem redistribuce stejně jako řadu jiných pojmů z oblasti společenských věd⁵³⁰ lze jen obtížně jednoznačně definovat. Na druhou stranu i u tohoto pojmu existuje jisté laické chápání (představa, kdy k redistribuci dochází), přičemž toto chápání sdílí i odborná literatura (Peková, Pilný a Jetmar 2005, Hamerníková, Maaytová a kol. 2010). Jako příklad redistribuce lze uvést zdanění nebo poskytování sociálních dávek.

Z hlediska redistribuce obecně platí: pokud dochází přímo k přerozdělování zdrojů a statků (respektive v peněžním vyjádření příjmů), tak jsou některým členům daného prostředí (systému) některé zdroje a statky (příjmy) odebrány a tyto odebrané zdroje a statky (příjmy) jsou přiděleny jiným členům daného systému. K redistribuci rovněž může docházet v průběhu určité ekonomické aktivity, kdy členové daného systému nejsou odměňováni podle své výkonnosti, respektive podle svého skutečného příspěvku k výkonu celého systému, ale někteří členové systému obdrží větší odměnu, než je jejich příspěvek k výkonu daného systému, jiní obdrží odměnu menší. Případně lze redistribuci provést tak, že po skončení dané aktivity nejprve členové systému obdrží odměnu odpovídající jejich výkonnosti, tato odměna je ale následně (např. prostřednictvím zdanění) přerozdělena. V obou případech jednotliví členové systému (v terminologii teorie her⁵³¹ hráči) nemohou za vyplacenou odměnu získat zdroje a statky, které by odpovídaly jejich skutečné výkonnosti. Pro účely tohoto textu bude proto redistribuce definována jako stav, kdy je nějaká osoba odměňována odlišně od své výkonnosti, přičemž odměna dle výkonnosti vychází z nabídky daných osob a poptávky po jejich aktivitách. K redistribuci dochází jak na úrovni celé společnosti (např. státu nebo nějakého nadstátního útvaru, např. Evropské Unie) – tuto úroveň lze označit jako redistribuční systém prvního řádu (Wawrosz 2009, Valenčík, Wawrosz 2010), tak na dalších úrovních (např. na úrovni krajů, obcí, firem, rodin apod.) – tyto úrovně lze nazvat redistribuční systémy vyšších řádů⁵³². Platí přitom, že redistribuce může mít multiplikační důsledky. Pokud kupř. výkonným hráčům odebereme některé zdroje, tak bez těchto zdrojů může jejich výkonnost klesnout. Odměna, kterou potom dostanou, může sice odpovídat jejich skutečné výkonnosti za stavu, kdy nemají k dispozici určité zdroje, s danými zdroji by však jejich odměna byla vyšší. Dochází tedy k několikanásobné redistribuci – jednak přímé, kdy jsou přímo někomu odebrány zdroje, jednak nepřímé, kdy na základě tohoto odebrání dotyčný subjekt není v budoucnu tak výkonný, jak by mohl být.

⁵²⁹ Text subkapitol 6.1 až 6.3 vychází z Wawrosz (2012a) a částečně přebírá jeho text.

⁵³⁰ Viz kapitola 2.1, kde jsme totéž zmiňovali o korupci. Nicméně distributivní spravedlnost a tím i pojem distribuce je poměrně dlouho (už dob Aristotelových) je v zásadě definován tak, že poměr mezi odměnami pro různé příslušníky komunity musí odpovídat poměru velikosti jejich zásluh o blaho dané komunity (Pavlík 2000b, Aristoteles 2009). Redistribuci lze potom definovat jako stav, kdy daná zásada není dodržena.

⁵³¹ Viz např. Kuhn (1997), Dlouhý a Fiala (2007).

⁵³² Redistribuční systémy vyšších řádů jsou podsystémem redistribučního systému prvního řádu.

Teorii redistribučních systémů lze klasifikovat jako součást teorie her (Valenčík 2008). V tomto pojetí teorie redistribučních systémů zkoumá, jak lidé jednají, zejména jaké vytvářejí koalice, aby prosadili určitý typ redistribuce, jak reagují na vznik nějaké koalice apod. Zkoumá, ve prospěch jakých koalic je redistribuováno, přičemž tyto koalice jsou označovány za vítězné koalice (např. Valenčík 2008, Wawrosz 2012a). Jednou z klíčových otázek tohoto pojetí je, zda v redistribučním systému může vzniknout nějaká stabilní rovnováha, kdy se členům koalice, v jejíž prospěch je redistribuováno (tj. vítězné koalice), nevyplatí tuto koalici měnit, a kdy se nevyplatí usilovat o změnu ani nečlenům koalice, zejména osobám, na jejichž úkor je redistribuováno. Teorie redistribučních systémů má ale také vztah k nové institucionální ekonomii (Wawrosz 2011, Wawrosz 2012a). V tomto pojetí se zkoumá, jaká pravidla (v pojetí institucionální ekonomie instituce) upravují redistribuci, jak tato pravidla vznikají, vyvíjejí se, případně zanikají, jaký je vztah mezi pravidly redistribuce a dalšími pravidly lidského společenství. Teorie redistribučních systémů rovněž zkoumá příčiny redistribuce, snaží se analyzovat druhy redistribuce apod.⁵³³

6.2 Potřebná a nepotřebná (žádoucí a nežádoucí) redistribuce

Pro většinu lidských systémů platí, že k určité redistribuci existují objektivní důvody. Zejména je to skutečnost, že v těchto systémech nutně žijí lidé, jejichž ekonomická výkonnost, schopnost produkovat statky a obstarat si statky nutné pro své živobytí je nízká, případně nulová. Typickým příkladem jsou děti, staří lidé, nemocní, invalidé apod. Pokud společnost chce zajistit život těmto osobám (skupinám osob), musí nutně přerozdělovat – některým lidem zdroje a statky brát a jiným dávat. Jak konstatují např. Wilk a Cliggett (2007) či Riegel (2007)⁵³⁴, historie ukazuje, že k danému přerozdělování docházelo již od počátku lidské existence. Koneckonců jinak by lidstvo vůbec nepřežilo⁵³⁵. Z filosofického hlediska lze říci, že daná redistribuce je projevem lidství, při této redistribuci dochází⁵³⁶ k setkávání lidí v modu Já-Ty, přičemž v rámci tohoto modu se rozvíjí osoba (osobnost) jednotlivých lidí – lidé se učí spolupráci, kooperaci, solidaritě, pomoci. Obecně tedy dochází k socializaci jednotlivých lidí. S danou redistribucí se člověk setkává od svého narození, bere ji jako něco samozřejmého, jako něco, co je mu dáno. Redistribuční prostředí je z tohoto úhlu pohledu člověku vlastní (imanentní), filosoficky můžeme napsat, že člověk se rodí (je vržen)⁵³⁷ do redistribučního prostředí. Potůček (2005) proto oprávněně konstatuje, že všechny ekonomické či sociální systémy jsou současně systémy redistribučními, neboť v nich dochází k jinému přerozdělení prostředků, než které odpovídá výkonům jeho členů. Tato redistribuce souvisí s recipročními systémy – je založena na sounáležitosti jednotlivých osob, na ochotě vzdát se určitých statků a zdrojů, které dotyčná osoba vlastní, ve prospěch někoho potřebnějšího⁵³⁸.

⁵³³ Další detaily viz např. Valenčík (2008), Valenčík (2012), Valenčík a kol. (2014).

⁵³⁴ Danou problematikou se rovněž zabývají např. Popper (1994a), Hayek (1995).

⁵³⁵ Hayek (1995) zdůrazňuje, že redistribuce je typická pro první lidské skupiny a sloužila jako způsob přežití těchto skupin. Problém je, pokud se pravidla redistribuce vhodná pro malé uzavřené skupiny uplatňují v tom, co Popper (1994a, 1994b) nazývá otevřenou společností (viz kapitola 5.6) a Hayek rozšířeným řádem lidské spolupráce. Hayek (1995, s. 129) zde konstatuje: „Nejspíš je pravda, že by lidé byli se svými ekonomickými podmínkami spokojenější, kdyby cítili, že relativní postavení jedinců jsou spravedlivá. Jenomže celý ideový základ distributivní spravedlnosti, že by měl každý člověk dostat to, co si morálně zaslouží, nemá v rámci rozšířeného řádu lidské spolupráce smysl, protože dostupný produkt (jeho velikost a dokonce i jeho existence) závisí na v jistém smyslu morálně indiferentním způsobu alokace jeho částí.“ Zjednodušeně pro rozšířený řád lidské spolupráce platí, že úspěch záleží na výsledcích, nikoli na motivaci.

⁵³⁶ Slovy Martina Bubera, viz Buber (2005).

⁵³⁷ Heidegger (1996).

⁵³⁸ Tento text se nemůže věnovat problematice vztahu redistribuce a spravedlnosti. Z hlediska současné doby pouze upozorníme (viz Váně 2006, s. 112), že „problém však spočívá v tom, že v současnosti dochází ke stále

Právě proto, že daná redistribuce je nutná k přežití lidstva, že se s ní lidé setkávají po dlouhá tisíciletí, je spojena s etickými kodexy, které existují ve všech lidských společenstvích. Daný typ redistribuce musí být samozřejmě nějakým způsobem upraven, musí existovat nějaká pravidla, ve prospěch koho má být redistribuováno, jakými způsoby má redistribuce probíhat apod. Vzhledem k dlouhé době, po kterou k této redistribuci dochází, mají příslušná pravidla často podobu neformálních institucí – zvyků, obyčejů, tradic, konvencí apod. Vskutku po dlouhou dobu platilo, že péče o děti, staré lidi, nemocné atd., kteří v dané společnosti žijí, nemusí být nijak uzákoněna nebo upravena jinými formálními pravidly⁵³⁹. V tomto textu bude tento typ redistribuce označen za redistribuci ve prospěch potřebných osob, respektive za potřebnou (žádoucí) redistribuci. Můžeme ji rovněž charakterizovat jako redistribuci, která usiluje o větší rovnost mezi jednotlivými členy společnosti.

Lze přitom samozřejmě diskutovat o tom, zda se skutečně jedná o redistribuci. Konkrétně lze namítnout, že rodiče sice přerozdělují své zdroje ve prospěch svých dětí, rodiče tak ale činí s předpokladem, že v okamžiku, kdy zestárnou, tak se o ně děti postarají. Stejně tak může společnost podporovat staré, nemocné, nezaměstnané, invalidy apod., přičemž ti, kteří se vzdávají zdrojů a statků (své odměny) ve prospěch takto znevýhodněných osob, alespoň implicitně předpokládají, že pokud by i oni byli nějakým znevýhodněním postiženi, bude o ně postaráno. Jinými slovy, potřebná redistribuce může být zároveň formou ochrany proti riziku, formou sociálního pojištění, formou spoření (na stáří) apod. V mnoha případech má redistribuce i investiční charakter – pokud např. rodiče či společnost investují do vzdělání dětí, lze předpokládat, že děti akumulují znalosti, které společnost v dosavadním vývoji získala, že budou na základě těchto znalostí rovněž schopny inovovat a že tedy zvýší celkové bohatství společnosti, z čehož mohou mít prospěch i osoby, které se statků, zdrojů nebo své odměny právě vzdávají. Chce-li společnost poskytovat veřejné statky nebo obecně prospěšné statky, musí rovněž redistribuovat. Řada z těchto veřejných statků (např. silnice) má jednoznačně investiční charakter, jejich pořízení může přispívat k růstu daného systému a tedy i k růstu bohatství jednotlivých členů systému. Obecně potřebná redistribuce zahrnuje systémy buď privátního, nebo veřejného sociálního (společenského⁵⁴⁰) investování či sociálního pojištění.

Pokud však je redistribuce definována jako stav, kdy odměna jednotlivých členů systému neodpovídá jejich skutečnému příspěvku k výkonnosti systému, který vychází z nabídky

větší redukci problematiky spravedlnosti na otázku týkající se ‚pouze‘ kritérií distribuce. Důvodem je, že i stěžejní principy teorie spravedlnosti, které jsou výdobytkem moderny, tj. rovnost a svoboda, jsou převáděny, tj. redukovány a interpretovány prizmatem ekonomického kalkulu. Ten své nejpřesvědčivější vyjádření nalézá v možnostech spotřeby. Svoboda a rovnost se stávají atributy spotřeby a nikoli případně obráceně, což se v otázce vymezení spravedlnosti projevuje v již konstatovaném faktu, v hledání přijatelných kritérií distribuce, které mají zajistit a stabilizovat další reprodukci spotřeby.“ Jinak řečeno současná redistribuce opouští kritérium potřebnosti (ve smyslu orientace na člověka) a hledá jiná kritéria (včetně kritéria udržení současného charakteru společnosti).

⁵³⁹ Blíže např. North (1981). Hayek (1995, s. 148) potom píše: „Tato kniha vidí lidstvo v ustavičném kolísání mezi dvěma stavy bytí. Na jedné straně se lidé přiklání k postupům a emocím odpovídajícím chování uvnitř malých skupin, v jejichž kolektivech žili po více než sto tisíc let a v nichž se bližní, kteří se navzájem znali, učili pomáhat jeden druhému a jít za společnými cíli. Na druhém pólu máme novější vývoj v kulturní evoluci, kdy již nesloužíme především svým známým a nesledujeme sdílené cíle, kdy se vyvinuly instituce, morální systémy a tradice, které daly vzniknout a i nadále umožňují život mnohonásobně většímu počtu lidí, než zde byl v dobách před úsvitem civilizace. Tito lidé jsou zaměstnáni uskutečňováním tisíců rozmanitých cílů podle své volby, navzájem při tom spolupracují s tisíci lidmi, které většinou nepoznají, a přesto se to děje v atmosféře konkurence, jejich úmysly jsou většinou mírumilovné.“ V terminologii tohoto textu první pól, o kterém Hayek píše, představuje prostředí žádoucí redistribuce, druhý pól prostředí, ve kterém může vznikat tlak na nežádoucí redistribuci. Z tohoto pohledu se lze na nežádoucí redistribuci dívat jako na vedlejší produkt otevřené společnosti (Popper 1994a, 1994b, viz kapitola 5.6), respektive řádu rozšířené lidské spolupráce. Má proto smysl zdůraznit, že nepotřebnou redistribuci nelze nikdy zcela odstranit, protože to by znamenalo se vrátit na úroveň prvních primitivních společností.

⁵⁴⁰ Pojem sociální zde chápeme ve smyslu společenský, tedy v širším smyslu než potřebný, jak jej chápe sociální politika (viz např. Krebs a Durdisová 2007) – tento pojem se tedy nevztahuje pouze na redistribuci, kdy někdo nemá dostatek zdrojů k zajištění nějaké úrovně svých potřeb, ale i na redistribuci k zajištění rozvoje nějakého společenství.

daných osob a poptávky po jejich aktivitách, lze se domnívat, že se o redistribuci jedná, i když redistribuce slouží jako prostředek k dosažení dalších cílů. Navíc zejména v případě potřebné redistribuce platí, že málokdy z hlediska toho, co jednotlivé osoby do systému vložily a co získaly, dochází k jednoznačné ekvivalenci (včetně časové hodnoty jednotlivých statků a odměn), čili obvykle je vždy někdo v souhrnu za celý svůj život v pozici čistého příjemce nebo čistého plátce. V případě daní publikace věnující se veřejným financím (Hamerníková, Maaytová a kol. 2010) mj. konstatují, že daně jsou neekvivalentní platba – daně sice mohou sloužit k financování veřejných statků, jako příspěvek na sociální a podobné formy pojištění apod., není však zaručeno, že ten, kdo do redistribučního systému přispívá, dostane užitek nebo pojištění ve stejné výši, jako je jím zaplacená částka. Často jsou navíc dané systémy rovněž povinné, lidé se jich musí účastnit, i kdyby nechtěli.

Potřebná redistribuce může ovšem sloužit k ospravedlnění dalšího typu redistribuce. Jedná se o redistribuci, kdy ten, v jehož prospěch je přerozdělováno, si je schopen zajistit zdroje a statky ke svému životu sám. Jinými slovy, není nutné, aby ve prospěch určité osoby bylo redistribuováno. V praxi včetně historických příkladů se lze s daným typem redistribuce, kterou vzhledem k výše uvedenému můžeme označit jako nepotřebnou (nežádoucí)⁵⁴¹ redistribucí, setkat velmi často⁵⁴². V případě nepotřebné redistribuce nedochází k srovnávání příjmových a majetkových rozdílů, které mohou ohrozit stabilitu a vývoj systému. V případě nepotřebné redistribuce dokonce může být redistribuováno na úkor těch, jejichž příjem, majetek apod. je nízký, ve prospěch osob s vysokým majetkem – jinými slovy, může se jednat o redistribuci od chudých k bohatým. Může být samozřejmě redistribuováno i na úkor lidí s rozvinutými schopnostmi ve prospěch lidí s méně rozvinutými schopnostmi, přičemž ti, v jejichž prospěch je redistribuováno, by mohli své schopnosti rozvíjet sami, respektive úroveň jejich schopností je dostatečná k zajištění jejich základních potřeb.

Je samozřejmé, že kritérium, zda je nějaká redistribuce potřebná nebo nikoliv, je vždy arbitrární a záleží na hodnotovém soudu. V praxi se daná skutečnost projevuje kupř. diskusemi o výši sociálních dávek, o tom, které skupiny mají být podporovány (např. všechny rodiny s dětmi nebo pouze rodiny s dětmi, které zároveň mají příjem pod určitou hranicí), od jakého věku mohou nezaopatřené děti pracovat, jaký stupeň invalidity je nutný k přiznání plného invalidního důchodu apod. Arbitrární je rovněž stanovení výše základních potřeb (v praxi např. v podobě hranice hmotné nouze, životního minima)⁵⁴³ – pokud budou tyto hodnoty vysoké, tak většina společnosti musí být příjemci redistribuce. Arbitrární je i definování důvodů, proč si člověk nějaké potřeby není schopen zajistit sám a proč tedy musí být v jeho prospěch redistribuováno. Právě v důsledku hodnotové orientace těchto diskusí nelze očekávat jejich jednoznačné vyústění, tj. že bude jednoznačně stanoveno, které formy redistribuce jsou ještě potřebné a které nikoliv. To ovšem neznamená, že se jednotlivé subjekty nesnaží rozlišit mezi potřebnou a nepotřebnou redistribucí nalézt⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ V tomto textu budeme pojmy potřebná redistribuce a žádoucí redistribuce, respektive jejich opaky nepotřebná redistribuce a nežádoucí redistribuce používat jako synonyma.

⁵⁴² Z historie lze jako typický příklad zmínit nevolnictví a robotu, případně problematiku desátků, kdy docházelo k redistribuci ve prospěch šlechty a dalších skupin obyvatel na úkor nevolníků, respektive poddaných. Podrobněji např. Čornej a kol. (2003). O soudobých případech píše např. You (2015).

⁵⁴³ Výše těchto částek samozřejmě závisí i na ekonomických možnostech daného systému. Jako příklad lze uvést diskusi o výši dávek důchodového pojištění, kdy je zřejmé, že výše těchto dávek nemůže nerespektovat limity ekonomiky.

⁵⁴⁴ Klusoň (2004, s. 83) zde konstatuje, že za „sociálně nespravedlivé nemůžeme považovat majetkové nerovnosti, jež jsou produktem soutěžního trhu. Sociálně nespravedlivým a sociálně nezodpovědným je však každé takové jednání, jež porušuje pravidla trhu a pravidla slušného chování a odpovídající zákony, což se projevuje v nejrůznějších formách krádeží a podvodů. I ty jsou pak původci velkých majetkových nerovností. Proto za sociálně nespravedlivou nerovnost bohatství můžeme označit jen tu část majetkových nerovností, jež vznikla důsledkem podvodného a neetického jednání.“ V naší terminologii vede nežádoucí redistribuce k sociálně

Výsledkem tohoto hledání jsou např. normy, které osoby mají nárok na dávky v hmotné nouzi, podporu v nezaměstnanosti apod. Při redistribucích vyššího řádu (např. na úrovni rodiny) mají tyto normy často neformální charakter (např. v podobě rozhodnutí rodičů, do kdy a na co budou dávat dětem kapesné). Které formy redistribuce jsou chápány jako spravedlivé⁵⁴⁵ a které nikoliv, je součástí sdíleného přesvědčení daného společenství, přičemž tato přesvědčení můžeme (Aoki 2001, Aoki 2004) označit za součást institucí, tedy formálních a neformálních pravidel (viz kapitola 5.1), které strukturují fungování daných společností, určují, která jednání členů daných společností jsou přípustná a která nikoliv. Obecně řečeno, v určité době může být prostřednictvím formálních a neformálních institucí definováno, co je potřebné a co nepotřebné. Tyto instituce vytváří subjekty, které mají pravomoci (u formálních institucí), případně též schopnosti (u neformálních institucí) dané instituce tvořit. Změny daného přesvědčení jsou mj. ovlivněny (Williamson 2000, Žák a Vymětal 2005, Joskow 2008) technologickým pokrokem, změnou ve vzácnosti jednotlivých statků a zdrojů, ale i vlivem zájmových skupin, technologickým pokrokem a dalšími faktory.

Ekonomická teorie místo nepotřebné redistribuce obvykle hovoří o dobývání renty (viz kapitola 3.2), o snaze získat neoprávněnou výhodu (privilegium) na úkor jiných členů daného systému. Protože však důsledkem dobývání renty je redistribuce zdrojů, statků a příjmů, lze zároveň použít (byť možná poněkud emočně zabarvený) termín „nepotřebná redistribuce“. Z pohledu dobývání renty plyne, že nepotřebná redistribuce může mít řadu forem, nemusí se jednat pouze o přímé přerozdělování, kdy jsou někomu (určité skupině lidí) statky či zdroje odebrány a jinému (jiné skupině lidí) přiděleny. Přerozdělování může mít i nepřímý charakter, respektive lze hovořit o redistribuci v širším slova smyslu. Redistribuce rovněž může spočívat i ve vytváření umělých bariér vstupu do odvětví, kdy je některým subjektům bráněno v tom, aby vykonávaly určité činnosti, aby mohly disponovat určitými zdroji apod. (např. Acemoglu a Robinson 2015)⁵⁴⁶. V takovém případě jsou tyto subjekty méně produktivní – kdyby nebyly postiženy danými omezeními, byl by jejich výkon, a tedy i odměna vyšší. Rovněž tak ti, kteří mají z daných omezení výhodu, by bez této výhody nebyli tak produktivní, tudíž by realizovali nižší odměnu⁵⁴⁷. Dochází tedy k nepřímé redistribuci, kdy subjekt s výhodou sice neodebírání subjektu s nevýhodou přímo prostředky, brání však (přínejmenším souhlasí, aby bylo bráněno) subjektu s nevýhodou v tom, aby daná nevýhoda byla odstraněna. Subjekt s výhodou potom může realizovat vyšší příjem na úkor subjektu s nevýhodou. Dalším příkladem nepřímé redistribuce (redistribuce v širším slova smyslu) může být situace, kdy se

nespravedlivým a nezodpovědným nerovnostem, je neetickým jednáním (jednáním v rozporu s obecně přijatelnými zásadami).

⁵⁴⁵ Potřebné lze označit za spravedlivé, nepotřebné za nespravedlivé. Tento text se nemůže zabývat problematikou definice a určování spravedlnosti. Spíše pro zajímavost proto uvedme, že jeden z čelných představitelů tzv. staré institucionální ekonomie (Liška, Sliková a Volejníková 2011) John Commons jako jeden z problémů spravedlnosti uvádí rozlišování spravedlivé a nespravedlivé redistribuce (viz Commons 1934). V terminologii této práce lze říci, že Commons upozorňuje na skutečnost, že je třeba rozlišovat mezi potřebnou a nepotřebnou redistribucí.

⁵⁴⁶ Acemoglu a Robinson (2015) jako příklad společnosti, která byla nejprve velmi otevřená, postupně však zaváděla nepřímou redistribuci, uvádí středověkou Benátskou republiku. Omezení spočívala např. v omezování možností, kdo se může účastnit obchodních výprav, v zestátnění obchodu apod. V nedávné době můžeme dle autorů za odstrašující příklad nepřímé redistribuce označit systém apartheidu v Jihoafrické republice. V minulosti šlo o otrokářský systém, případně o segregační zákony v USA (tzv. zákony Jima Crowa), které oddělovaly v jižních státech USA bělošské a černošské obyvatelstvo. Detaily viz Acemoglu a Robinson (2015).

⁵⁴⁷ Ekonom F. Bastiat již roku 1849 popisoval kombinaci toho, co v našem textu nazýváme přímou a nepřímou redistribucí (citováno z Bastiat 2007, s. 298). „Nemůžeme si koupit víno, tabák nebo sůl, aniž bychom nezaplátili daň. A část této daně je podle zákona předána, formou výsad nebo podpor, lidem, kteří jsou bohatší než my.“ Příkladem nepotřebné redistribuce v současných podmínkách může být skutečnost, že řada veřejných zakázek je zadávána bez soutěže (předem vybranému zájemci). Detaily viz Ekonomický deník (2016). Další příklady uvádí třeba Čížek (2016) v oblasti využívání dotací EU na podporu biodiverzity, když ukazuje, že fakticky projekty, které podle názvu s podporou biodiverzity nějak zřejmě souvisejí, šla pouze zhruba čtvrtina z celkem 2,28 mld. Kč.

některým subjektům daří vyhnout placení daní, zatímco jiným nikoliv. První subjekty potom mají potom logicky pro svoje aktivity více prostředků.⁵⁴⁸

Na první pohled může systém, ve kterém pro některé subjekty existují bariéry vstupu do odvětví, působit jako systém distribuční – může se zdát, že jednotlivé subjekty (hráči) jsou odměňováni podle své skutečné výkonnosti (mezní produktivity). Pokud by však k těmto bariérám nedocházelo, byla by mezní produktivita, výkonnost i odměny jednotlivých subjektů odlišná. Bariéry vstupu do odvětví tak znamenají nepřímou redistribuci⁵⁴⁹. Obdobně, pokud někdo disponuje nějakým privilegiem, kterým ostatní subjekty nedisponují, tak může být produktivnější než tyto ostatní subjekty, přičemž vyšší produktivita a na základě toho vyšší odměny získává jen díky daným privilegiím. Privilegia a bariéry vstupu do odvětví jsou přitom dvě stránky jedné mince – pokud někdo si chce udržet nějaké privilegium, musí vytvářet bariéry, aby ostatní toto privilegium nezískali. Konstatujeme ještě, že ze zde uvedeného musí být zřejmé, že jak přímá redistribuce (tj. redistribuce, při které přímo dochází k přerozdělování existujících zdrojů a vyprodukovaných statků), tak nepřímá redistribuce má vliv na (mezní) produktivitu jednotlivých aktérů, jejich výkonnost apod. Tento vliv je přitom multiplikační (viz rovněž kapitola 6.1), dochází k ovlivňování i dalších subjektů (např. rodiny, okolí aktérů), jejich výkonnosti a jejich odměn. Z tohoto hlediska platí, že čisté distribuční prostředí (tedy prostředí, ve kterém je odměňování jednotlivých hráčů založeno na jejich výkonnosti dané nabídkou jednotlivých členů a poptávkou po jejich aktivitách) v praxi neexistuje, a nelze tedy hovořit o čistém distribučním systému, který není nikterak ovlivněn redistribucí.

Je třeba zdůraznit, že vedle tradičně uváděných důvodů, proč k dobývání renty (nepotřebné redistribuci) může docházet relativně snadno⁵⁵⁰, nelze zapomenout ani na důvod, že lidé jsou na nějaký druh redistribuce od svého narození zvyklí. Skutečnost, že určitá redistribuce probíhá dlouhodobě (to je konkrétním projevem existující struktury formálních a neformálních institucí), může způsobit, že je tato redistribuce v dané společnosti (systému) pokládána za něco samozřejmého a nezpochybnitelného, respektive, že lidé neuvažují (v dostatečné míře) o tom, že by tato redistribuce měla být změněna. Příjemci redistribuce, byť se jedná o nepotřebnou redistribuci, potom mohou argumentovat právě existující tradicí. Pokud potom příjemci usilují o ve společnosti dosud neprováděnou nepotřebnou redistribuci, mohou poukazovat na jiné, již existující způsoby redistribuce, na analogii těchto již prováděných redistribucí s nově navrhovanou formou apod. Nepotřebná redistribuce tedy čerpá své ideové odůvodnění z potřebné redistribuce i ze systémů založených na reciprocitě, tedy ze systémů, které vycházejí z lidské sounáležitosti, z osobních kontaktů, ze znalosti jednotlivých osob, s kterými ke kontaktům dochází, z potřeb přátelství, bezpečí, jistoty apod. Je třeba si uvědomit (Lea, Tarpy, Webley 1994, Wilk a Cliggett 2007), že lidé po většinu své existence žili v malých skupinách, ve kterých potřebná redistribuce a reciprocita byly nutnými podmínkami přežití jednotlivých členů i celé skupiny. Je proto logické, že lidská mysl, neformální instituce a další okolnosti jsou tímto dědictvím přinejmenším ovlivněny. Dané dědictví je mimochodem i jedním z důsledků, proč bývá trh (distributivní systém) tak často kritizován. Tržní interakce jsou ze zde uvedeného pohledu anonymní, neosobní, provádějí je většinou lidé, kteří se jinak blíže neznají, nic

⁵⁴⁸ Příklad, jak se placení daní vyhýbá firma Ikea, analyzuje Trnka (2016).

⁵⁴⁹ Bastiat (2007, s. 300–301) ve shodě s námi konstatuje: „Legální loupění lze uskutečnit nekonečně mnoha způsoby. Tím pádem máme nekonečně mnoho návrhů na jeho organizování: cla, protekcionismus, ochranářství, (...) zaručené zisky, (...) bezúročný úvěr a tak dále, a tak dále.“ Z Bastiatova přehledu vybíráme formy, které zde označujeme za nepřímou redistribuci. Jeho přehled zahrnuje i přímou redistribuci jako progresivní zdanění či minimální mzdu.

⁵⁵⁰ Stručně v souhrnu: příjemci redistribuce získají velkou částku, zatímco ti, na jejichž úkor je redistribuováno, jsou zatíženi relativně malou sumou, přičemž jejich náklady na boj proti redistribuci jsou vysoké, tudíž se „obětem“ redistribuce nevyplatí proti redistribuci bojovat, zatímco příjemcům se vyplatí o ni usilovat.

o sobě neví. V tržních interakcích často chybí vědomí sounáležitosti, pospolitosti, přátelství apod. Pokud tyto potřeby patří ke „genetické výbavě“ lidstva⁵⁵¹, která mu pomáhala přežít, je logické, že systémy, v nichž dané potřeby tolik nedominují, budou kritizovány, a to i přes jiné výhody, které tyto systémy nabízejí. Nepotřebná redistribuce mj. působí na lidské city, emoce, snaží se vyvolat dojem, že ve prospěch nějaké osoby nebo skupiny osob musí být redistribuováno. Vzhledem ke zde uvedenému, kdy v naprosté většině lidských systémů je nutná nějaká potřebná redistribuce, i vzhledem k naší „genetické výbavě“, je tedy nutno konstatovat, že s pokusy o nepotřebnou redistribuci se bude lidstvo neustále setkávat. Lze však tyto pokusy omezovat – podrobněji viz kapitola 9.6.

V terminologii této práce konstatujeme, že nepotřebná redistribuce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. U této redistribuce neexistuje důvod, proč by mělo být redistribuováno. Je výsledkem snahy dosáhnout nějakého privilegia. Ať už v podobě přímého přerozdělování, kdy někdo získává nějaké statky či zdroje na úkor jiné osoby, nebo v podobě nepřímého přerozdělování, kdy privilegia mají podobu nějaké pozice (postavení). V obou případech ti, v jejichž prospěch je přerozdělováno, zároveň usilují, aby množina osob, v jejichž prospěch je buď přímo, nebo nepřímo přerozdělováno, byla co nejmenší. Pokud by se zvětšovala, tak by ti, v jejichž prospěch je přerozdělováno, svou výhodu ztraceli. Dané jednání nelze označit za univerzální. Kdyby každý usiloval pouze o redistribuci na úkor jiných osob, nemohla by společnost vůbec fungovat. Při redistribuci je obecně opuštěn princip nestrannosti – s těmi, v jejichž prospěch je redistribuováno, je zacházeno jinak než s ostatními. Při nepotřebné redistribuci však není pro jiné zacházení zvláštní důvod. To vytváří v lidech pocit nespravedlnosti, přesvědčení, že záleží na nějakých speciálních okolnostech, zda budou nebo nebudou zvýhodněni. Ze všech těchto důvodů se domníváme, že nepotřebná redistribuce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Z hlediska členění, které uvádějí Acemoglu a Robinson (2015) se můžeme na pravidla, která upravují nepotřebnou redistribuci, dívat jako na extraktivní instituce. Nepotřebná redistribuce se nutně nemůže vztahovat na všechny členy společnosti, její příjemci musí mít jistou exkluzivitu, privilegia, monopolní nebo oligopolní postavení.

Má smysl si položit otázku, zda nejsme moc přísní, když tvrdíme, že nepotřebná redistribuce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Jak jsme již konstatovali, nepotřebná redistribuce může mít řadu forem. V některých případech (např. v situaci omezení vstupu do odvětví) mohou tyto formy přinášet jen malé škody. Jiná jednání, která jsou evidentně v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání (např. krádež), mohou přinášet škody výrazně větší. Konstatujeme proto, že porušení obecně přijatelných zásad může být různého druhu, některá z hlediska svých důsledků mohou být závažnější než jiná. Konsekvenční etické teorie hodnotí lidské jednání podle jeho účinků. Jak jsme konstatovali v kapitole 2.4, v této práci se hlásíme k deontologickým etickým teoriím, které hodnotí lidské jednání podle toho, jaké je. Z deontologického pohledu hodnotíme nepotřebnou redistribuci jako jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Klíčová je zde podstata daného jednání. Uvědomujeme si ale zároveň, že je nutno hodnotit i důsledky daného jednání a podle těchto důsledků (vzhledem k omezeným zdrojům a vzhledem k tomu, že porušování obecně přijatelných zásad je součástí lidské přirozenosti, viz kapitoly 3.2 a 4.1) je nutno se zároveň rozhodovat, která porušování jsou závažnější, proti kterým je třeba důsledně bojovat. Tento text se rozhodně nedomnívá, že by mělo být postiženo každé porušení obecně přijatelných zásad. Na to nemá společnost dost prostředků. Navíc by to byla společnost extenzivních trestů – většina lidí (Ariely 2012) alespoň příležitostně dané zásady poruší. Účinnější je vytvářet pobídky, které tato porušení omezi⁵⁵².

⁵⁵¹ Podrobněji např. Koukolík (2007).

⁵⁵² Ariely (2012) jako příklad takových pobídek zmiňuje ploty, dveře a zámky, které zabrání většině lidí krást cizí majetek.

Jedním z podstatných důsledků každé redistribuce je skutečnost, že vede ke snížení výkonnosti daného systému⁵⁵³. To je poměrně logické – s redistribucí jsou spojeny určité náklady. Zdroje použité na redistribuci již nemohou být použity k produkci nových statků, tedy nemohou přispívat k růstu výkonu systému. Zejména však má redistribuce demotivační charakter. Ten, na jehož úkor se redistribuce děje a kdo tedy přichází o plody svého úsilí, není motivován k ekonomické aktivitě a snižuje ji. Jeho demotivace však vede k poklesu výkonnosti celého systému a tudíž i k poklesu množství zdrojů, jež lze v rámci systému přerozdělit. Stejně tak ten, v jehož prospěch je přerozdělováno, není, má-li příjem (respektive statky a zdroje) zajištěn prostřednictvím redistribuce, příliš motivován, aby byl ekonomicky aktivní a aby přispíval ke zvýšení výkonnosti celého systému. Jestliže v případě žádoucí redistribuce je pokles výkonnosti kompenzován tím, že je redistribuováno ve prospěch potřebných, v případě nežádoucí redistribuce k žádné takové kompenzaci nedochází. Platí potom, že čím větší je nežádoucí redistribuce, tím bude systém méně výkonný. V krajních případech může dojít až k jeho zániku. Každý systém, chce-li být zachován, musí proto nežádoucí redistribuci omezovat. Jednou z cest je stanovit taková pravidla, která tento typ redistribuce nepodporují. Tím se vracíme k závěru kapitoly 3.3 a zároveň dáváme odpověď, jaká pravidla by ekonomický systém měl mít, aby bylo zaručeno jeho přežití – pravidla, která co nejvíce eliminují nežádoucí redistribuci. Tato pravidla nutně musí mít charakter inkluzivních ekonomických a politických institucí – vytvářejí inkluzivní trhy, tedy trhy, které lidem poskytují nejen možnost zasvětit svůj život takovému povolání, které nejvíce vyhovuje jejich talentu, ale také vytvářejí spravedlivé prostředí, které jim to umožní. Tyto instituce prosazují vlastnická práva, nastavují rovné podmínky pro všechny a povzbuzují k investicím do nových technologií a dovedností. Dále umožňují dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozdělují moc) a obsahují žádoucí míru centralizace (detaily viz kapitola 5.2, další poznámky k charakteru norem umožňující přežití systému viz rovněž kapitola 6.4).

6.3 Otevřená a paralelní redistribuce

V subkapitole 6.2 jsme redistribuci rozdělili na potřebnou (žádoucí)⁵⁵⁴ a nepotřebnou (nežádoucí). Vedle tohoto dělení zde představíme další dělení⁵⁵⁵, a to na otevřenou a paralelní redistribuci. Pro otevřenou redistribuci platí, že pravidla dané redistribuce jsou obecně známá, v nějaké podobě deklarovaná, jsou tedy součástí systému pravidel, který je uznáván, respektive vymáhán. Samozřejmě, že mohou existovat subjekty, které s pravidly nesouhlasí, případně aktivně usilují o jejich změnu. Podstatné pro otevřenou redistribuci je právě to, že společností obecně uznávaná pravidla, která tuto redistribuci upravují, jsou buď obecně akceptována, nebo je jejich dodržování alespoň nějakým způsobem vymáháno. Platí zde to, co již bylo zmíněno v kapitole 5.1: Pokud se všichni chovají v souladu s danými pravidly, jsou akceptována. Pokud se někdo nechová v souladu s danými pravidly, tak alespoň v některých případech je dotčený sankcionován nebo jiným způsobem je dosahováno jejich vymáhání. Kdyby se podle daných pravidel nikdo nechoval a vůbec by

⁵⁵³ Daná skutečnost – čím větší přerozdělování v rámci systému, tím menší výkonnost systému, je obvykle interpretována jako dilema (trade-off) mezi rovností a efektivností. Teoreticky toto dilema popsal Okun (1975), dále je prezentováno např. v Musgrave a Musgraveová (1994), Stiglitz (1997), Tetřevová (2008). Z empirických studií lze potom zmínit např. studii Kuhn a Riddell (2006), která na příkladu rozdílných systémů pojištění v nezaměstnanosti v Kanadě ukazuje, že systémy s vyššími příspěvky v nezaměstnanosti vedou k většímu počtu nezaměstnaných a delší době nezaměstnanosti. Rozbor vztahu rovnosti a efektivnosti blíží se danému pojetí nabízí též např. Canto a Laffer (1982), Browling a Johnson (1984), Atkeson a Lucas (1993), Potůček (2005), Gočev (2006), Baumol a Blinder (2006), Krebs a Durdisová (2007), Blanchard (2010), Valenčík, Heissler, Wawrosz (2010).

⁵⁵⁴ Wawrosz (2011).

⁵⁵⁵ Tento text se nezabývá dalšími možnými děleními redistribuce. Možná jsou kupř. následující dělení: 1. Podle oblasti, ve které k redistribuci dochází. 2. Podrobnější dělení podle způsobu, jak je redistribuováno. 3. Podle toho, kdo o redistribuci rozhoduje. 4. Podle toho, co je redistribuováno. Atd.

nebyla vymáhána, tak se jedná o mrtvé instituce (Wawrosz 2012a). Takovými pravidly ale nemá smysl se zabývat. Konstatujeme, že otevřená redistribuce může být jak potřebná, tak nepotřebná. Oba dva typy redistribuce jsou většinou upraveny pravidly daného společenství, tato pravidla jsou veřejná a sdílená členy daného společenství, jejich dodržování je nějakým způsobem vymáháno. Pro potřebnou redistribuci přitom jednoznačně platí, že je otevřenou redistribucí. Potřebná redistribuce musí být založena na jasných, zřejmých a obecně uznávaných pravidlech, která mají podobu formálních i neformálních institucí – formální institucí mohou být pravidla pro přidělování sociálních dávek, neformální institucí pravidla přerozdělování v rodině. Má-li v legálním redistribučním systému potřebné redistribuce tato redistribuce probíhat řádně, musí být pravidla výsledkem shody v daném systému, včetně toho, že i případná změna pravidel je výsledkem shody. Pravidla dále musí být dodržována, jinak k potřebné redistribuci nebude docházet.

Paralelní redistribuce je skrytá redistribuce, která je v rozporu s pravidly pro otevřenou redistribucí. Pokud se paralelní redistribuce účastní více osob (v terminologii teorie her hráčů), hovoří ekonomická teorie (Valenčík 2008, Wawrosz 2012a) o tzv. paralelních redistribučních systémech. Paralelní redistribuční systém je tedy skrytý redistribuční systém v rámci nějakého jiného redistribučního systému, vytváří jej část hráčů tohoto systému, kteří se snaží zvýšit svoje výplaty odlišným způsobem než způsobem, který je použit v otevřeném redistribučním systému⁵⁵⁶. K základním znakům paralelního redistribučního systému patří:

- porušování pravidel, která existují v rámci otevřeného redistribučního systému; jednání, které v otevřeném redistribučním systému není povolené.
- redistribuce je skrytá a utajovaná.
- redistribuce ve prospěch členů paralelního redistribučního systému se děje na úkor otevřeného redistribučního systému, v rámci kterého paralelní redistribuční systém existuje.
- prostřednictvím paralelní hry usilují členové paralelního redistribučního systému o zvýšení odměny, která je jim vyplácena. Tato odměna může mít peněžní i nepeněžní podobu, může spočívat v získání nějaké výhody (pozice) – např. snadnějšího přístupu ke zdrojům, statkům (včetně informací apod.), takže díky této pozici mají členové paralelního redistribučního systému vyšší příjmy nebo nižší náklady, než pokud by se paralelní hry neúčastnili atd.

V paralelním redistribučním systému tedy jsou skrytě (tj. tak, aby to neporušující hráči nevěděli) porušována formální a neformální redistribuční pravidla, která existují v rámci původního redistribučního systému. Tato pravidla jsou narušována s cílem provádět v otevřeném redistribučním systému skrytou (paralelní) redistribuci, tj. provádět takové přerozdělování, které je odlišné od redistribuce uskutečňované v otevřeném redistribučním systému⁵⁵⁷. Za charakteristický znak paralelního redistribučního systému lze tedy považovat to, že každému paralelnímu redistribučnímu systému a paralelní redistribuční hře odpovídá určitý typ narušení institucionálního rámce – paralelní redistribuční systém (hra) porušuje institucionální uspořádání otevřeného redistribučního systému, přičemž toto narušení se děje skrytým způsobem, tj. je porušující usilují, aby se o něm ostatní osoby (hráči) nedozvěděli a nemohli proti porušení zasáhnout.

Zdůrazněme, že ne každé porušení institucí v legálním redistribučním systému lze označit za paralelní redistribuční hru – jak již bylo zmíněno, touto hrou se myslí takové porušení,

⁵⁵⁶ Korupční jednání je typickým příkladem paralelní redistribuce. Jak uvádí Klitgaard (2008), korupční systémy mají vlastní způsoby získávání členů, vlastní hierarchii, vlastní systémy odměn a trestů, dohod a jejich vynucování.

⁵⁵⁷ Lambsdorff (2007) udává obdobnou charakteristiku (tj. narušování institucionálního rámce a skryté jednání) pro korupci, která je v našem textu uvedena jako jeden z příkladů paralelní redistribuční hry. Konkrétní popis paralelní redistribuční hry – skrytého zneužívání pozemkové dokumentace v Keni ve druhé polovině 20. století – je obsažen v Onoma (2010).

jehož cílem je dosáhnout odlišné redistribuce než v legálním redistribučním systému. Jako širší kategorii než paralelní redistribuční systém (hra) lze proto zavést kategorii paralelní hry. Paralelní hra obecně spočívá ve skrytém porušení institucí, které existují v rámci nějaké jiné (viditelné, zjevné) hry. Příkladem paralelní hry, jejímž důsledkem není skryté přerozdělování, mohou být např. skryté pomluvy, některé přestupky (např. dopravní), skryté porušení některých neformálních institucí – např. tabu apod. Rovněž je třeba rozlišit paralelní redistribuční jednání (hru), kterého se může dopustit pouze samotný jednotlivec porušující pravidla otevřeného redistribučního systému, a paralelní redistribuční systém, kde je podmínkou účast více hráčů a vznik nějaké skryté koalice, přičemž členy skryté koalice mohou být i někteří členové vítězné koalice v legálním redistribučním systému (nikoliv však všichni členové této vítězné koalice)⁵⁵⁸. Příkladem paralelního redistribučního jednání, kterého se dopouští pouze jednatel, může být zpronevěra.

V rámci paralelního redistribučního systému mohou vznikat další paralelní redistribuční systémy. Jako příklad lze zmínit dohodu mezi několika producenty o rozdělení trhu, společném stanovení cen apod. Tuto dohodu můžeme v souladu s Frank a Bernanke (2002) nazvat oligopolní dohodou. Oligopolní dohody jsou samy o sobě ve většině zemí (včetně ČR) nelegální, takže se jedná o paralelní hru. Lze přitom konstatovat, že i u této dohody dochází k přerozdělování – diskriminovanými hráči jsou zde zákazníci, kteří musí platit vyšší cenu (cena, kterou zákazník platí, tedy nevyplývá pouze z produktivity firmy). Rozdíl mezi cenou vzniklou jako důsledek oligopolní dohody a cenou, kterou by zákazníci platili, pokud by tato dohoda neexistovala, zákazníci už nemohou použít k uspokojení svých potřeb (včetně investice do svých schopností apod.). Uzavřením oligopolní dohody a její realizací se tedy mění struktura příjmů jednotlivých subjektů, mění se tedy i množina jejich investičních příležitostí a mění se alespoň nepřímo i jejich ekonomická síla. Oligopolní dohodu tedy můžeme označit za paralelní redistribuční hru, která vytváří paralelní redistribuční systém (jeho členy jsou firmy, které dohodu uzavřely) – tento systém naplňuje např. výše uvedený znak, že se jedná o skrytou dohodu. Nicméně některé z firem, které uzavřely oligopolní dohodu, se mohou dále skrytě domluvit, že tuto dohodu budou tajně porušovat. Samotnou oligopolní dohodu lze potom označit za paralelní hru prvního řádu, její porušení za paralelní hru druhého řádu. Obecně je zřejmé, že může přitom dojít i k porušení paralelní hry druhého řádu atd., čili paralelní hry mohou mít teoreticky nekonečné množství řádů⁵⁵⁹.

Z hlediska rozlišování je nutno zastavit se ještě u následujícího (viz též kapitola 2.7):

- Výše je uvedeno, že paralelní hra je založena na skrytém porušení institucí, které existují v rámci nějaké jiné (otevřené) hry. Nicméně lze si představit situaci, kdy dochází k veřejnému porušování nějakého pravidla (tj. porušující nemá úmysl porušování skrývat), proti porušujícím však obecně není uplatněna žádná sankce. Potom ale nebudeme hovořit o paralelní hře. Z hlediska redistribučních procesů lze dále konstatovat, že pokud je veřejně porušováno nějaké redistribuční pravidlo, a toto porušení není sankcionováno, tak dané porušení vytváří jiné pravidlo, které se používá v otevřeném redistribučním systému.
- V některých systémech může být určité jednání postihováno, a potom ten, kdo se jej skrytě dopouští, hraje paralelní hru. V jiných systémech nemusí být dané jednání sankcionováno, a ten, kdo daným způsobem jedná (z hlediska zde použité terminologie), nehraje paralelní hru.

⁵⁵⁸ Pojem vítězná koalice vyjadřuje osoby, v jejichž prospěch probíhá otevřená redistribuce. Detaily viz Wawrosz (2012a).

⁵⁵⁹ Názorný příklad paralelních her stále vyšších řádů lze vidět ve filmu „Pekařův císař a císařův pekař“ (natočeno v Československu v roce 1951, režie Martin Frič) ve scéně, ve které se spiklenci, kteří se snaží odstranit císaře Rudolfa II (ve skutečnosti ale pekaře, jenž je císaři podobný), domlouvají na schůzce. Po domluvě většího počtu spiklenců se vždy sejde menší počet spiklenců, kteří se dohodnou na dřívějším začátku schůzky. Tento menší počet spiklenců tedy poruší původní dohodu, ve zde uvedené terminologii se účastní paralelní hry. Každá další schůzka menšího počtu spiklenců je potom paralelní hrou vyššího řádu.

Přestože rozlišení mezi otevřenými redistribučním systémem a paralelním redistribučním systémem nemusí být vždy jednoznačné a v rámci paralelní redistribuční hry můžou probíhat další paralelní hry, lze se domnívat, že definice paralelního redistribučního systému je možná, užitečná a přínosná⁵⁶⁰. Fakt, že v redistribučních systémech mohou probíhat paralelní redistribuční hry, umožňuje vysvětlit odlišnosti v příjmech (odměnách), které ve skutečnosti dostávají členové vítězné koalice otevřeného redistribučního systému, odlišnosti v jejich postaveních apod. Paralelní redistribuční hry mohou být rovněž důvodem většího poklesu výkonnosti celého systému, než by odpovídalo poklesu, který je důsledkem otevřené redistribuce. Vzhledem k tomu, že lidé mohou jednat oportunisticky, mohou hrát také paralelní redistribuční hry, a proto je při analýze různých systémů rozumné zkoumat, zda v těchto systémech k paralelním hrám nedochází.

6.4 Korupce a teorie redistribučních systémů

Z hlediska terminologie teorie redistribučních systémů lze korupci označit za jednu z forem nepotřebné redistribuce. Korupci korumpující usiluje o nějakou výhodu (pro sebe nebo jiného), přičemž za tuto výhodu poskytuje korumpovanému nějaké plnění. Korupcí tedy dochází ke změně v příjmech, užitečných účastníků korupčního kontraktu a dalších osob, přičemž tato změna neplyne z výkonosti těchto stran, z jejich nabídky a poptávky. V kapitole 2.1 jsme konstatovali, že korupce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání a zdůvodnili jsme proč. Platí, že korupcí získává korumpující neoprávněnou výhodu, dostává něco, na co nemá nárok, a proto je toto jednání nežádoucí, respektive nepotřebné. Připomeňme zde (viz kapitola 2.2), že korupce je procedurálně nespravedlivá, protože porušuje zásadu nestrannosti. Dále je distributivně nespravedlivá, protože představuje prostředek sociální a ekonomické distribuce, který narušuje jiná obecně přijímaná kritéria distributivní spravedlnosti jako zásluhy, potřeby a rovnost⁵⁶¹.

Otázkou však zůstává, co vše pod pojem korupce z pohledu teorie redistribučních systémů zahrnout. Pouhé uplácení nebo poskytování jiných výhod (např. v podobě nepotismu nebo klientelismu)? Nebo i samotnou snahu získat nějakou výhodu a rozhodování představitele veřejné moci, který se podílí na získání dané výhody (např. snahu zemědělců získat dotace pro své produkty a hlasování poslance pro zákon, který toto umožňuje)? Jak jsme uvedli v kapitole 3.2, některé přístupy teorie veřejné volby považují za korupci samotné dobývání renty (viz příklad s kongresmanem, který hlasuje pro omezení zemědělské produkce) a za korupční jednání nepovažují, pokud někdo pomocí korupce usiluje o odstranění bariér vstupu do odvětví. V kapitole 2.4 byl zmíněn příklad komunistické Číny, kdy čínští občané, kteří chtěli cestovat mezi jednotlivými čínskými provinciemi, museli uplácet. Je toto jednání (uplácení) z pohledu teorie redistribučních systémů korupcí nebo ne? V kapitole 2.7 jsme potom citovali text Václava Bělohradského (Bělohradský 2011), který srovnává korupci s investičními pobídkami, lobováním, s nejrůznějšími finančními skandály apod. Můžeme se potom ptát: jsou investiční pobídky korupcí nebo ne?

Otázku, co všechno je a není korupce, je nutno si klást. Jedná se o závažné otázky, které dle našeho názoru pomáhají analyzovat postavení korupce ve společnosti. Rovněž pomáhají objasnit, proč ke korupci dochází. Pokud v předchozím odstavci uvedené příklady analyzujeme z pohledu teorie redistribučních systémů, můžeme konstatovat, že představují nejrůznější formy nepotřebné redistribuce. Abychom na otázku, co je a co není korupce, dokázali odpovědět, začneme problematikou pojmů, přičemž vyjdeme z textu Václava Bělohradského. Ten používá výrazy legální a nelegální. Legální lze v pojetí této práce

⁵⁶⁰ Zdůrazněme zde, že hranice mezi otevřeným a paralelním redistribučním systémem není ostrá. Některá osoba může být členem vítězné koalice v otevřeném redistribučním systému – v její prospěch probíhá redistribuce, přičemž budeme předpokládat, že se jedná o nežádoucí redistribuci, zároveň může být členem paralelního redistribučního systému, který provádí redistribuci na úkor otevřeného redistribučního systému.

⁵⁶¹ Smith a kol. (2008).

přeložit jako otevřené, jedná se o pravidla, která jsou veřejně deklarovaná, neskrývaná, která nejsou nijak sankcionována⁵⁶². Bělohradský upozorňuje, že v současnosti se lze setkat se spoustou forem redistribuce, přičemž některé jsou otevřené (v Bělohradského terminologii legální), tj. v souladu s pravidly daného systému, a jiné z těchto forem jsou v jeho terminologii nelegální. V terminologii tohoto textu můžeme nelegální redistribuci označit za paralelní redistribuci. Příkladem této paralelní redistribuce je i korupce. Bělohradský dále konstatuje, že hranice mezi otevřenou a paralelní redistribucí (v naší terminologii) není jednoznačná, že mnohdy jsou obě redistribuce propojeny. Dále zdůrazňuje, že otevřená redistribuce má mnohdy závažnější důsledky než paralelní redistribuce. Svým způsobem, byť danou terminologii nepoužívá, poukazuje na důsledky nepotřebné redistribuce bez ohledu na to, zda má otevřenou nebo paralelní formu.

Se zde prezentovanými závěry Bělohradského textu souhlasíme, respektive je upřesníme. Korupci se daří právě v redistribučních systémech nepotřebné redistribuce, kdy dochází k rozsáhlému přerozdělování. Toto prostředí vytváří živnou půdu pro korupci. Korupci budeme chápat jako specifickou formu nepotřebné redistribuce, při které existují přímé a relativně jasné vztahy mezi korumpujícím a korumpovaným, formu, která je v evropských podmínkách nelegální. Jiné formy nepotřebné redistribuce za korupci považovat nebudeme. Například nebudeme za korupci považovat situaci dobývání renty zmíněnou v kapitole 3.2, kdy kongresman podlehne tlaku lobbystické skupiny a hlasuje pro omezení zemědělské produkce, přičemž tak činí proto, že se domnívá, že si tím zajistí opětovné znovuzvolení (že jej zemědělci budou volit) – toto znovuzvolení mu korumpující slíbil. Nicméně vazba mezi možným znovuzvolením a hlasováním je nepřímá, hypotetická⁵⁶³. V daném případě obvykle korumpující nemůže zaručit, že korumpovaný bude zvolen – voliči mají možnost jiné volby. Daná situace dle našeho názoru nenaplnuje v tomto textu uvedenou definici korupce⁵⁶⁴, a proto ji za korupci pokládat nebudeme. Rovněž nebudeme za korupci považovat samotný lobbying s cílem získat nějakou neoprávněnou výhodu. Jak je uvedeno v kapitole 3.2, lobbisté přesvědčují, ovlivňují. Hranice mezi korupcí a lobbyingem je překročena tehdy, pokud lobbista nabídne peníze, službu nebo jiné plnění, které by vedlo k finančnímu nebo statusovému zisku osoby, kterou se snaží přesvědčit nebo informovat.

⁵⁶² Poznamenejme, že autor této práce ve svých dřívějších textech (např. Wawrosz 2012a) používal rovněž místo slova otevřený pojem legální. Nahradil jej ale pojmem otevřený proto, že pojem legální evokuje, že daná pravidla musí být nutně přijata státem. Lze si ale představit systémy, ve kterých redistribuční pravidla mají podobu neformálních institucí (viz kapitola 5.1), tedy pravidel, jež nejsou přijata státem. Přesto se jedná o otevřená pravidla – členové daných systémů daná pravidla znají, tato pravidla jsou v nějaké podobě vymáhána, jejich porušení je sankcionováno.

⁵⁶³ Nechceme říci, že korumpující nemůže znovuzvolení zaručit. Pokud je třeba v určitém okrsku převaha zemědělských voličů, je pravděpodobnost znovuzvolení větší. V demokratických volbách ale dané znovuzvolení není jisté. I když zemědělstí voliči mají z omezení produkce prospěch, mohou hlasovat pro jiného kandidáta. Aby korumpující své plnění vskutku zajistil, musel by kontrolovat, zda voliči (např. členové organizace, kterou korumpující zastupuje) vskutku hlasují pro daného senátory, sankcionovat ty, kteří tak nečiní, apod. To vše je sice možné, nelze ale v takovém případě hovořit o demokratické společnosti (viz Dahl 2001) Konstatujeme ještě, že v některých případech v tomto textu hovoříme o nepřímé korupci, např. v situaci, kdy vláda poskytuje obyvatelstvu některé statky pod jejich tržní cenou, s cílem udržet se tak u moci. Konkrétní příklady této korupce v socialistickém Československu jsou popsány v kapitole 7.4. Ačkoliv tedy používáme termín nepřímá korupce, mějme na paměti, že se spíše jedná o příklad nežádoucí redistribuce.

⁵⁶⁴ Připomínáme zde naši definici korupce, viz kapitola 2.1: „Veškeré chování osob, které se odchyluje od obecně přijatelných formálně i neformálně stanovených povinností za účelem dosažení soukromého finančního nebo jiného zisku a prospěchu. Korupce má podobu obchodu. Na jedné straně je zde osoba disponující jakoukoli formou moci (moci něco učinit, rozhodnout) – touto osobou může být i více subjektů, kterou nazveme korumpovaný. Korumpovaný porušuje své povinnosti proto, že mu z porušení plyne nebo bude plynout nějaké plnění či výhoda, která může pocházet od druhé strany nebo někoho jiného, toto plnění či výhodu mu korumpující slíbil. Na druhé straně je osoba, kterou nazveme korumpující, přičemž touto osobou rovněž může být několik subjektů. Korumpujícímu vyhovuje, aby korumpovaný porušil své povinnosti. Korumpující tímto jednáním korumpovaného dosáhne nebo může dosáhnout nějakého uspokojení (např. výhody) pro sebe sama, nebo pro spřízněný subjekt.“

Nicméně dané ovlivňování a hlasování, i když nespádají pod definici korupce, lze podle našeho názoru označit za formu nepotřebné redistribuce, která vytváří podmínky pro korupci. Ačkoliv tedy tento text bude rozlišovat mezi korupcí a dalšími formami redistribuce, ze zde uvedeného opět (viz i kapitola 3.3) vyplynulo, že korupci nelze analyzovat izolovaně, že je nutno zkoumat prostředí, ve kterém ke korupci dochází. Konkrétně platí, že toto prostředí je redistribučním systémem, že v tomto systému dochází k nepotřebné redistribuci. Ještě jednou jinými slovy jako důležitý poznatek a závěr: v systémech nepotřebné redistribuce bude docházet k většímu korupčnímu jednání než v systémech, kde nepotřebná redistribuce není zastoupena⁵⁶⁵. Čím větší míra nežádoucí redistribuce, tím větší pravděpodobnost přítomnosti korupce. Korupci je proto z tohoto pohledu nutno zkoumat spolu s dalšími formami redistribuce, je nutno analyzovat, nakolik je v daném systému zastoupena nežádoucí redistribuce⁵⁶⁶.

Jak je uvedeno výše, v běžných demokratických systémech je korupce paralelní redistribucí. Je v rozporu s otevřenými (formálními) pravidly daného systému. Korupce tato pravidla narušuje, toto narušování se děje skrytě, na úkor původního redistribučního systému, v rámci kterého paralelní redistribuční systém existuje. Platí dále, že prostřednictvím korupce usilují členové paralelního redistribučního systému⁵⁶⁷ o zvýšení odměny, která je jim vyplácena. Tato odměna může mít peněžní i nepeněžní podobu, může spočívat v získání nějaké výhody (pozice) – např. snadnějšího přístupu ke zdrojům, statkům (včetně informací apod.), takže díky této pozici mají členové paralelního redistribučního systému vyšší příjmy nebo nižší náklady. Nicméně mohou existovat systémy, ve kterých je korupce otevřená, je součástí pravidel, která jsou v daném systému uznávána (viz kapitola 2.7). V těchto systémech korupce představuje v terminologii tohoto textu otevřenou nepotřebnou redistribuci. Na úrovni celé společnosti se v soudobých systémech většinou jedná o stát capture – pokud je korupce na úrovni státu uznávána, je součástí pravidel, na jejichž základě stát funguje. Stát se netají svým korupčním charakterem, protože jeho představitelé vědí (nebo si to alespoň myslí), že obyvatelé korupci rovněž akceptují, že proti ní nebudou bojovat. Korupční normy jsou rozprostřeny skrz celou společnost, stát je organizován tak, aby byl boj proti korupci nákladný.

Bez ohledu na to, zda se jedná o otevřenou nebo paralelní redistribuci, platí, že daná redistribuce snižuje míru ekonomické rovnosti (ve smyslu rovnosti z hlediska příjmů, majetku) a míru rovnosti příležitostí. Jedná se tedy o nepotřebnou redistribuci⁵⁶⁸. Z hlediska korupce tedy pokládáme za klíčové rozlišování mezi potřebnou a nepotřebnou redistribucí,

⁵⁶⁵ Leoni (2007, s. 181) uvádí názorný příklad propojení nepotřebné redistribuce a korupce. „Jestliže například jen 10 voličů ze sta obdrží 100 dolarů jako zisk ze skupinového rozhodnutí, jehož náklady 100 dolarů se mají rozdělit rovným dílem mezi všechny příslušníky skupiny, pak těchto 10 voličů může mít zájem podplatit 41 dalších – alespoň tak, že každému z nich vrátí individuální náklad na jeho rozhodnutí, což znamená 1 dolar každému. Na konci pak 41 patřících k většině vyjde bez zisku, 40 náležejících j oficiální menšině zaplatí každý 1 dolar, aniž by z rozhodnutí získali nějakou výhodu, a každý z opravdových výherců dostane 10 dolarů výnosu oproti 5,1 dolarů nákladů (...).“ Dodejme, že v terminologii redistribučních systémů (Wawrosz 2012a), dotyčných 10 osob tvoří vítěznou koalici, v jejíž prospěch probíhá redistribuce, 40 osob tvoří osoby, na jejichž úkor redistribuce probíhá.

⁵⁶⁶ Zdůrazněme, že nežádoucí formy redistribuce mohou mít nejrůznější charakter. Může se jednat i o redistribuci, kdy některá osoba pracuje v určité podobě pro stát (např. podílí se na nějakém projektu, který stát financuje) a není si schopna, respektive bylo by to pro ni náročnější, zajistit prostředky na své živobytí jinými aktivitami. Takováto osoba potřebuje velký stát, potřebuje, aby stát vybíral velké daně. Zároveň je v jejím zájmu přímo nebo nepřímo bránit ostatním, aby i oni získávali od státu zakázky. Takováto osoba potom může tolerovat korupci ve veřejné sféře, pokud by boj proti korupci znamenal, že se zmenší rozsah přerozdělování, ke kterému v rámci státu (veřejné sféry) dochází.

⁵⁶⁷ Jak je uvedeno v kapitole 2.2, korupční kontrakt musí mít vždy alespoň dvě strany, tedy lze hovořit o tom, že vytváří paralelní redistribuční systém.

⁵⁶⁸ Klíma (2015, s. 187) zde konstatuje, že „nabývání neoprávněných výhod vede k obecnému nerespektování pravidel politické a ekonomické soutěže.“

nikoliv mezi otevřenou (legální) a skrytou (nelegální) redistribucí. Zdůrazněme ještě jednou (viz kapitola 5.2), že ve smyslu terminologie, kterou užívají Acemoglu a Robinson (2015), je nepotřebná redistribuce upravena extraktivními institucemi, tedy institucemi, které neumožňují vznik inkluzivních trhů, tedy trhů, jež lidem poskytují nejen možnost zasvětit svůj život takovému povolání, které nejvíce vyhovuje jejich talentu, ale také vytvářejí spravedlivé prostředí, které jim to umožní. Jsou to instituce, které umožňují dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozdělují moc) a obsahují žádoucí míru centralizace (takové authority), jež je schopna chránit vlastnická práva, dobrovolně uzavřené obchody a přístup na trhy. Mezi nepotřebnou redistribucí a extraktivními institucemi existuje vzájemný vztah: existují-li v nějakém systému extraktivní instituce, bude v tomto systému docházet k nepotřebné redistribuci. A opačně, nepotřebná redistribuce generuje rozvoj extraktivních institucí.

Pokles ekonomické rovnosti má negativní vliv na generalizovanou důvěru (Rothstein a Uslaner 2005)⁵⁶⁹, která je podstatným faktorem korupce (viz kapitola 5.6). V prostředí pouhé partikulární důvěry věří lidé pouze vybraným osobám (skupinám osob), ti, kteří nemají dostatek příležitostí, věří zpravidla pouze stejným lidem, přičemž se zároveň domnívají, že bohatí získali svůj majetek v důsledku nespravedlivé výhody. To vede k jejich radikalizaci. Na danou radikalizaci musí osoby, které příslušnými výhodami disponují, reagovat. Způsoby reakce jsou různé (zesílení své ochrany, poskytování sociálních dávek, vytváření ghett atd.), tyto způsoby však dále fragmentují společnost, vedou k dalšímu poklesu důvěry a tedy přímo i nepřímo⁵⁷⁰ k dalšímu nárůstu korupce. Rothstein a Uslaner (2005) zdůrazňují, že z obou dimenzí rovnosti (ekonomická a příležitostí) má větší význam (viz box 6.4-1) rovnost příležitostí. Korupce však znamená nerovnost příležitostí – příležitosti získávají zejména ti, kdo se účastní korupčních kontraktů⁵⁷¹. Naopak, pokud je ve společnosti zachována rovnost příležitostí, lze hovořit o tzv. egalitářské společnosti (viz kapitola 5.3), která se snaží ke všem svým členům přistupovat stejně. V této egalitářské společnosti neprivilégií bude nutně korupce menší než ve společnosti privilegii – nezapomínejme, že ve společnosti privilegii mohou držitelé privilegii používat korupci k tomu, aby si privilegia zachovali, a nedržitelé privilegii mohou prostřednictvím korupce usilovat o zmírnění negativních důsledků, které jim plynou z toho, že privilegia nevlastní, včetně toho, že prostřednictvím korupce získávají statky, které v důsledku neprivilégií nejsou schopni získat, případně je mohou získat jen obtížně⁵⁷². Z hlediska vztahu redistribuce a rovnosti příležitostí přitom platí, že pokud redistribuce přispívá ke zvyšování rovnosti příležitostí, nejedná se o nežádoucí

⁵⁶⁹ Rothstein a Uslaner (2005) na základě empirického výzkumu konstatují, že nerovnost je klíčovým faktorem poklesu generalizované důvěry. Jako řešení nabízejí univerzální přerozdělovací programy, přičemž konstatují, že země se mohou octnout ve dvou stavech institucionální rovnováhy. V pozitivním slova smyslu je rovnováha s nízkou nerovností, vysokou generalizovanou důvěrou a s univerzálními přerozdělovacími programy. V negativním slova smyslu s vysokou nerovností, nízkou generalizovanou důvěrou a s poptávkou pro radikální redistribuci, která však nemůže vyřešit problém ekonomické nerovnosti i nerovnosti příležitostí. Ve prospěch univerzálních redistribučních programů hovoří dle autorů skutečnost, že tyto programy zacházejí s každým stejně. Protože nejsou založeny na testování, nevyžadují vysoké byrokratické náklady. Na rozdíl od partikulárních programů nestigmatizují klienty, nevydávají jim signál, že jsou v nějakém podřadném postavení. Rovné zacházení je v souladu s občanskými právy, se zásadami respektu a důstojnosti.

⁵⁷⁰ Pokud je nespokojenost řešena rozsáhlou redistribucí, vytváří to jednoznačné korupční podhoubí. Ač daná redistribuce může být vnímána jako žádoucí, je pouze způsobem řešení nežádoucího stavu, přičemž tento stav byl způsoben nežádoucí redistribucí. Meltzer a Richard (1981), Teorell (2007) argumentují následujícím „začarovaným kruhem“: korupce způsobuje nerovnost (vědomí nerovnosti). To vede k větší poptávce po redistribuci. Větší redistribuce znamená větší stát (veřejný sektor), který dále vede k větší korupci.

⁵⁷¹ Klíma (2015, s. 171) charakterizuje jednu z forem korupce – politický klientelismus následovně: „představuje permanentně se rozšiřující systém více či méně skrytých vazeb a kontaktů mezi sférou politiky a byznysu, kladoucí si za cíl nekalými způsoby maximalizovat zisky ve formě co největší koncentrace moci a bohatství.“ V terminologii našeho textu Klíma popisuje systém nežádoucí redistribuce.

⁵⁷² Teorell (2007) zde dokládá, že korupční aktivity poškozují chudé dvakrát. Jednak chudým díky těmto aktivitám klesá příjem. Za druhé podstatnou část tohoto příjmu musí dát na zajištění základních statků za pomoci korupce.

(nepotřebnou) redistribucí⁵⁷³. Je tedy nutno zkoumat důsledky jednotlivých redistribučních kroků – kritérium rovnosti příležitostí se zde ukazuje jako velmi podstatné. Alespoň částečně toto kritérium pomáhá řešit rozhodování, zda je nějaká redistribuce žádoucí či nikoliv.

Box 6.4-1: Význam rovnosti příležitostí:

Rovnost příležitostí vytváří v občanech s menšími příjmy či majetkem pocit, že i když si nejsou ekonomicky rovni s občany s vyššími příjmy nebo majetkem, v budoucnu se může tato situace změnit. Občané se tak budou dívat optimističtěji do budoucna a budou mít důvod ke generalizované důvěře. Rovnost příležitostí je dále znakem férovosti, stejného přístupu. Občané s nižšími příjmy či majetkem se tak nebudou cítit tolik vytlaceni ze společnosti (daného systému), budou ochotni se zapojit do jeho aktivit, participovat na správě věcí veřejných apod.

Zdroj: Collier (2002), Rohstein a Uslaner (2005).

Teorie redistribučních systémů k řešení korupce konstatuje (Otáhal a Wawrosz 2012, Otáhal, Palát a Wawrosz 2013), že většina organizací (firem, státních nebo municipálních úřadů, neziskových subjektů apod.) působí v redistribučním systému prvního řádu, tedy redistribuce na úrovni celé společnosti. Tento systém je systémem otevřené redistribuce. V samotných organizacích rovněž často dochází k otevřené redistribuci, kdy jednotliví členové organizace jsou na základě otevřených pravidel odměňováni odlišně od své skutečné výkonnosti. Jakákoliv otevřená redistribuce vytváří příležitost k diskrečnímu rozhodování a k ovlivňování tohoto rozhodování, tedy i ke korupci (obecněji k paralelní redistribuci). Pokud v rámci jednotlivých organizací bude omezena otevřená nežádoucí redistribuce (viz závěr kapitoly 6.2), tedy pokud odměna jednotlivých členů organizace bude vycházet z jejich skutečné výkonnosti, lze snadněji zjistit, jaký význam mají agenti k dosažení cílů organizace. Tím se řeší nedostatek teorie zastoupení (viz kapitola 3.1). Zároveň lze snadněji odhalit stav, kdy dochází k nějaké paralelní redistribuční hře (včetně korupce), tj. ke skrytému porušování pravidel organizace, na jejímž základě se odměna některých členů organizace odlišuje od jejich výkonnosti. Zkoumáním, zda se jedná o žádoucí nebo nežádoucí redistribuci, se rovněž řeší problém, který trápí teorii dobývání renty (viz kapitola 3.2), tedy určení, které bariéry vstupu do odvětví jsou efektivní a které nikoliv. Obecně platí, že nežádoucí redistribuce nemůže být efektivní právě pro svůj nežádoucí charakter, protože vytváří pro některé osoby (skupiny osob) privilegia, která nepotřebují k uspokojení svých základních potřeb, respektive, že daná redistribuce nezvyšuje rovnost příležitostí jednotlivých členů společnosti.

Konstatujeme, že jsme si přitom, vzhledem k existenci potřebné redistribuce, vědomi skutečnosti, že otevřenou redistribucí nelze zcela odstranit. Na druhou stranu má smysl usilovat o to, aby tam, kde je to možné, tato redistribuce měla produktivní charakter – tj. redistribuované prostředky směřovaly k rozvoji schopností těch, v jejichž prospěch se redistribuuje. Na základě vyšších schopností mohou příjemci redistribuce disponovat větší produktivitou, dosahovat větších výnosů a z těchto výnosů splácet poskytnuté prostředky. Jako vhodný nástroj daného splácení se ukazují tzv. „income contingent loans“⁵⁷⁴ (viz Palacios Lleras 2004), kdy příjemce redistribuce hradí poskytnuté prostředky po určitou dobu určitým podílem ze svých výdělků, a to přímo tomu, kdo mu prostředky poskytl. Obecně zde platí, že korupci se nebude dařit v systémech, kde lidé budou moci rozvíjet své schopnosti,

⁵⁷³ Jedním z důvodů, proč je ve skandinávských zemích nízká míra korupce, ačkoliv je v nich přerozdělování (z hlediska podílu veřejných rozpočtů na HDP) vysoké, může být právě to, že daná redistribuce zvyšuje rovnost příležitostí. Detaily viz Rohstein a Uslaner (2005), Rohstein (2007), Salminen, Vinamaku, Ikola-Norbacka (2007), Johnston (2012).

⁵⁷⁴ Do češtiny lze termín „income contingent loans“ přeložit jako půjčky podmíněné příjmem. Přesněji, že splácení půjček je podmíněno příjmem. Částečné detaily viz kapitola 9.6, kde píšeme o principu přenesené ceny.

protože v těchto systémech budou moci dosahovat svých cílů právě prostřednictvím schopností, a nikoliv korupce. Podrobněji viz kapitola 9.6.

Otáhal (2014) jako nutnou podmínku omezení korupce vidí rozšíření soukromého vlastnictví, protože jen toto vlastnictví umožňuje ekonomickou kalkulaci (Mises 2005, Boettke 2014) a tudíž umožňuje odměňovat jednotlivé členy systému na základě jejich skutečné výkonnosti, nabídky a poptávky. Otáhal potom konstatuje, že otázka, jak omezit (řešit) korupci, může být modifikována na otázku, jak ustavit a vynucovat soukromé vlastnictví. I když vcelku souhlasíme s názory, že rozšíření soukromého vlastnictví omezuje korupci, nedomníváme se, že se jedná o postačující podmínku. Za klíčové zde vidíme rozšíření inkluzivních ekonomických a politických institucí (viz kapitola 5.2), tedy institucí, které chrání a vymezují soukromé vlastnictví⁵⁷⁵, které lidem poskytují nejen možnost zasvětit svůj život takovému povolání, které nejvíce vyhovuje jejich talentu, ale také vytvářejí spravedlivé prostředí, které jim to umožní, pomocí institucí, které umožňují dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozdělují moc). V praxi může být soukromé vlastnictví významně omezeno, přičemž daná omezení vedou k existenci nepotřebné redistribuce včetně korupce⁵⁷⁶. Problém korupce je tedy podle našeho názoru nutno řešit v kontextu nepotřebné redistribuce, přičemž je nutno ještě podrobněji popsat fungování osob, koalic a struktur, jejichž cílem je provádět nepotřebnou redistribuci ve svůj prospěch. To je předmětem osmé kapitoly.

⁵⁷⁵ Přičemž jako soukromé vlastnictví chápeme i vlastnictví své osoby (svého těla), details viz Rothbard (2009).

⁵⁷⁶ Hodgson a Jinag (2007) zde konstatují, že dobře definovaná a vynutitelná vlastnická práva sama o sobě nemohou být řešením korupce, protože korupce narušuje celý institucionální systém vlastnických práv.

7 Specifika korupce v Česku

Cílem této části je analyzovat historicko-společenské aspekty korupce v Česku. Vycházíme přitom z pojetí institucionální ekonomie, že řada institucí, zejména neformálních (včetně sdílených přesvědčení, viz kapitola 6.2), je produktem dlouhodobého vývoje, že tyto instituce přetrvávají i v podmínkách, které mohou být odlišné od situace jejich vzniku. Institucionální ekonomie⁵⁷⁷ zde hovoří o path dependency, tedy o závislosti na minulém vývoji. Pokusíme se ukázat, že historický vývoj Česka, společenské, ekonomické a další kontexty tohoto vývoje vytváří jisté příznivé podmínky pro korupci. Tento historicko-společenský vývoj spoluformuje sdílené přesvědčení, co je přípustné, legitimní, které aspekty lidského chování jsou obecně akceptovatelné. Pokud dlouhodobě dochází k jednání (situacím), které má korupční charakter, respektive je korupci blízké či vytváří pro korupci podmínky, s velkou pravděpodobností se to na rozsahu a četnosti korupce projeví. Zdůrazněme přitom, že naše analýza bude stručná a nemůže zahrnout všechny aspekty⁵⁷⁸. Nejprve se v několika subkapitolách zastavíme u historicko-společenských aspektů, které spoluformovaly současnou korupci v Česku, a potom zanalyzujeme právní úpravu stíhání korupce a kvalitu právního řádu v Česku.

7.1 Korupce v dějinách novodobého českého národa

Naši stručnou analýzu začneme v druhé polovině 17. století. Důvodem je, že v dané době se začal formovat novodobý český národ. Vznikal v prostředí habsburské monarchie⁵⁷⁹, v prostředí, které bylo vůči němu nepřátelské, které usilovalo o centralizaci, germanizaci monarchie. Vznik byl ovlivněn společenskými podmínkami, které panovaly v důsledku událostí po bitvě na Bílé hoře, tedy násilné rekatolizace, obnovení poddanství, vymezení drobné šlechty a laické inteligence. Jak konstatuje Podiven⁵⁸⁰ (1991), po roce 1648 přestal být český národ politickým národem, český jazyk se pěstoval pouze v nižších vrstvách. Vyšší šlechta až na výjimky pocházela ze zahraničí, stejně jako administrativní aparát. Světská vrchnost je lidu dále a cizejší než dříve, chybí společný zájem, nárazníkové pásmo v podobě drobné šlechty. Poddaní proto zanevřeli na panský svět, na kulturu tohoto světa. Svět na počátku novodobých Čech je uzavřen obzorem, na který lze dohlédnout ze selské chalupy. Je to svět drobných radostí a starostí, sousedských vztahů, rolí srozumitelných zblízka. Vlivy zvenčí tento svět do určité míry ohrožují, proto dochází k uzavírání do sebe. Zkušenost cca 100 let po skončení třicetileté války (1648) může být obecně převratnou zkušeností, která pravděpodobně poznamenává Česko dodnes. Nicméně těchto sto let (1648–1748) i následujících sto let (1748–1848) jsou roky, kdy dochází k nejrůznějším změnám. Stačí jen zmínit populační vývoj. Počet obyvatel českých zemí pobělohorských Čech je odhadován na cca 1 milión, kolem roku 1848 to je již cca 6 miliónů. Nejpočetněji je zastoupen živel maloměstský a selský, aristokracie až na výjimky není zastoupena. Celkově se Podiven (1991) domnívá, že český národ vznikl z torza někdejší české společnosti působením vlivů,

⁵⁷⁷ Furobotn a Richter (2005).

⁵⁷⁸ Historickým vývojem a jeho kontexty se zabývá řada autorů. Stručně uvedme ty, z kterých tato publikace vychází: Tigrid (1990), Podiven (1991), Klimek (1996), Klimek (1998), Konopásek (1999), Čornej a kol. (2003), Liška (2005), Kalinová (2007), Kopecká a Pitro (2010), Kalinová (2012), Pernes (2008), Kabele a Hájek (2008), Schwarzová (2009), Olivová (2012), Čornej (2013), Petráš a Svoboda (2015), Kautman (2015).

⁵⁷⁹ Tím, jak hodnoty, které existovaly v habsburské monarchii, dodnes ovlivňují národy, které v této monarchii žily, se zabývají Becker, Boeckh, Heinz a Woessmann (2015).

⁵⁸⁰ Pod zkratkou Podiven se skrývají Petr Pithart, Petr Příhoda a Milan Otáhal.

z nichž mnohé přicházely odjinud. To podle autorů má za důsledek spoléhání se na cizí vlivy, neochotu k rozhodné iniciativě⁵⁸¹, opatrné kalkulování apod.⁵⁸²

Proces, který se obvykle nazývá národní obrození⁵⁸³, je tedy procesem znovuformování českého národa z malých poměrů. Nejprve bylo nutno sestavit a ustálit český jazyk. Další generace obrozenců pracovala na identitě národa jako historické individuality, osvojuje si soudobou kulturu včetně kultury politické. Národní obrození i rozvoj českého národa probíhá po celé 19. století v prostředí habsburské monarchie, která není národním tendencím nakloněna, v prostředí konfrontace s Němci, kteří v českých zemích rovněž žijí. Český národ je po dlouhou dobu relativně homogenní, až do šedesátých let daného století zde prakticky nedochází ke třídním konfliktům. České měšťanstvo vzniká pomalu spíše drobným stádním, dělnictvo tvoří v šestimilionovém národě menšinu. Za rozhodující kritérium přiřazení se k národu je považován jazyk, což vede k vyloučení osob žijících v českých zemích, avšak mluvících německy. Svým způsobem platí, že homogenita národa je nutností, jinak by nepřežil, respektive by se znovu nerozvinul. Vědomá sounáležitost a praktická soudružnost se stávají hodnotami samy o sobě. Postupně se se rozšiřuje pojetí, že být Čechem znamená mluvit česky, ale také patřit k jedné velké rodině⁵⁸⁴.

Domníváme se, že právě snaha o jednotu, někdy o jednotu za každou cenu, spolu s malostí poměrů, ze kterých vznikal novodobý český národ, tvoří specifika české korupce. K tomu, aby novodobý český národ přežil, bylo nutno ledacos obětovat, nad ledačím přimhouřit oči, ledacos pozměnit. Spolupráce, soudržnost, mnohdy za každou cenu, se jevily jako nutnost. Pro národ se psaly texty, které byly vydávány za produkt dávných časů (např. Rukopis Královédvorský a Rukopis Zelenohorský⁵⁸⁵). Jinými slovy, národního rozmachu bylo dosahováno i za cenu oportunního jednání. Podiven (1991, s. 237) zde uvádí, že „český nacionalismus není z jednoho kusu. Horoucí láska k vlasti je jedním z dvojčat, druhým je vychytralost, případně poníženost. Česká bojovnost je proto většinou slabošská, výtržnická. Český realismus je většinou neupřímný, je spíše bezzásadovým oportunismem.“ Konstatujeme ale pro vyváženost, že konkrétní případy korupce za habsburské monarchie jsou spíše výjimečné. Notoricky známý je případ Karla Sabiny (mj. autora libreta k opeře Prodaná nevěsta), který od roku 1859 do roku 1872 podával za pravidelný měsíční plat zprávy o událostech v českém politickém životě a o lidech, kteří mu byli blízcí, rakouské policii⁵⁸⁶. Případně Švihovu aféru, ve které byl v roce 1914 národně-sociální politik Karel Šviha obviněn, že je konfidentem rakouské policie⁵⁸⁷.

⁵⁸¹ Ziner (1990, s. 28) potom argumentuje: „Páteří českého lidu (...) nebyl nezávislý sedlák nebo nezávislý podnikatel. Byla to spíše proletářská dělnická třída, jež tvořila třetinu obyvatel, městská maloburžoasie (s velkým počtem státních zaměstnanců) a drobní rolníci. (...) O sociální a politické orientaci českého lidu lze s jistou mírou přesnosti říci, že v ní byly silné kolektivistické prvky. Individuálně a jako národ hledali Češi bezpečné, chráněné prostředí.“

⁵⁸² Lze např. spekulovat, zda neochota bojovat v době Mnichovských událostí nemá určité kořeny v daných dobách.

⁵⁸³ Např. Liška (2005), Kopecká a Pitro (2010).

⁵⁸⁴ Toto přesvědčení je vyjadřováno heslem „Jsme přece všichni Češi!“ Pečinka a Jiránek (2000) zde konstatují, že právě malé prostředí, z kterého český národ vzešel, se projevuje v neochotě k radikálním změnám, v tendenci ke kompromisům, domlouvám za každou cenu.

⁵⁸⁵ Zdůrazněme zde, že v případě Rukopisů Královédvorského a Zelenohorského nebylo se stoprocentní jistotou prokázáno, že jde o padělky. Detaily k dané problematice viz Dobiáš a kol. (2014). Nicméně zpochybňování rukopisů bylo v 19. století odsuzováno. Ještě roku 1886, když zahájil veřejné tažení proti rukopisům T. G. Masaryk, Národní listy mu tehdy vzkazovaly: „Zapomeň, že jsi kráček po české půdě. My tě z našeho národního těla vylučujeme jako šerednou hlízu.“ (citováno z Česká televize 2015)

⁵⁸⁶ Detaily viz: Vykoupil (2013), Nesměrák (2013).

⁵⁸⁷ Detaily k této aféře viz např. Pernes a Nuska (2000).

Souhrnně lze období habsburské monarchie charakterizovat jako období s postupně upadající dominancí německy mluvícího obyvatelstva, respektive s postupně upadající nadvládou německého etnika v politickém a veřejném životě. Generalizovaně platí, že zatímco Němci byli v monarchii de facto privilegovanou, vládnoucí skupinou obyvatelstva s jasnou převahou v politickém i veřejném životě, Češi byli v rámci monarchie v druhořadém postavení. Němci vnímali monarchii jako vlastní stát, Češi tento pocit nesdíleli a monarchii po celé 19. století za vlastní stát nikdy nepřijali. V českém prostředí vznikající občanská společnost proto plnila jinou roli, než je dnes obvyklé – v první řadě fungovala jako náhrada absentujícího vlastního národního státu (Müller 2003). Velký rozvoj spolkové činnosti a veřejné angažovanosti Čechů tak dostával nový rozměr. Spolky nahrazovaly v myslích Čechů jejich vysněný stát, umožňovaly vzájemné setkávání, rozvoj vzájemnosti a sounáležitosti (Pithart 1996). Ve vztahu k reálně existujícímu státu však zpravidla český národ postupoval jinak. Místo loajality byly rozvíjeny obstrukce, pasivní rezistence, vydírání, ale také poníženost. Důsledkem Rakouska-Uherska je, že Češi generálně nepřijali odpovědnost za svůj stát, byl pro ně něčím cizím⁵⁸⁸. Právě tato cizost je dle našeho názoru dalším kořenem korupčního jednání ve veřejném sektoru – stát má často pověst něčeho, k čemu nemáme vztah, co nám nic nepřináší. Jak zde konstatuje Pithart (2015), důsledkem propasti my kontra oni (v té době Čechové kontra Habsburská monarchie), je obecná nedůvěra ke všemu, co nabývá institučních forem⁵⁸⁹.

Odcizený charakter státu se projevoval i ke vztahu k byrokracii. Soudobá literatura⁵⁹⁰ se na Rakousko-Uherskou byrokracii dívá poměrně smířlivě, domnívá se, že byla vcelku efektivní a že především díky ní monarchie fungovala. Nicméně pro český národ byla překážkou v jeho národních ambicích. Na druhou stranu řada osob usilovala o zaměstnání v řadách byrokracie. I zde tedy existoval ambivalentní a mnohdy oportunní postoj, který se přenášel i do dalších období. Tento text souhlasí s názorem formulovaným ve Vodička a Cabala (2011), že národní nesamostatnost Čechů v Rakousku-Uhersku vedla k politické kultuře s vysokou mírou pragmatismu. Vzhledem k tomu, že český národ nebyl v monarchii aktivním hybatelem, došlo k tomu, že se soustředil na život jednotlivce, neprojevoval zájem o veřejnou sféru, případně se snažil z monarchie získat co nejvíce bez ohledu na možné destruktivní důsledky tohoto snažení. Souhlasíme rovněž s názorem Tabery (2006), že občanská aktivita to na českém území nikdy neměla jednoduché, protože Češi od půlky 17. století neměli samostatnost, stále jim někdo povoloval a zase zakazoval svobodnou činnost. Toto dědictví dle našeho názoru přetrvává. Neochota angažovat se, kontrolovat stát, nedostatečná identifikace se státem a jeho politickými institucemi potom přispívá k větší možnosti realizovat korupční chování. Připomínáme zde⁵⁹¹ rovnici korupce: korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly – zodpovědnost (Klitgaard 1988, 1998). Chybí-li kontrola státu, bude to dle dané rovnice přispívat k rozšíření korupce.

K faktorům, které ovlivňovaly korupční chování v daném období, patří dle našeho názoru fakt, že habsburská monarchie nebyla plně rozvinutou demokracií. Všeobecné volební právo bylo realizováno až v roce 1907 a jen pro muže. Od šedesátých let devatenáctého století se sice občané těšili základním svobodám (shromažďování, tisku), tyto svobody však mohly být různými způsoby omezovány. V některých případech zákonná úprava zcela absentovala – v monarchii třeba neexistoval zákon o politických stranách, ty fungovaly dle principů

⁵⁸⁸ Obdobně argumentuje i Müller (2008), když píše, že česká společnost v 19. století se sice emancipovala vůči státu, ale učinila tak na národním, nikoliv liberálním základě. Idea národa byla podstatná, národ v tehdejších představách nefungoval jako společnost svobodných občanů, ale jako vzájemně propojený a soudržný celek.

⁵⁸⁹ Pithart (2015) se domnívá, že jedním z důsledků kontrastu my versus oni z 19. století, je v současnosti značně kritický postoj Čechů k Evropské unii.

⁵⁹⁰ Např. Wagner (2011).

⁵⁹¹ Detaily viz kapitola 4.2.

spolčovacího zákona, který nemohl respektovat některá jejich specifika⁵⁹². Zpochybněn nemohl být charakter státu – monarchie s panstvím Habsburků. Rakouský císař, členové habsburského dvora i další subjekty disponovali celou řadou privilegií. Svým způsobem v monarchii existoval kontrast mezi reálným fungováním monarchie a tím, co bylo uzákoněno, respektive deklarováno. Právě tento rozpor, fakt, že oficiální normy lze v některých případech obcházet, se v Čechách zakořenil a stal se tradicí (součástí sdíleného přesvědčení).

Rozpor mezi deklarovaným ideálem a realitou panoval i v tzv. první Československé republice. Meziválečné Československo bylo segmentovanou společností, rozdělenou etnicky, jazykově, nábožensky. V zemi žilo přes 3 milióny Němců (bylo jich více než Slováků, kterých bylo cca 2,5 miliónu, Čechů přes 6,5 miliónu), na cca 750 tisíc Maďarů, cca půl miliónu Rusínů a řada dalších národů a národností⁵⁹³. Většina neslovanských národů nebyla k nově vzniklému státu loajální, podmíněná byla i loajalita řady Slováků, respektive Rusínů⁵⁹⁴. Z hlediska charakteru první republiky Lustigová (2005) uvádí: „První republika byla státem politických stran a ty v ní měly privilegované postavení. A jen málokdo se odvážil kritizovat rozdělení nejrůznějších funkcí ve státní správě podle stranických legitimací. O to více možná překvapí, že strany (podobně jako za Rakousko-Uherska – viz výše) postrádaly jakékoliv právní zakotvení. Paradoxní je, že politické strany byly v zákoně výslovně zmíněny teprve v roce 1933 – tehdy se ovšem řešilo rozpouštění politických stran, které byly nebezpečím pro republiku a demokracii. (...) Politická scéna první republiky byla silně rozdrobena. Stranictví první republiky bylo vypěstováno do obrovských extrémů. V letech 1918–1938 existovalo na šedesát politických stran, které ve volbách usilovaly o moc. Vzhledem k tomu, že neexistovala omezovací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny, seděli v poslaneckých lavicích i zástupci menších politických stran. Právě roztržitost politického spektra s sebou nesla nutnost vytváření tu více, tu méně stabilních koaličních vlád. V letech 1920 až 1926 a od roku 1929 v Československu (s různými obměnami) fungovala široká koalice. Za necelých 20 let existence první republiky se vystříдалo 18 vlád. Časté střídání nepřispívalo ke stabilitě, vedlo k orientaci na krátkodobé cíle a ke krátkodobému oportunnímu chování, někdy ve stylu ‚urvi, co nejvíce‘. Koaliční strany neměly potřebu (a mnohdy vlastně ani možnost) odejít na čas do opozice a načerpat v ní sílu. A tím pádem neměly ani zapotřebí revidovat svůj politický program. Naopak opozice mohla svůj program gradovat, protože neexistoval reálný předpoklad, že se za demokratických podmínek dostane k moci a bude nucena svým voličům realizaci programu předvést v praxi – šlo totiž nejen o opozici protivládní, ale vlastně o opozici protirežimní. Tyto okolnosti přinesly znehybnění prvorepublikového politického spektra.“

V souladu se zde uvedeným se domníváme, že za první republiky nefungovala loajální politická opozice, nedocházelo ke střídání vládních garnitur, neexistovala možnost svržení vlády demokratickou procedurou. K specifickým prvním republiky patřila ve vztahu k politickým stranám skutečnost, že se tyto organizovaly převážně na národnostní bázi, přičemž často zastupovaly pouze část společnosti, jejich cílem nebylo oslovit všechny vrstvy. V mnoha ohledech šlo o dědictví z doby existence Rakousko-Uherska. Strany ale potom reprezentovaly úzké zájmy, chyběl jim celkový rozhled. Pro dílčí zisk (např. v podobě

⁵⁹² Balík a kol. (2011).

⁵⁹³ Údaje jsou převzaty z Krákora a Kopeček (2010).

⁵⁹⁴ Müller (2008), který vychází z Rádl (1923) zdůrazňuje, že první republika byla programově určena jen pro Čechy a Slováky. Jeho smyslem bylo mj. boj s Němci. Za těchto okolností se dle zde uvedených autorů nelze divit, že Němci nevzali svůj stát za vlastní.

ministerského křesla) byly ochotny ledacos obětovat, nevšimaly si důležitých tendencí⁵⁹⁵. To se podle nás projevilo i v neochotě bránit se v době Mnichovské krize. Kubát (2013) z našeho pohledu oprávněně zdůrazňuje, že předmnichovská Československá republika byla dobovým demokratickým státem, ale standardy demokracie byly nižší než v současné době a mnohé demokratické procedury nefungovaly, respektive fungovaly nedostatečně. Krákora a Kopeček (2010) či Pithart (2015) např. upozorňují, že v parlamentním systému předmnichovského Československa platilo pravidlo tzv. vázaných kandidátek, z něhož vyplývalo ustanovení, že poslanecký mandát nevlastní poslanec, ale politická strana, za níž byl do parlamentu kandidován. V případě, že nějaký poslanec v průběhu výkonu svého mandátu konal (např. hlasoval, ale i jinak konal) v rozporu s usnesením dané strany, mohla její strana mandátu okamžitě zbavit. Volební soud dané rozhodnutí potvrdil. To zvyšovalo závislost poslanců na straně, znemožňovalo kritické myšlení, demokratickou diskusi a další jevy pro demokracii běžné. Lustigová (2005) zde zdůrazňuje, že „poslanec byl tedy zcela závislý na politické straně – strana navrhuje, strana odvolává, strana určuje politickou kariéru. To samozřejmě přinášelo pokles zájmu občanů o politické dění i odchod výrazných osobností z politiky, protože ne každý byl ochoten hrát předepsanou roli. Jeden ze služebně nejstarších poslanců Karel Kramář v roce 1931 varoval, že je-li poslanec odloučen od svých voličů, nepracuje pro svůj okres, protože si je velmi dobře vědom toho, že na voličích jeho politická budoucnost nezávisí. A proč jsou podle něj vázané kandidátky špatné pro stát? „Poněvadž se tím odstraňuje individuální odpovědnost před státem. Všechno se svaluje na stranu a potom si musíme přiznat, že jakmile mohu svou odpovědnost svalit na širší skupinu, přirozeně zeslabuje se má vlastní odpovědnost a to je pro politický život neobyčejnou chybou.“ Jakkoli můžeme s leckterými politickými názory Karla Kramáře nesouhlasit, nelze mu upřít, že zcela vystihl jednu ze slabín tehdejšího politického systému. Volič byl skutečně pasivním „vhazovačem“ hlasovacích lístků do urny s vědomím, že nemůže téměř nic ovlivnit.“⁵⁹⁶.

Lze souhlasit s názory⁵⁹⁷, že demokratické strany zastupující český a slovenský národ usilující o zachování republiky byly nuceny spolupracovat právě proto, aby republika vůbec

⁵⁹⁵ Podobně argumentuje i Ziner (1990), který dále zdůrazňuje, že široké vládní koalice znemožňovaly přijmout opravdu konstruktivní vládní program. Partikulární zájmy, které jednotlivé strany (členové koalice) hájily, vedl k tomu, že strany vetovaly ty zákony, jež byly v rozporu s jejich partikulárními zájmy.

⁵⁹⁶ Lustigová (2005) dodává: „Pokud poslanec beze zbytku plnil příkazy stranického sekretariátu, mohl doufat v zařazení na kandidátku pro příští volby. Pokud se však straně vzepěl, jeho politická kariéra (alespoň v dané straně, většinou však úplně) skončila. S ohledem na poměrný volební systém a tedy značnou roztržitost politického spektra potřebovala každá politická strana co nejloajálnější poslance. Kdo se osvědčil, byl zařazen na volitelná místa kandidátky. Můžete namítnout, že těm, kteří se nedostali na čelná místa kandidátní listiny, mohly pomoci preferenční hlasy. Nikoliv – ty volební systém první republiky neznal. V Československu platil systém vázaných kandidátek – volič nemohl pořadí na kandidátní listině žádným způsobem ovlivnit. A navíc – v prvním skrutiniu, pro které platila daná kandidátka, byl rozdělen minimální počet mandátů. Kandidátku pro druhé a třetí skrutinium strany ohlašovaly až po volbách. Voliči tedy prakticky nevěděli, jak budou jejich hlasy použity. A proč to všechno? Na to je jednoduchá odpověď. Co kdyby některý z významných straníků ve volbách propadl? Pak to napraví právě druhé a třetí skrutinium. Je logické, že tento postup ještě více zvyšoval vliv stranických sekretariátů na politické dění.“ Uvedme ještě jeden citát z Lustigové (2005), který ukazuje, že poněkud nedemokratický charakter měla první republika zakódována už ve svém vzniku: „V nově vzniklé republice plnilo funkci prozatímního parlamentu Revoluční Národní shromáždění, které vzniklo rozšířením Národního výboru. Ten byl ustaven podle ‚Švehlova klíče‘, kterým byly poslední volby do Říšské rady, jež se konaly v roce 1911. Není bez zajímavosti, že tento klíč, mimo jiné, pomohl znovuzískání vlivu katolických politických stran, které měly (coby prohabsbursky a prorakousky orientované) bezprostředně po vzniku republiky jen minimum přívrženců – brzy se ale staly pevnou součástí koaličních vlád. Revoluční Národní shromáždění se brzy rozšířilo, a to o zástupce Slovenska. Mimořádně, některými ‚slovenskými zástupci‘ tehdy byli Češi – přátelé slovenského národa – například Edvard Beneš nebo Alice Masaryková. ‚Československý národ‘, jak se tehdy říkalo, byl plně zastoupen. Někdo ale v Revolučním Národním shromáždění chyběl – představitelé minorit. Bez zástupců německých a maďarských politických stran parlament zasedal až do roku 1920, kdy proběhly první parlamentní volby. Nevolené Revoluční Národní shromáždění zastupující 68 % všech obyvatel Československé republiky rozhodovalo o akutních problémech vznikajícího státu a mimo jiné v únoru 1920 schválilo Ústavní listinu.“

⁵⁹⁷ Např. Olivová (2012). Ziner (1990, s. 30) dle našeho názoru výstižně konstatuje: „Československo nemělo té vnitřní soudružnosti, která je potřeba k růstu opravdu pevné demokratické skladby. Sociální homogenita a většina národních rysů, které Masaryk správně vystihl, dala se aplikovat vlastně jen na Čechy, kteří ač byli ve státě

přežila. Nedemokratická opozice, respektive opozice, jejímž cílem nebylo zachování samostatnosti a celistvosti Československa, byla zkrátka příliš silná. Demokratické, respektive relativně demokratické síly se proto musely sjednotit. K tomu, aby třeba na parlamentní úrovni demokracie fungovala, nutně musely vzniknout široké vládní koalice zahrnující naprostou většinu českých a slovenských stran. Nicméně tato nutnost spolupráce měla i své stinné stránky. Patřily k nim složité politické kompromisy, handlové obchody, kdy jednotlivé strany za podporu návrhů druhé strany pro sebe získávaly nejrůznější výhody. Rada ministerských resortů byla dlouhodobě obsazována ministry reprezentujícími jednu stranu, kteří logicky na dané ministerstvo dosazovali členy své strany, takže stranické členství bylo důležitější než odbornost. To nutně vedlo ke klientelismu a dalším formám korupce. Poněkud paradoxně přitom těžiště stranické politiky leželo mimo parlament v tzv. Pětce – v neformálním mimoparlamentním, mimovládním a mimoústavním uskupení složeném z šéfů velkých prvorepublikových politických stran⁵⁹⁸, které formulovalo většinu rozhodnutí, jež byla posléze realizována v parlamentě, vládě či v jiných orgánech. Tento orgán fungoval v nějaké podobě po celou dobu první republiky⁵⁹⁹ na principu „dohodli jsme se, že se dohodneme“. Princip kompromisu byl povýšen nade vše ostatní, k tomu, aby kompromis byl dosažen, bylo mnohé dovoleno (včetně korupce). Kubát (2013) obecně k existenci Pětky zdůrazňuje, že Pětka byla mimoústavním orgánem, který vznikl proto, aby odstranil faktickou nefunkčnost tehdejšího parlamentu – parlament de facto schvaloval, na čem se Pětka dohodla. Jinak řečeno, místo aby se hledalo ústavní řešení potíží tehdejšího režimu, bylo zvoleno řešení neústavní. Peroutka (1924, s. 2) dobově poukazuje, jak Pětka omezila moc Parlamentu: „Fakta jsou taková, že Národní shromáždění se neschází, aby volně porokovalo a rozhodlo o záležitostech, nýbrž taková, že záležitosti jsou předem rozhodovány v lůně stran. Nějakou dobu byly rozhodovány dokonce jen pěti lidmi. Sdružení pěti politických stran dodává hotové gramofonové desky, jež jsou pak obehřávány v první i druhé sněmovně.“ Obdobně Balík a kol. (2011) se domnívá, že Pětka se vyznačovala ústavní nezakotveností a obcházením demokratických poměrů. Je přitom pravděpodobné, že idea a realizace Národní fronty⁶⁰⁰ po druhé světové válce navazovala na Pětku.

Nerespektování demokratických zvyklostí se za první republiky projevovalo i jinak. Ačkoliv bylo uzákoněno župní zřízení, v praxi nebylo realizováno a od roku 1927 vzniklo zřízení zemské. Jedním z důvodů nechuti prakticky zřídit župy byla skutečnost, že v některých župách by většinovým obyvatelstvem byli Němci. I ústava první republiky⁶⁰¹ byla v některých svých ustanoveních mrtvým dokumentem, její ustanovení nebyla realizována⁶⁰². Například

národní větvi nejpočetnější a hráli v něm rozhodující úlohu, přece jen netvořili více než polovinu jeho obyvatelstva. Druhou byli Slováci a Podkarpatsí Rusíni (kteří spolu s Čechy tvořili slovanskou většinu), Němci, Maďaři a několik národnostních menšin; všichni se v mnoha směrech od Čechů lišili jak v sociální skladbě, tak v politické orientaci a intenzitě národního cítění. A všechny tyto národnostní skupiny, s výjimkou Čechů, byly kritické nebo až nepřátelské v otázkách úzce souvisejících s vrcholnými zájmy republiky. (...) politický vývoj Československa byl ovlivňován jak etnickou rozdílností a mezinárodním postavením státu, obklopeným výbojnými sousedy, kteří se netajili svými územními požadavky (...)

⁵⁹⁸ Detaily k fungování Pětky viz např. Klimek (1996).

⁵⁹⁹ Název Pětka se váže k prvnímu období fungování daného orgánu – k létům 1921 až 1925, kdy jej tvořili zástupci agrárníků, sociálních demokratů, národních socialistů, lidovců a národních demokratů. Příznačná je zde absence zástupců stran ze Slovenska. Po roce 1925 se daný orgán rozšiřoval i o zástupce dalších stran. Detaily např. Olivová (2012).

⁶⁰⁰ Viz následující subkapitoly.

⁶⁰¹ Tato ústava byla přijata 29. 2. 1920 nevolným Národním shromážděním. Viz poznámka číslo 596.

⁶⁰² Na danou skutečnost upozorňuje např. Pithart (2015). Ten dokonce vidí souvislost mezi nerealizací ústavy a postupem při mnichovské krizi v roce 1938, respektive únorových událostech roku 1948. Konkrétně (s. 101): „Konfliktní situace se u nás neřešily viditelným střetnutím na půdě ústavy, ale raději se řešení odkládalo, filtrovalo úřednickými vládami a zákulisními dohodami předsedů partají. (...). Nelze se pak divit, že řešení mnichovské krize, jakožto pak i o deset let později únorové krize zůstalo na bedrech jediného člověka, naneštěstí Edvarda Beneše.“

Ústavní soud, jehož existenci definovala přímo ústava první republiky, fungoval pouze v letech 1921–31 a i tehdy byla jeho rozhodovací činnost nevýznamná. Cenzura omezovala právo svobody projevu. Ústava z roku 1920 zavedla podle francouzského vzoru dvoukomorový parlament složený z Poslanecké sněmovny a Senátu. Volby se měly odehrávat odlišně – do sněmovny po šesti letech, do senátu po osmi letech. V praxi se ale volilo do obou komor společně, takže Senát nikdy nedosáhl plného funkčního období. Poslanecká sněmovna jej de facto dosáhla pouze jednou (období 1929–1935)⁶⁰³. Sněmovna měla od počátku podstatně více pravomocí než Senát a mohla Senátem odmítnutý zákon přehlasovat. Oproti Sněmovně disponoval Senát jedinou výlučnou pravomocí – mohl na návrh Sněmovny soudit pro velezradu prezidenta. K tomu v praxi samozřejmě nikdy nedošlo⁶⁰⁴. Vůči vládě měl na rozdíl od Sněmovny pravomoci minimální – vláda nebyla Senátu odpovědná a Senát jí nevyslovoval důvěru či nedůvěru. To bylo v kompetencích Poslanecké sněmovny⁶⁰⁵. Zdůrazňme, že i demokratické síly, ke kterým patřil zejména první prezident republiky Tomáš G. Masaryk, nepostupovaly při ochraně demokratických hodnot vždy demokraticky⁶⁰⁶. Masaryk kupř. prosazoval některé ministry (zejména ministra zahraničních věcí Edvarda Beneše) bez ohledu na výsledky voleb. K eliminaci některých protivníků (např. Jiřího Stříbrného⁶⁰⁷, generála Radola Gajdy⁶⁰⁸) neváhal použít i intriky, osočování apod. Lze argumentovat, že tito protivníci znamenali ohrožení demokracie. Lze však diskutovat, zda je nutno a správné demokracii chránit nedemokratickými prostředky. Mimo ústavní struktury stála i tzv. skupina Hradu, která Masaryka podporovala⁶⁰⁹.

Ke korupci za první republiky přispívaly i další skutečnosti. Frič a kol. (1999) uvádějí, že za první republiky došlo k obrovským pohybům směrem ke státním intervencím, veřejné zakázky se staly významnější než volný trh, docházelo k zakládání státních podniků, kontrole cen⁶¹⁰. Angažovanost státu v ekonomice se projevovala např. regulací zahraničního obchodu

⁶⁰³ I v roce 1935 šlo z hlediska voleb do Poslanecké sněmovny o poněkud předčasné volby, protože v roce 1929 se volilo 27. 10., v roce 1935 se volilo už 19. 5. Volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1929 tak trvalo 5 let a necelých 7 měsíců.

⁶⁰⁴ I vzhledem k autoritě, které se těšili oba prezidenti Československa (Tomáš G. Masaryk a Edvard Beneš).

⁶⁰⁵ Lustigová (2005) zde konstatuje: „Není tedy divu, že se praktická politika dělala právě ve sněmovně a do Senátu byli odsouváni nepotřební politikové. Senát byl v očích mnoha prvorepublikových politiků v lepším případě politickým důchodem, v horším politickým hřbitovem. Proto se rozumně uvažující politik zuby nehty bránil odsunutí do této podle soudu mnohých nepotřebné instituce. O významu Senátu a jeho členů mimochodem svědčí i to, že žádný senátor nikdy nezasedl v některé z četných prvorepublikových vlád.“

⁶⁰⁶ Pithart (2015) připomíná, že T. G. Masaryk po návratu do samostatné republiky alespoň teoreticky uvažoval o vládnutí ve formě diktatury.

⁶⁰⁷ Jiří Stříbrný (1880–1955) byl jeden z tzv. mužů 28. října, tedy osob, které 28. 10. 1918 fakticky vyhlásily československý stát. Za první republiky byl do roku 1926 místopředsedou národních socialistů, ministrem řady vlád. V roce 1926 byl však z národních socialistů vyloučen a politiky odstaven. Detaily viz Vykoupil (2003).

⁶⁰⁸ Radola Gajda (1892–1948) byl jeden z velitelů československých legionářských vojsk za první světové války. Velitelské funkce v československé armádě zastával i za první republiky, v roce 1926 byl krátce náčelníkem jejího generálního štábu. V tomto roce byl ovšem propuštěn a degradován na vojína. Detaily viz Klimek a Hofman (1995).

⁶⁰⁹ Jak uvádí Klimek (1996, 1998), skupinu Hradu tvořila neformální síť osob, soukromě a názorově spřízněných s prezidentem.

⁶¹⁰ Nutno pro vyváženost konstatovat, že k angažovanosti státu v hospodářské oblasti existovaly za první republiky objektivní důvody. Jak uvádějí Krákora a Kopeček (2010), Československo v letech 1918–1938 lze řadit mezi průmyslově-agrární státy. Existoval však rozdíl mezi průmyslovými českými zeměmi s relativně vyspělým zemědělstvím (obilnářství, cukrovarnictví) na straně jedné a převážně agrárním Slovenskem s nízkou produktivitou zemědělské výroby (pastevectví) na straně druhé. Ještě horší situace panovala na Podkarpatské Rusi, kde všeobecné hospodářské zaostávání za zbytkem země bylo nejzřetelnější (neexistovala zde téměř průmyslová výroba). Československé vlády se ihned po vzniku státu snažily tyto rozdíly zmenšovat a do méně rozvinutých oblastí státu směřovaly investice na podporu průmyslové a zemědělské výroby. V souladu s těmito opatřeními odcházela na Slovensko a Podkarpatskou Rus z českých zemí inteligence (především učitelé)

v podobě importních i exportních cel. Závislost soukromých ekonomických subjektů na státu potom vedla k celé řadě korupčních afér, které Frič a kol. (1999) stručně přibližují⁶¹¹ – např. k lihové aféře v roce 1923, do které byl zapleten předseda Senátu Karel Prášek, nebo uhelné aféře, jež se týkala bývalého ministra železnic a jednoho z mužů 28. října⁶¹² Jiřího Stříbrného. Obecně lze na předválečné Československo částečně uplatnit již v kapitole 4.2 zmíněnou korupční rovnici R. Klitgaard (Klitgaard 1988, 1998): korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly – zodpovědnost. Stát má logicky monopolní postavení. Nutnost chránit Československo před nejrůznějšími nebezpečími (např. po většinu existence Československa byly jeho vztahy se sousedy problematické⁶¹³) jeho postavení zvyšovala. Aby se nejrůznější subjekty dostaly ke státním zakázkám, byly ochotny uplácet, případně se korupce projevovala jinak – např. subjekt část odměny za realizovanou zakázku odevzdal příslušné politické straně⁶¹⁴. Ve třicátých letech dvacátého století přispěla ke státním zásahům⁶¹⁵ světová hospodářská krize, tzv. Velká deprese⁶¹⁶.

a úřednictvo, aby zde mj. položili základ pro širší etablování těchto vrstev z řad Slováků a Rusínů. Jednalo se o dlouhodobou koncepci, jejíž první výsledky začínaly být zřetelné až ke konci existence první republiky. Stejnou situaci jako v průmyslu a zemědělství můžeme sledovat ve vztahu k dopravní infrastruktuře. České země se vyznačovaly vysoce rozvinutou sítí železnic a silnic, která zde byla systematicky budována od poloviny 19. století, kdežto Slovensko a ještě citelněji Podkarpatská Rus podobnou infrastrukturu postrádaly. Opět zde proto v tomto ohledu byly centrální vládou směřovány nemalé investice. Další detaily viz Průcha (2004).

⁶¹¹ Další informace ke korupčním aférám první republiky lze najít např. v Stejskalová (2011).

⁶¹² Viz poznámka číslo 607.

⁶¹³ Detaily viz např. Tigrid (1990).

⁶¹⁴ Románově je daní situace ztvárněna např. v románu Jiřího Marka „Můj strýc Odysseus“. Viz např. Marek (2001).

⁶¹⁵ Projevem těchto státních zásahů byl zákon č. 95/1933 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací, kterým byla zákonodárná pravomoc přenesena na vládu. Vláda se v něm zmocňovala, aby „po dobu mimořádných hospodářských poměrů domácích i zahraničních upravovala celní sazebník a činila opatření k odvrácení nebo ke zmírnění škod a poruch hospodářského života zejména přiměřenou úpravou poměrů cenových a výrobních, oběhu, spotřeby a úvěru, dále opatření pro účelnou nebo úspornou úpravu veřejné správy, jakož i pro rovnováhu nebo úspornost v hospodářství státu a jiných veřejnoprávních korporací, pak ústavů, podniků, fondů a zařízení, které jsou v majetku nebo ve správě státu a jiných veřejnoprávních korporací, rovněž ústavů, fondů nebo zařízení, jímž podle platných předpisů přísluší právo ukládati nebo vybírat příspěvky, poplatky nebo dávky.“

⁶¹⁶ K Velké Depresi v Československu viz např. Průcha (2004), Krákora a Kopeček (2010). Tito autoři konstatují, že československá ekonomika měla výrazně exportní charakter, což průběh krize ještě více umocňovalo. Nejprve se krize projevila v zemědělství, orientovaném především na vývoz cukru a obilných produktů. Dotkla se také drobných rolníků, kteří měli problémy s odbytem svých produktů (zadluženost, následné exekuce majetku) – zvláště citelné to bylo ve východních částech země (Slovensko, Podkarpatská Rus), kde v zemědělství pracovala velká část obyvatel. Krize se vzápětí přelila do průmyslu. Vyvolala pokles výroby spojený s poklesem mezd a následným propouštěním či dokonce uzavíráním celých továren. Týkalo se to především spotřebního průmyslu – sklářské a textilní výroby – soustředěného v pohraničních oblastech českých zemí se silnou německou menšinou. Následovalo výrazné omezování výroby a propouštění v těžkém průmyslu (hutnictví, těžba nerostných surovin, strojírenství). Celkově průmyslová výroba poklesla o 40 % (rok 1933), zahraniční obchod ČSR dokonce o 71 %. Nezaměstnanost začala prudce vzrůstat, v době vrcholu krize v letech 1932–1933 činila více než 1 milion nezaměstnaných. Krize velmi silně postihla také drobné řemeslníky a živnostníky, kteří nenacházeli pro své služby odbyt, rostla jejich zadluženost, což pro většinu z nich mělo fatální následky – mnoho živností zcela zaniklo a již nebylo obnoveno, Fakticky tak byla likvidována značná část střední vrstvy obyvatelstva. Tato skutečnost ještě více prohlubovala celkový propad československé ekonomiky. Krize se nevyhnula ani inteligenci (úředníci, učitelé atd.). Stav této kategorie zaměstnanců byly redukovány, v lepším případě jim byly snižovány mzdy či byli předčasně penzionováni. V konečném důsledku došlo k prudkému rozevírání sociálních nůžek – prohlubovala se pauperizace většiny obyvatelstva ve vztahu k úzké elitě reprezentované finančně-podnikatelskými kruhy, i když ani těm se pochopitelně krize zcela nevyhnula (krachy bank a jejich zestátnování, zavírání továren atd.). Celkově se lze domnívat, že Velká deprese zradikalizovala nálady obyvatel a byla jednou z příčin snadného vítězství komunismu v roce 1948. Protože v důsledku krize nemohla řada lidí uspokojovat své základní potřeby, byli lidé ochotni si zajistit uspokojování těchto potřeb nejrůznějšími způsoby, včetně korupce, včetně podpory stran usilujících o monopol moci, včetně podpory nedemokratických opatření a větší role státu apod. Hospodářská krize začala v Československu postupně

Tento text se nemůže věnovat všem aspektům korupce za první republiky. Důležité je pro nás, jak dědictví první republiky ovlivňuje soudobou situaci ve druhé dekádě dvacátého prvního století. Dle našeho názoru první republika přispěla k tomu, že určitá míra korupce se stala samozřejmou nutností k zachování demokratických poměrů. Demokratické subjekty se musely dohodnout, jejich dohoda neměla alternativu. Vždy šlo argumentovat, že v případě jejich nedohody hrozí nebezpečí zániku demokracie, radikalizace některých sociálních skupin či některých národů a národností⁶¹⁷. Korupční nebo jim podobné praktiky byly součástí jednotlivých formálních i neformálních dohod, tvrdilo se, že přispívají k ochraně demokracie, případně k řešení ekonomických a podobných potíží a že bez nich bude situace horší. Nehledala se tolik jiná řešení, jak problémy demokracie řešit, jak dosahovat žádoucího stavu bez korupce a podobných negativ. V tom lze spatřovat paralelu s vývojem po roce 1989. I zde se mnohdy argumentovalo, že různé reformy, opatření apod. nemají alternativu, že jinak hrozí návrat socialistického režimu či jiné problémy. I zde se korupce nebo podobné chování stalo prostředkem k dosažení zdánlivě ušlechtilých cílů. Pokud však přistoupíme na argumentaci, že k dosažení byť ušlechtilého cíle jsou možné jakékoliv prostředky, degradujeme tím i samotný cíl. Navíc u problematických prostředků, které vedou k dosažení cíle, se časem oslabí (někdy i zapomene) jejich problematičnost. Začnou se běžně používat. Jestliže na začátku mohly být využívány výjimečně, postupně se práh jejich užití snižuje. Nakonec společnost skončí u nedemokratických prostředků, jejichž užití je odůvodňováno čímkoliv.

7.2 Specifika korupce v letech 1938–1948

Tato kapitola zahrnuje časové období od podzimu 1938 (bezprostředně po Mnichovské konferenci) do únorových událostí 1948, přičemž po období od 15. března 1939 do osvobození Československa v květnu 1945 (v zásadě do 9. května 1945) lze použít termín korupce v totalitních časech⁶¹⁸.

Co se týče charakteristiky období od počátku října 1938 do 15. března 1939, tak zde platí, že tato republika hledala kořeny své existence ve směrech, které směřovaly k uzavření společnosti⁶¹⁹. Základem měl být návrat k pravým hodnotám národního společenství, občanský princip měl vystřídat princip národní. Veškerý společenský život na úrovni politických stran a spolků se měl sjednocovat. Politické boje měly zmizet a ustoupit jednotě budované jak na dobrovolném souhlasu, tak nejrůznějších formách nátlaku. Docházelo k postupnému omezování politické soutěže, suspendování některých občanských a poli-

odeznívat v polovině 30. let 20. století (oživení výroby, pokles míry nezaměstnanosti, růst HDP), avšak až do konce existence první republiky nedosáhla hospodářská produkce úrovně před jejím vypuknutím. V souhrnu lze konstatovat, že hospodářská deprese poznamenala další vývoj a směřování Československa nejen v rovině ekonomické, ale především v rovině politické – mnohé aspekty související s vývojem na mezinárodní (evropské) scéně bohužel již Československá republika nemohla výrazněji ovlivnit.

⁶¹⁷ Text zde souhlasí s Podiven (1991), kteří upozorňují na demokratické deficity první republiky.

⁶¹⁸ Jak konstatuje literatura (např. Heywood 2004), jako totalitní režim se definuje režim, jehož vládnoucí skupiny neuznávají žádné meze své pravomoci a snaží se regulovat všechny aspekty veřejného a soukromého života. Základními znaky totalitarismu jsou autokratická vláda a prosazování politické ideologie v oblasti veřejného i osobního života. Jde o nedemokratickou formu vlády, typicky nastolovanou masivní ideologickou propagandou a neskrývaným terorem a brutalitou. Od autokracie se odlišuje tím, že usiluje o totální, naprostou moc, a to zpolitizováním veškeré společenské i individuální existence. Totalitní stát zcela ovládá a řídí ekonomiku, potlačuje svobodu slova a kritiku režimu. Zasahuje do všech stránek veřejného i soukromého života, přesněji smazává rozdíl mezi soukromým a veřejným životem a neuznává svobodného jedince ani žádnou hranici své moci. Totalitní režim se obvykle charakterizuje těmito rysy: státem vynucovaná ideologie, jediná strana ovládající státní aparát, policejní kontrola a sledování občanů včetně používání mimosoudní represe a zastrasování, centrální řízení ekonomiky, uzavření hranic, monopol na prostředky masové komunikace.

⁶¹⁹ Text zde vychází z Gebhart a Kuklík (2004). Pojem uzavřená společnost viz Popper (1994a, 1994b).

tických práv, regulaci veřejné diskuse, omezování samosprávy, oslabování role parlamentu a posilování exekutivy⁶²⁰. Politické strany se v českých zemích sjednotily do dvou – do vládní Strany národní jednoty a do tzv. loajální opozice (Národní strana práce). Došlo k rozpuštění Komunistické strany Československa, její poslanci a senátoři pozbyli mandátu⁶²¹.

Jak konstatuje Mates (1992), mnichovská kapitulace znamenala pro většinu českých obyvatel ČSR značnou deziluzi. Již záhy po prvotním šoku se začal hledat viník této národní katastrofy. Vzhledem k tomu, že zahraniční politika byla po celou dobu první republiky doménou tzv. skupiny Hradu⁶²², konkrétně dlouholetého ministra zahraničních věcí a druhého prezidenta Edvarda Beneše, byl za hlavního viníka jejího selhání označen právě on. Česká společnost si začala klást otázky, zda bylo ideální hodnotit své sousedy, zejména Rakousko a Polsko, podle ideologických kritérií a nebylo by bývalo lepší s těmito státy navázat přátelské vztahy. Krach zahraniční politiky však nebyl jediným předmětem kritiky. Zejména z katolických a nacionalistických kruhů se začaly ozývat hlasy, které zpochybňovaly celkovou orientaci první republiky, masarykovské ideály humanismu a Masarykovo pojetí české otázky, přesvědčení o existenci československého národa, hradní socialismus i celkovou levicovou orientaci kultury. Do popředí se dostávali ti, kterým bylo za první republiky určitým způsobem opravdu ublíženo, či ti, kteří si to aspoň mysleli. Na stránkách řady periodik zaznívala v různé míře radikálnosti mnohdy i dosti osobní kritika levicových politických či kulturních představitelů, kteří byli označováni za hlavní viníky Mnichovské katastrofy. V přeneseném slova smyslu byla druhá republika do jisté míry opravdu výslednicí předmnichovské politiky a jejího krachu. Nešlo však o pouhou, mnohdy oprávněnou, kritiku první republiky, ale i o snahu vybudovat stát nový, navrátit se ke kořenům českého vlastenectví⁶²³. V mnoha případech zazněly i názory, že okupace části území byla trestem za vlastní hříchy. Národ začal být chápán jako živý organismus, který musí být zdravý, tj. nesmí v něm být obsaženo něco, co jej ohrožuje. Odtud už je jen krůček k cenzuře, omezování svobodné diskuse, prosazování jediných správných názorů.

Specifická situace druhé republiky si vynuocovala nejrůznější státní intervence. Bylo třeba přijímat opatření ve prospěch uprchlíků, organizovat přesuny pracovních sil. Některá opatření omezovala soukromé vlastnictví, vytvářela podmínky usnadňující pozdější nastolování válečného řízeného hospodářství. Započal také proces koncentrace výroby, preferování některých odvětví a forem produkce. Objevovaly se tendence k nivelizaci společnosti, docházelo k oslabování vrstvy živnostníků a neúřednické inteligence. Společenské napětí bylo odváděno pomocí hesel proti zbohatlíkům a verbálního oceňování dělníků. Dobeš (2008) zdůrazňuje, že základní směry hospodářských a sociálních změn, které začaly působit po mnichovské konferenci, zůstaly nedotčeny po dobu druhé světové války i po jejím skončení. Vzestup odvětví a vrstev, na které se orientovala moc v poválečném Československu (zejména po únoru 1948), počíná již v období druhé republiky. V ní dochází rovněž k přerušení kontinuity vlastnictví u řady subjektů, přičemž diskontinuita se stala charakteristickou i pro další období. Vše zde uvedené přispívá ke korupci. Druhá republika začala postupně rozvíjet extraktivní politické i ekonomické instituce

⁶²⁰ 15. 12. 1938 byl schválen ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací, kterým byla vláda zmocněna měnit či doplňovat zákony vládními nařízeními a prezident mohl dokonce měnit text ústavní listiny dekrety (s jednomyslným souhlasem vlády). Zmocňovací zákon se netýkal pouze věcí autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi, kde ke změně ústavy bylo vždy zapotřebí příslušného orgánu oněch oblastí. Detaily viz Gebhart a Kuklík (2004).

⁶²¹ Mandátu rovněž pozbyli poslanci a senátoři z obsazených území (69 poslanců a 33 senátorů), pokud se hlásili k jiné než československé nebo rusínské národnosti, 5 poslanců a 3 senátoři za sociální demokracii na Slovensku, kde byla tato strana rozpuštěna, 5 poslanců a 3 senátoři zvolení na Podkarpatské Rusi, kde byly rozpuštěny všechny strany. Detaily viz Balík a kol. (2011).

⁶²² Viz kapitola 7.1.

⁶²³ Typickým, byť pouze symbolickým, příkladem negace první republiky bylo zasedání druhorepublikové vlády, které začínalo katolickou modlitbou (Viz Mates, 1992).

(viz kapitola 5.2), omezovat svobodnou soutěž a konkurenci v politické i ekonomické oblasti. Pro krátkou dobu trvání druhé republiky platí, že šlo pouze o začátek daného procesu. Je nutno zdůraznit, že řada demokratických institucí (zejména soudní moc) fungovala relativně bez potíží. Rovněž platí, že většina osob, které za druhé republiky disponovaly příslušnou mocí, přičemž tato moc se zvyšovala, svoji moc nezneužívala. Přesto šlo o začátek určitého procesu omezování svobod, koncentrace moci apod., který trval v různé intenzitě padesát let a který ovlivnil sdílené přesvědčení řady generací.

Období Protektorátu Čechy a Morava (16. 3. 1939–8. 5. 1945) patří k nejtemnějším obdobím českých dějin. Jak konstatuje Beneš (2012), v tomto období byly na území protektorátu (ale i na území Sudet odstoupených Německu) rozvinuty všechny rysy totalitarismu – vše vysvětlující ideologie, totální cenzura, úplná kontrola státu nad ekonomikou, částečné omezení soukromého vlastnictví, fyzický a psychický teror obyvatelstva. V daném období dochází k naprostému potlačení základních práv a svobod, včetně práva nejzákladnějšího (na život). Obyvatelstvo je rozděleno do dvou nerovnoprávných skupin – německé státní příslušníky a protektorátní příslušníky. Došlo k likvidaci státní suverenity českých zemí, ze kterých se stalo vazalské území Německa. Byl zde zaveden totalitní režim národně sociální ideologie. Jeho charakteristickými rysy byly⁶²⁴:

1. Ideologie národního socialismu. V českých zemích nedošlo k její úplné aplikaci. Byl posilován český nacionalismus, ale „pod ochranou Říše“. Okupantům stačily důkazy o české loajalitě a českém pracovní nasazení. Z národního socialismu byly přítomny tyto prvky: vůdcovský princip, antisemitismus a nadřazenost germánské rasy. V praxi se podnikaly na českém území kroky ke konečnému řešení židovské otázky.
2. Jedna organizace sdružující obyvatelstvo. V Protektorátu se jednalo o tzv. Národní souručenství. Měla korporativní organizační strukturu. To znamená, že každá společenská skupina měla svou organizaci (organizace žen, mládeže, různých profesí, odborů).
3. Totální cenzura a monopol nad sdělovacími prostředky.
4. Úplná kontrola státu nad ekonomikou. Bylo zavedeno válečné plánování a státní řízení hospodářství. Vše bylo podřízeno vítězství ve válce.
5. Monopol státu na kontrolu, výrobu a využití prostředků ozbrojené moci.
6. Fyzický a psychický teror prostřednictvím tajné policie a dalších orgánů.

Souhrnně platí, že německá okupační moc zavedla na území protektorátu mimořádně brutální a násilnickou totalitní diktaturu, která se nezastavila před popravami ani likvidací celých vesnic. Násilně byly odstraněny poslední zbytky občanské společnosti, demokratická práva a svobody všech obyvatel protektorátu byly systematicky porušovány. Rozhlas a tisk byly podrobeny cenzuře a národně orientované české spolky a politické organizace byly rozpuštěny (Sokol, Junák, legionářská sdružení atd.), české vysoké školy byly již v roce 1939 uzavřeny, mladí lidé byli posíláni na nucené práce do Německa, Židé a Romové deportováni do koncentračních táborů. Za řadu běžných činů (např. poslech zahraničního rozhlasu) hrozil trest smrti. Brutální teror byl zaměřen proti všem aktivním odpůrcům okupace. Za nebezpečnou svým záměrům považovali nacisté zejména českou inteligenci – podle nich nenapravitelnou „vůdčí vrstvu národa.“ Vůči ostatním vrstvám české společnosti byly represe „dávkovány.“ Cílem bylo zastrašit českou společnost a přinutit ji k poslušnosti, ale přitom nevyvolat zoufalé povstání českého obyvatelstva, které by narušilo zájmy nacistů v Protektorátu. Konečný záměr nacistického Německa byl ale mnohem radikálnější – úplné poněmčení českého území a obyvatelstva. Realizace tohoto cíle byla odložena až na dobu po předpokládaném vítězství ve válečném konfliktu. I když tento konečný cíl nacistické politiky byl tajný, dal se odvodit z řady opatření německé okupační správy zejména

⁶²⁴ Krákora, Kopeček (2010), Beneš (2012).

v oblastech školství a kultury. Už v listopadu 1939 byly uzavřeny české vysoké školy a v dalším období docházelo i k radikálnímu omezování středního a základního školství. Už od základních škol se všichni žáci museli povinně učit němčinu, zakázáno bylo vyučovat o řadě témat a osobností z české historie a kultury. Němčina byla ve výsadním postavení uvedena do veškerého úředního styku, veřejní zaměstnanci z ní museli povinně skládat zkoušky. Veškerá označení obcí, ulic, veřejných institucí apod. musela být dvojjazyčná, přičemž německý text byl na prvním místě. Takto by šlo pokračovat⁶²⁵.

Má smysl zdůraznit (viz i výše), že politika nacistů v českých zemích v průběhu okupace byla dána jejich celkovými záměry s tímto prostorem. Po dobu trvání válečného konfliktu jim šlo zejména o co nejširší hospodářské využití českého průmyslu a zemědělství a Protektorát Čechy a Morava měl sloužit i jako zásobárna pracovních sil pro německé hospodářství. Nacisté využívali Čechy jako levnou a zároveň i kvalifikovanou pracovní sílu. Byli proto ochotni k určitým ústupkům: například vůči českým dělníkům užívali zastrašování v kombinaci s uplácením v podobě slušných platů a přidělů nedostatkového zboží (tuky, cukr aj.), rekreací apod. Tigrid (1990, s. 147) zde konstatuje, že „Němcům se opravdu podařilo nejrůznějšími výhodami získat a využít velkou část českého dělnictva. I komunistické příručky doznávají, že se nacisté pokusili uklidnit dělnickou třídu sociální demagogií. Jenže ve skutečnosti to nebyla žádná demagogie, ale promyšlená politika.“ V roce 1941 byly dělníkům zvýšeny přiděly potravin i mzdy. Dle literatury⁶²⁶ toto úplatkářství (v terminologii našeho textu se jedná o nepřímou korupci, viz např. poznámka číslo 563) ze strany nacistické moci fungovalo po celou dobu války. Tigrid (1990) k této formě korupce dodává, že kolaborace podstatné části obyvatelstva protektorátu (politiků, byrokracie, obchodníků, dělnictva) šla mnohem dál, než bylo nutné a čestné, byla to krátkozraká politika navzdory okamžitým hmotným výhodám, která vážně poškodila národní sebeúctu.

Právě tuto formu korupce (přinejmenším část národa se nechala uplatit nejrůznějšími hmotnými výhodami a tolerovala nelidský, šířeji nedemokratický režim) pokládá tento text za podstatné dědictví protektorátu. Podobný postup se mnohokrát opakoval v období socialismu. Jsme si vědomi, že v období protektorátu byly možnosti odporu limitované a není naším cílem počínání obyvatel jednoznačně odsuzovat. Do určité míry chápeme, že ten, kdo danou dobu neprožil, nemůže rozumět všem jejím důsledkům⁶²⁷. Protektorát byl nenormální útvar, kde se nešlo chovat obvyklými způsoby. Právě ale skutečnost, že po dlouhou dobu nebyly v českých zemích běžné standardní demokratické postupy, se zafixovala v jednání českých obyvatel. Postupy, které se uplatňovaly v nestandardních dobách, se staly součástí jejich zvyků a do určité míry se jimi řídí i v pozměněných dobách.

Nálevka (2009) uvádí další faktory, které přispívají ke korupci. Území protektorátu bylo postupně začleněno do německého systému válečné ekonomiky a docházelo k drancování jeho výrobního potenciálu. Vůči obyvatelstvu v produktivním věku byl uplatněn princip nucené práce. Dělníci ztratili právo na stávkou a na uzavírání kolektivních smluv s vedením podniku o pracovních a mzdových podmínkách. Byly zřízeny úřady práce, které de facto

⁶²⁵ Podobně jako v jiných zemích ovládnutých nacisty se i v Protektorátu stalo cílem systematického vyvražďování židovské obyvatelstvo. Podle protižidovských zákonů byli Židé nejdříve vyloučeni z veškerého politického a společenského života, nesměli volně cestovat, vykonávat řadu povolání, byl jim zakázán vstup do veřejných místností, museli nosit žlutou šesticípou hvězdu s nápisem JUDE atd. V rámci tzv. konečného řešení židovské otázky pak začaly od podzimu 1941 hromadné transporty Židů do ghatt na území Polska a SSSR a také do židovského ghatta v Terezíně. Celkem se obětí nacistické genocidy stalo asi 80 tisíc Židů z Protektorátu Čechy a Morava. Detaily viz Krákora a Kopeček (2010).

⁶²⁶ Např. Nálevka (2009), Beneš (2012). Konstatujeme zde ještě, že klidu v Protektorátu německá moc dosahovala i dalšími způsoby. Okupanti třeba tolerovali lehčí nepolitické formy zábavy, klasickým příkladem je literatura a film. Právě v období protektorátu byla natočena řada dodnes populárních a reprízovaných filmů s hereckými hvězdami, jakými byli Adina Mandlová, Lída Baarová, Vlasta Burian, Jaroslav Marvan. Mimořádně populární byly sentimentálně laděné nacionálně orientované filmy přibližující život významných historických osobností české historie (František Kmoč) nebo zfilmované populární romány (Babička, Jan Cimbura). Detaily viz Beneš (2012).

⁶²⁷ Danou myšlenku zdůraznil např. Jiří Voskovec v rozhovoru s Pavlem Tigridem. Viz Voskovec (1990).

mohly rozhodovat o zaměstnání každého jednotlivce. Mzdová politika v protektorátu byla centrálně řízena a regulována. Byl zaveden přidělový systém na potraviny, obuv, textil a pohonné hmoty. Příděly byly podle národností (Němci více než Češi), profesí a dalších faktorů. Byla zavedena povinnost dodávat potraviny. Za tajnou zabijačku hrozil trest smrti, za nepřiznanou slepici měsíc vězení. Protektorátní měna postupně ztrácela svoji hodnotu a v nelegální směně převládal výměnný obchod. Černý trh byl na jednu stranu trestán, na druhou stranu tolerován a účastníci se jej i příslušníci německé okupační moci, protože i oni trpěli nedostatkem. V protektorátu⁶²⁸ bylo zkrátka příliš mnoho strachu, hrozeb, postihů, nedostatku, regulací, tedy prostředí optimální pro korupci. Někdy měla korupce fatální následky⁶²⁹, jindy se jejím prostřednictvím podařilo něco ovlivnit, zachránit, změnit. Vždy však šlo o oportunní chování, které narušovalo charakter jednotlivých obyvatel i celého národa. Fischer (1946, s. 20)⁶³⁰ zde příznačně konstatuje, že „z války jsme vyšli s pokřivenou páteří a dušemi zakřivenými.“ Události druhé světové války nepochybně ovlivnily obyvatele českých zemí a jejich potomky. Poněkud obrazně zde můžeme konstatovat, že člověk s pokřivenou páteří a zakřivenou duší bude ke korupci tolerantní a bude se jí snadno dopouštět.

Z hlediska vývoje období let 1945–1948 (do února 1948) lze souhlasit s názory (např. Tigrid 1990, Kaplan 1991)⁶³¹, že Československo nastoupilo cestu k socialismu již po

⁶²⁸ Krákora a Kopeček (2010) konstatují, že v případě Československa je poměrně složité vyčíslení lidských a materiálních ztrát. Počet jeho občanů, kteří zahynuli v letech 1939–1945, je udáván v rozmezí 340–370 tisíc. Z toho zdaleka největší část tvoří českoslovenští Židé, kteří se stali obětí holocaustu. Tato krutá statistika zahrnuje 80 tisíc Židů z českých zemí, 72 tisíc ze Slovenska, 80 tisíc z Podkarpatské Rusi a 42 tisíc z území okupovaných od podzimu 1938 Maďarskem. Kromě těchto obětí zahynulo v koncentračních táborech a vězeních nacistického Německa dalších asi 28 tisíc československých občanů a 8 500 jich bylo popraveno. Válečné ztráty československých zahraničních jednotek na východní frontě činily 10 600 padlých, na západní (včetně letectva) 2 200. Velmi těžké je sestavit výčet materiálních škod, které válka a okupace Československu přinesly. Podle zprávy, kterou připravily československé orgány pro Norimberský proces, činila jejich hodnota 347,5 miliard korun. Z toho na škody v průmyslu a obchodu připadalo 38,4 miliardy, v zemědělství 44,5 miliardy a v železniční dopravě 20,4 miliardy korun. Měnové škody dosáhly výše 135,5 miliard korun, z čehož 5,2 miliardy tvořily devizy a drahé kovy uloupené nacistickým Německem. Jen těžko lze vyčíslit kulturní a morální újmy, které okupace způsobila.

⁶²⁹ Typickým příkladem může být zrada parašutisty Karla Čurdy, který podlehl atmosféře a prozradil úkryt svých druhů, kteří provedli atentát na zastupujícího říšského protektora R. Heydricha. Za toto prozrazení dostal odměnu půl milionu říšských marek. Detaily viz Plachý (2013).

⁶³⁰ Citováno z Frič a kol. (1999, s. 135). Ziner (1990, s. 50) potom konstatuje, že: „Německá okupace a válečné zkušenosti československého lidu měly (...) nepříznivý vliv jak na politickou morálku, tak i na etické zásady jednotlivce. (...) v poválečném Československu mravní hodnoty byly zlehčovány (...).“ Ziner (1990) dodává, že z toho nejvíce těžili komunisté.

⁶³¹ Krystlík (2010) uvádí, že „ideová východiska poválečného státu vycházela z nekomunistického, a nikoliv komunistického odboje. Shrnutá jsou v programu ‚Za svobodu‘ zpracovaném v letech 1939–1941, jehož autoři byli i Milada Horáková, Ludmila Jankovcová a Vladimír Krajina. Podle něj měl být kapitalismus nahrazen řádem ‚sociálně spravedlivějším a hospodářsky účelnějším‘ a společnost by měla být uspořádána na ‚základě netřídním‘, neboť ‚teprve demokracie hospodářská a sociální trvale upevní demokracii politickou a umožní státům vnitřní rovnováhu a vnější bezpečnost‘. Autorům se druhá světová válka jevila jako ‚boj mravního a politického názoru demokratického s fašismem a nacismem‘. Potíž spočívala v tom, že k ‚demokratickému názoru‘ podle nich patřil nejen socialismus, nýbrž ‚svým ideovým cílem‘ i komunismus. Pojetí vycházelo z negativní reflexe politiky první republiky. Edvard Beneš s těmito tezemi souhlasil a druhou světovou válku měl za ‚boj o nový sociální a hospodářský řád‘ na evropském kontinentě. Věřil v evoluční syntézu ‚liberální demokracie‘, která by měla sebrat ‚odvalu k reformám ve smyslu omezení práv na soukromé vlastnictví a ve smyslu socializačním‘, a sovětského socialismu, jenž překoná diktaturu proletariátu a vyvine se k ‚postupně svobodě politické, náboženské a duchovní vůbec‘. S takovými představami byla nakročena cesta k čs. totalitnímu státu z vlastních ideových zdrojů.“ Podobný pohled jako zde citovaný text zastávají i Ziner (1990), respektive Kabele a Hájek (2008). Urban (2015) potom uvádí: „Možnost demokratického Československa se rozpadla a skončila už s podzimem roku 1938. Mravní a politická oblidnost druhé republiky pak byla pouhou předehrou politické nicoty českomoravského Protektorátu a Slovenského štátu, bezprostředně vystřídáných protektorátem stalinistického Sovětského svazu. (...)Výsledek války znamenal definitivní konec snu o politickém ne-etnickém ‚československém‘ národu a demokratické republice. Namísto státotvorné politiky hodnot zvítězilo krátkozraké politikaření primitivní etnické

osvobození země od nacistické okupace v roce 1945. Za základ pozdějšího ekonomického vývoje je možné považovat již první poválečný vládní program, tzv. „Košický vládní program“ (přijatý 5. dubna 1945), který předpokládal v hospodářské oblasti znárodnění klíčového průmyslu, peněžního sektoru, konfiskaci majetku kolaborantů, zrádců, Němců a Maďarů i revizi pozemkové reformy⁶³² z roku 1920. Všechny tyto kroky byly uskutečněny bezprostředně po osvobození v podobě dekretů prezidenta republiky⁶³³. Jako jeden z důvodů zániku první předmnichovské republiky byla chápána velká politická rozřístěnost, proto v Košickém vládním programu došlo k výraznému zjednodušení stranické struktury. Existovaly pouze strany vládní (strany Národní fronty, NF⁶³⁴), které se zavázaly ke spolupráci. Po roce 1945 neexistovala vůči vládě žádná skutečná opozice, čímž byl výrazně omezen demokratický charakter tehdejšího politického systému. Svobodná diskuse se nevedla o celkové orientaci československé zahraniční politiky – spojenectví se Sovětským svazem nemělo mít alternativu⁶³⁵. Kritické hlasy příliš nezaznívaly ani k rozsahu znárodnění, k vysídlení Němců a dalším krokům⁶³⁶, které podstatně přeformovaly společenské poměry.

Kabele a Hájek (2008) zdůrazňují, že se československá společnost po skončení války nedokázala postarat o obnovu ústavnosti režimu. Přestala respektovat princip ústavní dělby moci, který tvoří základ právního státu. Režim jasně směřoval k hierarchickým strukturám moci. Suverenita Československa byla zásadně omezena příslušností k sovětskému bloku. Činnost parlamentu byla kontrolována představiteli politických stran sdružených v Národní frontě. Ačkoliv formálně platila ústava z roku 1920, nedošlo k obnovení senátu, opět nefungoval ústavní soud. Soudnictví obecně vykročilo v několika směrech ke stavu, kdy se stává součástí represivních složek. Vůči mnoha osobám byl uplatněn princip kolektivní viny. Kabele a Hájek (2008, s. 44) shrnují, že v mezidobí 1945–1948 vznikl stát, který nikomu na domácí politické scéně zcela nevyhovoval a byl kolonizován Národní frontou. Vytvářel manévrovací prostor pro přechod od národně-demokratické revoluce k socialistické revoluci pod vedením komunistické strany. Tento „fronto-stát“ nebyl zdaleka tak dokonale organizován jako posléze pro reálný socialismus typický strano-stát, ale základní principy paralelnosti působení stranických hierarchií a jejich morální prorůstání celou společností se zde již prosazovaly.

zloby převlečené za ‚národní politiku a zájem‘. Edvard Beneš ke konci světové války ve všech ohledech ustoupil tlaku stalinského diktátu. Bezprostředně po válce zlikvidoval londýnské ministerstvo obrany a propustil velkou část skupiny loajálních československých nekomunistických generálů a vyšších důstojníků, kteří vytvořili a vedli západní odboj, zpravodajskou službu i armádu.“

⁶³² Tato revidovaná pozemková reforma odstranila velkostatky a jejich půdu přidělila bezzemkům a drobným rolníkům. Toto přidělení se týkalo i půdy konfiskované Němcům, Maďarům a zrádcům. Detaily viz např. Moulis, Valenta, Vykoukal (1991).

⁶³³ Prezident republiky Edvard Beneš při svém projevu k Prozatímnímu shromáždění dne 28. 10. 1945 mj. z hlediska organizace národního hospodářství uvedl (projev je dostupný na www.psp.cz): „Naše celé hospodaření přechází v pravém slova smyslu do tzv. hospodaření řízeného, plánovaného. K tomu je třeba vybudovat také příslušné orgány. Je učiněn už cestou administrační k tomu počátek. Funguje už tzv. hospodářská rada a její sekretariát, plánovací a statistický úřad a ovšem i osidlovací úřad. Soudím, že bude potřeba dokonalého propracování celé otázky, nových teoretických zkoumání, dokonalého vybudování těchto úřadů, a pak ovšem i nových praktických rozhodnutí o celé roli těchto orgánů. Otázky ty budou jistě předmětem opatření zákonodárných. Upozorňuji na to naše Národní shromáždění. Je to otázka velmi vážná, která bude součástí celého našeho nového systému hospodářského a podmínkou jeho úspěšnosti.“

⁶³⁴ V období 1945–48 byly součástí Národní fronty následující strany: v českých zemích komunistická, národně socialistická, sociálně demokratická a lidová, na Slovensku potom Demokratická strana a Komunistická strana Slovenska. Později vznikly na Slovensku ještě dvě další menší strany – Strana práce a Strana slobody. Naopak v českých zemích se po únorových událostech roku 1948, konkrétně v červnu 1948 sociálně demokratická strana sloučila s komunistickou. Detaily viz Balík a kol. (2011), Kaplan (2012), Kubát (2013).

⁶³⁵ Ziner (1990) připomíná, že toto spojenectví vzniklo jako důsledek rozčarování z postupu západních zemí v době Mnichovské krize.

⁶³⁶ Např. k odmítnutí Marshallova plánu v roce 1947.

Období poválečných zmatků, rozsáhlých majetkových přesunů, soudních procesů a podobných jevů nutně vytvářelo podhoubí pro korupci. Jejím prostřednictvím se dalo dostat k přidělovanému majetku, ovlivnit vydání majetku. V některých případech korupce rozhodovala o záchraně života, případně o jeho ukončení, o výši odnětí svobody a dalších faktorech. Lidé chtěli zapomenout na traumatizující zkušenosti z okupace, chtěli si dopřát statky, které v okupaci nemohli mít. Poválečné období však nebylo obdobím dostatku a prostřednictvím korupce šlo ledačos zařídit. Ve znárodněných podnicích noví řídicí pracovníci neměli mnohdy dostatek zkušeností, mnohdy byli ochotni přimhouřit oči nad rozkrádáním a jinými negativními jevy. Celkově lze konstatovat, že se korupce stala běžnou součástí relativně demokratických poměrů, přičemž tyto poměry byly takového charakteru, že pro korupci vytvářely prostor. Navenek sice byla korupce odsuzována, v praxi k ní reálně docházelo, aniž by byla vždy sankcionována. V případě sankcí se krom toho uplatňovala politika dvojího metru – někdy byli sankcionováni ti, kteří byli považováni za politické či jiné protivníky, zatímco na spojence se sankce nevztahovaly. Politika dvojího metru se uplatňovala i v jiných oblastech – např. při souzení kolaborantů z druhé světové války. V těchto procesech se vyřizovaly i osobní účty, naopak se shovívavě přistupovalo k lidem, kteří mohli být v důsledku své minulosti vydíratelní a byli za nepotrestání zavázáni a ochotni k nejrůznějšímu oportunnímu jednání⁶³⁷. Období let 1938 až 1948 bylo obdobím, které vytvářelo podmínky pro oportunní chování, pro chování v rozporu s obecně přijatelnými zásadami. Lidé se dokáží přizpůsobit prostředí, přežívat v nejrůznějších společenských systémech – bez této schopnosti by koneckonců lidstvo nepřežilo (Wilson 1999). Na druhou stranu bohužel platí, že dané přizpůsobení má dlouhodobé důsledky. Oportunní chování se zakoření, stane se součástí lidských zvyků, něčím samozřejmým. Zbavovat se ho potom je obtížné⁶³⁸.

7.3 Specifika korupce v socialistickém Československu

Tato subkapitola se zaměří na obecná specifika korupce v socialistickém Československu s mírným důrazem na období let 1948 až 1969. Následující subkapitola 7.4 podrobněji rozebere specifika korupce za tzv. normalizačního režimu let 1969 až 1989. Historici⁶³⁹ se v zásadě shodují, že události v únoru 1948 znamenaly pro Československo nastolení totalitní moci Komunistické strany Československa, respektive jejího vedení. Proběhla po něm rozsáhlá čistka ve státním aparátu, hospodářství, společenských organizacích, vědě, kultuře i školství. Pluralitní parlamentní systém se stal ryzí formalitou. Sociálně demokratická strana byla v červnu 1948 přímo sloučena s KSČ, další politické strany Národní fronty sice nezánikly, ale byly zbaveny vlivu i většiny členstva a do jejich čela byli postaveni funkcionáři ochotní naprosto se podřídit KSČ. Podobný osud čekal i masové společenské organizace, spolky a různé stavovské organizace. Zčásti byly zrušeny, zčásti očištěny (zbaveny osob, které s režimem nesouhlasily), sloučeny a přeměněny na převodové páky komunistické moci. Národní shromáždění schvalovalo zákony, které byly předtím připraveny a schváleny komunistickým vedením, parlament přestal být prostorem pro svobodnou diskusi. Soudnictví nefungovalo jako nezávislá složka státní moci, z masových sdělovacích prostředků se staly nástroje propagandy. Ve volbách v květnu 1948 byla voličům předložena tzv. jednotná kandidátka Národní fronty, na níž si KSČ vyhradila 70 % zastoupení. Stejným způsobem pak byly organizovány i další volby až do pádu komunistického režimu v roce 1989.

K velkým změnám došlo i v dalších oblastech. Nad oblastí kultury byla nastolena nadvláda jediné ideologie – dogmaticky chápaného marxismu-leninismu. Vše, co této

⁶³⁷ Tigrid (1990) jako příklad uvádí válečné funkcionáře Národní odborové ústředny zaměstnanecké. Tato organizace dle autora po celou válku ochotně pomáhala nacistům v náboru dělníků na práce v Německu.

⁶³⁸ Pavlík (2004). Detaily viz rovněž kapitola 7.5.

⁶³⁹ Např. Krákora a Kopeček (2010). První odstavce této subkapitoly z daných autorů vycházejí.

orientaci odporovalo, muselo být odstraněno. Dosud nezávislé umělecké a kulturní spolky zanikly a na jejich místě byly vytvořeny centralizované instituce (např. Svaz československých spisovatelů). Bylo zastaveno vydávání demokraticky orientovaných kulturních a politických časopisů (např. Kritického měsíčníku Václava Černého, Dneška Ferdinanda Peroutky atd.). Kulturní vazby se západními státy byly takřka úplně přetrhány, organizace československé vědy byla přestavěna podle modelu SSSR – např. v roce 1952 byla zřízena Československá akademie věd. Řada osobností československé vědy a kultury byla na dlouhá léta umlčena, emigrovala nebo byla vězněna. Ve školství došlo k přijetí zákona o jednotné škole, po němž byla mj. zrušena osmiletá gymnázia a zavedena jednotná soustava základních a středních škol. Vysoké školy postihla po únoru 1948 rozsáhlá čistka, při níž bylo vyloučeno asi 4,5 tisíce studentů. Základními kritérii při přijímání ke studiu, ale i do řady zaměstnání se nyní staly třídní původ a politická uvědomělost. Jinak smýšlejícím občanům kladl režim řadu překážek při studijním i pracovním uplatnění. Zahraniční i vnitřní politika Československa se dostala do naprosté závislosti na SSSR. Země se stala pevnou součástí sovětského mocenského bloku ve střední a východní Evropě a členem jak ekonomické Rady vzájemné hospodářské pomoci (založena 1949), tak i vojenskopolitické Varšavské smlouvy (založena 1955). Takřka do všech oblastí života československé společnosti zasahovali v letech 1949–1956 přímo či nepřímo poradci vyslaní ze SSSR.

Upevňování komunistického režimu v Československu bylo doprovázeno rozsáhlou perzekucí jeho skutečných nebo jen domnělých a potenciálních odpůrců, jejímž cílem bylo vynucení absolutní kontroly nad společností⁶⁴⁰. Zejména v období 1948-1953 měly tyto represe zvláště brutální podobu a dotkly se velkého počtu lidí. Perzekuční tažení se stupňovala i v souvislosti s mezinárodním vývojem, který byl ve znamení zostřující se studené války mezi Západem a Východem, i komplikacemi uvnitř sovětského bloku (roztržka s Jugoslávií). Formálním prostředkem pro soudní postihy odpůrců komunistického režimu se stal zákon na ochranu lidově demokratické republiky (č. 231/48 Sb.), výkonné nástroje perzekuce pak představovaly represivní složky státní moci v čele se Státní bezpečností, jejíž příslušníci často využívali provokací i nezákonných a násilných metod vyšetřování. Politické soudní procesy byly zahájeny brzy po únoru 1948. Většina z nich byla uměle vykonstruovaná, od roku 1949 se v řadě z nich angažovali poradci ze SSSR. Obžalovaní byli často tvrdým psychickým i fyzickým nátlakem nuceni k nepravdivým výpovědím jak při vyšetřování, tak při samotném soudním projednávání. O jejich vině a trestu fakticky nerozhodovaly soudy, ale politické orgány KSČ. Mezi první postižené patřili důstojníci československé armády, zejména ti, kteří se v průběhu 2. světové války účastnili domácího nebo zahraničního odboje⁶⁴¹. Dalšími oběťmi politických procesů se stali bývalí vysocí funkcionáři nekomunistických politických stran. V roce 1950 proběhl proces s tzv. „záškodnickým vedením spiknutí proti republice“, při němž byly vyneseny čtyři rozsudky smrti, mezi nimi i nad Miladou Horákovou, funkcionářkou národně socialistické strany. Přes protesty světové veřejnosti (mj. Bertrand Russell, Albert Einstein) byly rozsudky vykonány.

Cílem represí se stala i katolická církev, zejména vysocí církevní hodnostáři, řeholní řády a katoličtí intelektuálové. Procesy s církevními představiteli probíhaly zejména na začátku

⁶⁴⁰Králík a Kopeček (2010) konstatují, že nejmasovějším projevem odporu vůči komunistickému režimu se stala emigrace na Západ. Odhaduje se, že jen v letech 1948–1951 uprchlo ilegálně do zahraničí přes 25 tisíc obyvatel ČSR. Do emigrace odcházeli politici (např. Petr Zenkl, Jaroslav Stránský, Vladimír Krajina, Hubert Ripka atd.), žurnalisté (Pavel Tigríd, Ferdinand Peroutka), spisovatelé a umělci (Egon Hostovský, Ivan Blatný, Rafael Kubelík, Rudolf Firkušný) atd. V exilu vznikla nebo byla obnovena řada politických stran, spolků a organizací, které v Československu nemohly působit. V roce 1949 vznikla v USA Rada svobodného Československa, která se měla stát jakousi zastřešující politickou organizací československé emigrace. Významnou roli hrálo působení představitelů československého exilu v oblasti publicistiky (např. revue Svědectví vydávaná Pavlem Tigrídem nebo české vysílání rozhlasových stanic BBC, Hlas Ameriky a Svobodná Evropa).

⁶⁴¹ Tak byl v roce 1949 k trestu smrti odsouzen generál Heliodor Píka, za války velitel čs. vojenské mise v SSSR. Mezi postižené dlouholetým vězněním patřili dále generálové Karel Kutlvašr, Karel Janoušek, řada partyzánských velitelů, letců, účastníků domácího odboje atd. Jen do konce roku 1950 bylo z armády propuštěno přes 36 % původního stavu důstojnického sboru (Králík a Kopeček 2010).

50. let⁶⁴². V dubnu 1950 došlo k tzv. „akci K“ – násilné likvidaci mužských řeholních řádů. Ve stejné době byla zrušena i řeckokatolická církev, která působila zejména na východním Slovensku. Na dlouhá léta skončila ve vězeních řada katolických spisovatelů a intelektuálů – Jan Zahradníček, Václav Renč, Zdeněk Rotrekl a další. Politicky motivované procesy se staly i nástrojem násilné kolektivizace zemědělství. Ovzduší všeobecné podezřívavosti a snaha objevit nepřátele uvnitř vlastních řad obrátily ostří represí i dovnitř komunistické strany, paradoxně i proti lidem, kteří se předtím sami výrazně na vytváření totalitního systému podíleli. Vyvrcholením se v tomto směru stal proces s tzv. „vedením protistátního spikleneckého centra“ v listopadu 1952, při němž bylo odsouzeno k trestu smrti 11 vysokých komunistických funkcionářů v čele s bývalým generálním tajemníkem KSČ Rudolfem Slánským. Ještě v roce 1954 proběhl proces s tzv. slovenskými „buržoazními nacionalisty“ – funkcionáři Komunistické strany Slovenska Gustavem Husákem, Ladislavem Novomeským a dalšími.

Výrazným příkladem mimosoudního postihu se staly tábory nucených prací (TNP), do nichž byly zařazovány režimu nepohodlné osoby na základě rozhodnutí komisí jmenovaných národními výbory. Podle odhadů prošlo TNP v letech 1948–1954 přes 80 tisíc československých občanů. Podobnou roli hrály i tzv. pomocné technické prapory (PTP), zvláštní vojenské útvary, k nimž byli na libovolně prodlužovanou dobu povoláváni politicky nespolehliví branci. Příslušníci PTP byli nasazováni k těžké práci v hutích, dolech, na stavbách atd. Celkem prošlo PTP kolem 60 tisíc osob. Celková bilance politicky motivovaných procesů je otřesná – odhaduje se, že jimi bylo postiženo až 280 tisíc osob. Jen v letech 1948–1952 bylo Státním soudem vyneseno celkem 232 rozsudků smrti, z nichž bylo 178 vykonáno. Jen menší část obětí se dočkala rehabilitace v 60. letech 20. století, ostatní pak až po pádu socialistického režimu v roce 1989.

Po roce 1953 (po smrti J. Stalina a K. Gottwalda) represe částečně ustoupily, většina rysů totalitního režimu však zůstala zachována. V červnu 1953 proběhla v Československu měnová reforma, která přinesla výměnu finanční hotovosti a vkladů v poměru 5:1 až 50:1, zároveň došlo ke zrušení přidělového systému a zavedení jednotných maloobchodních cen. Pro většinu obyvatelstva znamenala tato opatření vzrůst životních nákladů a podstatné znehodnocení úspor. V souvislosti s tím došlo na řadě míst k projevům masové nespokojenosti. Období do roku 1960 lze charakterizovat jako střídání fází mírného uvolnění s fázemi větších represí. Např. v souvislosti s událostmi roku 1956 v Maďarsku a Polsku, kde došlo k otevřeným vystoupením občanů proti tamním socialistickým režimům, československý režim opět utlumil svobodnou diskusi a přistoupil k určitým represím. Na druhou stranu se mu nejrůznějšími opatřeními podařilo zvýšit životní úroveň obyvatelstva. To spolu s dalšími faktory vedlo k tomu, že v Československu nedošlo k podobným vystoupením jako v sousedních zemích⁶⁴³. Formálním potvrzením síly komunistického režimu a nezvratných změn v Československu bylo přijetí i nové socialistické ústavy, schválené

⁶⁴² Např. pražský arcibiskup Josef Beran, který se otevřeně postavil proti zvlí režimu, strávil dlouhá léta v internaci pod dohledem Státní bezpečnosti.

⁶⁴³ Řada autorů (Kalinová 2007, Pernes 2008, Petráš a Svoboda 2015) se zde domnívá, že socialistický režim přes všechny své problémy umožnil společenský, případně ekonomický vzestup řady skupin obyvatelstva. Dělníci, přes veškerou rozpornost režimu, disponovali větší mocí než v předcházejících obdobích, nebyli vystaveni nejistotě ztráty zaměstnání a dalším negativům. Režim po únoru 1948 schválil řadu sociálních zákonů (např. o národním pojištění, zákon o rodině), které znamenaly základní sociální jistoty, a utlumil projevy nespokojenosti. Svým způsobem se jednalo o nepřímý korupční kontrakt (obecněji o kontrakt mající formu nepotřebné redistribuce viz kapitola 6.4) – na jedné straně jistoty a částečný podíl na moci, na druhé straně monopol moci pro komunistickou stranu. Svou roli mohla sehrát i samotná ideologie, Jak konstatují Vodička a Cabada (2011) jedná se o mesianistickou ideologii slibující pozemský ráj, odstranění všech protikladů, radost z práce pro všechny, všem se dostává všeho. Stát, právo, peníze, monogamní manželství měly být nahrazeny vyššími formami soužití a dobrovolné kázně. Nutno konstatovat, že dané představy se nenaplnily. Jedním z důvodů pádu socialismu potom byla i skutečnost, že se nepodařilo naplnit představu, že po znárodnění hospodářství vznikne nový socialistický člověk. Tedy člověk, který bude kolektivistický, bude mít značnou empatii vůči problémům ostatních a bude pracovat pro společnost, ne pouze pro osobní zisk. V této vizi je zabudována chybná představa proměny podstaty člověka v reakci na sociálně-ekonomickou změnu.

Národním shromážděním, v červenci 1960. Tato ústava obsahovala mj. i článek o vedoucí úloze komunistické strany ve společnosti⁶⁴⁴. Byl přijat i nový název státu – Československá socialistická republika (ČSSR) a nový státní znak. Souhrnně platí, že tato ústava (stejně jako její předchůdce Ústava 9. Května, respektive její novelizace v podobě Ústavního zákona o federalizaci Československa) byla závazná pro KSČ jen natolik, nakolik byla strana ochotná akceptovat ústavní zákon jako závaznou normu. Proto nebyl po celou dobu socialismu zřízen Ústavní soud, jeho činnost by musela být jen formální a zbytečná.

Stručně zde konstatujeme, že období šedesátých let dvacátého století je obvykle charakterizováno jako období uvolňování a částečně liberalizace. Toto období vyvrcholilo událostmi tzv. pražského jara v roce 1968. Nicméně mocenský monopol komunistické strany a nástroje jeho provádění (např. kádrová politika, cenzura sdělovacích prostředků) zůstaly zachovány, pouze nebyly v některých oblastech důsledně uplatňovány. V krátkém období roku 1968 byly některé z těchto nástrojů (např. cenzura) zcela uvolněny. Stále však neproběhla skutečná demokratizace poměrů, KSČ si chtěla svoji moc ponechat. Násilné potlačení událostí pražského jara v podobě vstupu vojsk dalších socialistických zemí dne 21. 8. 1968 z tohoto pohledu vedlo k částečné iluzi, že demokracie a socialismus mohou být kompatibilní, mohou fungovat společně, protože nedošlo k dokončení tohoto pokusu a nevyšla tak najevo neuskutečnitelnost takového podniku. Nicméně po celou dobu šedesátých let převládaly v československé společnosti extraktivní ekonomické i politické instituce. Byly částečně narušovány, nedošlo však k jejich totálnímu odstranění. Pokud by se tak stalo, nemohlo by jít už o socialistický, ale o úplně jiný režim. Socialistický režim byl obecně založen na extraktivních ekonomických i politických institucích⁶⁴⁵. Jak ukazujeme v kapitole 5.2, tyto instituce vytvářejí prostředí pro rozšíření korupce.

Pro ekonomický vývoj po únoru 1948 byla charakteristická takřka úplná likvidace soukromého sektoru. Na konci roku 1948 pracovalo už ve státním sektoru 95 % zaměstnanců průmyslu, ale hromadná likvidace postihla brzy i soukromý maloobchod, řemesla a živnosti⁶⁴⁶. Většina výrobních faktorů byla v tzv. celospolečenském vlastnictví. To lze charakterizovat jako vlastnictví všech a nikoho (Mlčoch 2005). Celá společnost nutně nemohla rozhodovat o vlastnictví každé věci. Proto vznikaly různé kvazi-vlastnické vztahy, kdy nejrůznější subjekty získávaly oprávnění s jednotlivými částmi celospolečenského vlastnictví nakládat. Nedisponovaly všemi vlastnickými právy (např. právem měnit formu vlastnictví, obchodovat s majetkem),⁶⁴⁷ nicméně byly alespoň de facto schopny získávat plody z daného oprávnění. Na tato oprávnění se lze dívat jako na privilegia, která dávala jejich držitelům určitou moc, hmotné i nehmotné výhody. Logicky zde potom existovala snaha daná oprávnění získat a udržet si je⁶⁴⁸. Existence zmíněných privilegií ovšem přispívala k neefektivitě rozhodování. Nemožnost prodávat společenské vlastnictví způsobovala, že jednotlivé předměty nešlo ocenit a tím vyjádřit jejich vzácnost. To vedlo

⁶⁴⁴ Diskutabilní jsou i další ustanovení této ústavy. Např. soudy a prokuratura chrání socialistický stát, jeho společenské zřízení i práva a oprávněné zájmy občanů a organizací pracujícího lidu. Celou svou činností vychovávají občany k oddanosti k věci socialismu, k zachovávaní zákonů a pravidel socialistického soužití i k čestnému plnění povinností ke státu a společnosti. Toto ustanovení omezovalo nezávislost soudní moci. Fakticky v ústavě byly rovněž eliminovány pravomoci slovenských autonomních orgánů – i určitá míra autonomie a decentralizace, která mohla vést k většímu pluralismu, byla utlumena.

⁶⁴⁵ K extraktivním ekonomickým institucím v Československu v období socialismu viz dále v této kapitole.

⁶⁴⁶ Průcha (2009).

⁶⁴⁷ Mlčoch (2005) píše, že v čistě soukromém vlastnictví disponuje jeden subjekt všemi třemi druhy vlastnických práv (1. Předmět vlastnit a užívat – usus, 2. Užívat plodů daného vlastnictví – usus fructus, 3. Měnit formu vlastnictví, obchodovat s majetkem – abusus). V celospolečenském vlastnictví byla ale tato vlastnická práva rozdrobena do komplikované hierarchické struktury s nejasnými konturami a část těchto práv nebyla specifikována vůbec.

⁶⁴⁸ Šlo o vyhledávání renty svého druhu. Viz kapitola 3.2.

k udržování životní úrovně na úkor podstaty daného systému, k vysoké produkci negativních externalit atd.

Řízení ekonomiky se uskutečňovalo z jednoho centra a podle ústředního plánu, přičemž politické cíle měly většinou přednost před hospodářskými. Hospodářství bylo řízeno rozsáhlým byrokratickým aparátem v čele se Státním plánovacím úřadem prostřednictvím pětiletých hospodářských plánů, z nichž první z nich byl zahájen v roce 1949. I v ekonomické oblasti se dominantně projevovala československá orientace na SSSR a další státy Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP). Mimořádný důraz byl kladen zejména na rozvoj těžkého průmyslu, což vycházelo zejména z vojenských potřeb celého sovětského bloku. Výrazná orientace zejména na těžké strojírenství s sebou přinášela zaostávání spotřebního průmyslu a služeb a neblaze se projevovala jak v životní úrovni obyvatelstva, tak i ve stavu životního prostředí. Přes původní sliby se brzy po komunistickém převzetí moci rozběhly přípravy ke kolektivizaci zemědělství – opět podle sovětského vzoru. V únoru roku 1949 byl přijat zákon o jednotných zemědělských družstvech (JZD), který zahájil první vlnu kolektivizace. Další fáze této kampaně byla na počátku 50. let provázena tvrdým politickým a ekonomickým tlakem na rolníky, kteří byli nuceni ke vstupu do JZD. Cílem často brutální soudní i mimosoudní perzekuce byli zejména větší vlastníci zemědělské půdy, kteří představovali podle komunistického režimu hlavní překážku kolektivizace. Po třetí fázi združstevňování, ke které došlo v druhé polovině 50. let, dominovaly už zemědělské výroby v Československu JZD a státní statky.

Ekonomika byla, jak výše uvádíme, řízena centrálně a výroba centrálně plánována⁶⁴⁹. Plánování bylo založeno na sledování věcného plánu, tj. v naturálních jednotkách, a v podstatě na principu „ať to stojí, co to stojí“. V hospodářství prakticky neexistovala konkurence, která by výrobce nutila ke zkvalitnění produkce. Můžeme mluvit přímo o snaze o eliminaci konkurence, jež byla považována za plýtvání zdroji. Socialistické vládě se podařilo vytvořit všezahrnující monopoly, které neměly v kapitalistickém světě obdoby, přičemž existovaly i v takových výrobcích, kde jejich charakter vůbec nevedl k úsporám v rozsahu. Podniky ve státním vlastnictví díky relativně malé možnosti ovlivnit rozhodovací proces a neexistenci konkurence neměly zájem uspokojovat potřeby zákazníků. Vedení podniků nebylo ochotno ani schopno samostatně rozhodovat, eventuální pokusy znamenaly rizika v případě neúspěchu. Management nebyl připraven na situaci, že bude usilovat o zákazníka a bojovat s konkurencí. Ekonomika fungovala s měkkým rozpočtovým omezením – podniky se nezajímaly o finanční zdroje, prostředky získávaly buď ve formě dotací, nebo bankovních úvěrů. Platební neschopnost neměla pro podniky žádný větší důsledek, možnost úpadku byla prakticky vyloučená. Podniky neměly zájem dosahovat lepších výsledků, protože to vedlo jen k náročnějšímu plánu. Socialismus obecně omezoval ekonomickou subjektivitu, potlačoval právo na svobodné podnikání a iniciativu⁶⁵⁰. K nedostatku motivace přispívala i vysoká nivelizace mezd. Rozdíly v ohodnocení mezi kvalifikovanou a nekvalifikovanou pracovní silou byly malé, tudíž nešlo pozitivně ohodnotit talenty a ani potrestat ty, jejichž pracovní morálka byla nízká. Ekonomika postrádala řadu profesí úzce vázaných na tržní ekonomiku. Např. téměř neexistovaly soudní spory mezi podniky, takže ani neexistovali soudci, kteří by tyto spory dokázali řešit. Nebyli daňoví poradci, auditoři, marketingoví odborníci, a už vůbec ne experti na kapitálové trhy. Účetní systémy byly pokřiveny a chyběli experti na standardní západní účetnictví⁶⁵¹.

⁶⁴⁹ Žídek (2004).

⁶⁵⁰ Tímto potlačováním bylo garantováno monopolní postavení příslušných subjektů.

⁶⁵¹ Problémy v ekonomice provázely režim po celou dobu jeho existence. Pokud se zastavíme pouze u období let 1948–1968, tak Pernes (2008) připomíná, že v letech 1948–1953 existoval přidělový systém, přičemž přiděly se u některých zboží snižovaly. Krákora a Kopeček (2010) uvádí, že systém centrálně plánovaného hospodářství, založeného především na rozvoji těžkého průmyslu, neumožňoval pružně reagovat na potřeby obyvatelstva ani zavádět potřebné technologické změny. Průmyslové výrobky ztrácely konkurenceschopnost na zahraničních trzích, klesal národní důchod a příjem na jednoho obyvatele. Zahraniční obchod se v převážné míře orientoval na země RVHP, především Sovětský svaz. Negativně se v československém hospodářství rovněž projevovaly ořesy v mezinárodních vztazích – např. karibská krize nebo roztržka mezi státy sovětského bloku a Čínou. Třetí pětiletý

Tržní vztahy byly prakticky zlikvidovány. Existoval pouze trh spotřebního zboží deformovaný centrálně stanovenými mzdami i cenami daných statků. Centrálně řízená ekonomika měla složitou organizační strukturu. Nad samotnými podniky existovala celá řada nadřízených orgánů. Jednak tzv. střední článek řízení (generální ředitelství), který řídil několik podniků, dále odvětvoví ministerstva (podle oboru – např. ministerstvo hutnictví a těžkého strojírenství) podléhající na vrcholu řídicí pyramidy vládě a státní plánovací komisi. Vedle oborového řízení existovala celá řada průřezových orgánů – např. ministerstvo financí, ministerstvo práce a sociálních věcí, cenový úřad, výbor lidové kontroly. Vedle státních orgánů se problematikou ekonomiky zabývaly orgány KSČ – zejména po kádrové stránce, kdy schvalovaly, kdo může či nemůže zastávat určitou funkci. Svou roli sehrávaly i národní výbory všech stupňů (místní, okresní, krajské), a to zejména z hlediska organizace pracovních sil a dalších vztahů podniků k jejich okolí. Tato řídicí struktura byla nutně komplikovaná, těžkopádná a nedokázala včas reagovat na přirozený vývoj. Při plánování nutně docházelo k chybám, omylům i disproporcím, které nešlo rychle řešit. Řídicí struktury nutně nemohly znát potřeby občanů, včas na ně reagovat. Nutně muselo docházet k nedostatkům, zmatkům a dalším problémům.

Podstatné byly i další aspekty režimu. Drda, Mlejnek a Škoda (2010) zdůrazňují, že socialismus byl založen na fízlování, šikaně, ideologické masáži. Režim nedodržoval většinu základních lidských práv. Byla znemožněna svobodná diskuse, některé názory byly nepřijatelné, základní stavební kameny socialismu nesměly být zpochybnovány. Nejistota vlastnictví, obava z konfiskací vedla mnohé občany k preferenci krátkodobé spotřeby. Pečinka a Jiránek (2000) zde příznačně uvádějí, že ve světě, kde neexistuje trh, soukromé vlastnictví a vlastní přirozené zájmy, je nejlepší si ucpat žaludek bůčkem. Jedno z hesel, kterým šlo charakterizovat postoje obyvatel za socialismu, potom znělo „co sníš a vypiješ, ti nikdo nevezme“. Kádrová politika, kterou režim prováděl, kdy rozhodoval, kdo může zastávat jakou funkci, kdo může studovat, kdo kde může být zaměstnán, je rodnou matkou nepotismu a korupce⁶⁵². Rozhodovalo se nikoliv na základě schopností, ale loajality k režimu, respektive jeho představitelům, což nutně muselo negativně působit na výkonnost systému. V systému monopolu musí držitelé monopolu usilovat o jeho zachování, a proto do jednotlivých pozic dosazují osoby, které je neohroží. Chtěl-li někdo dosáhnout určité pozice a režim mu v tom bránil, byla potom korupce logickým krokem⁶⁵³.

Obecně platí, že za socialismu došlo k takové koncentraci moci, jež před tím nebyla nikdy dosažena, a byly vytvořeny podmínky pro totální kontrolu jednotlivce⁶⁵⁴. Propojení hospodářské a politické moci zvyšovalo stabilitu režimu, jakékoliv pokusy o oddělení tohoto propojení o větší konkurenci alespoň v ekonomické oblasti režim destabilizovaly. Všechny pokusy o částečnou liberalizaci proto musely být nutně neúspěšné – chtěl-li režim zachovat své základní rysy (monopol komunistické strany), musel je uplatňovat v naprosté většině oblastí. Tigríd (1990) z našeho pohledu oprávněně konstatuje, že cílem komunismu a komunistů je získání monopolní moci a její udržení. Monopol moci nemůže být částečný, všechny návrhy a případné změny v tomto systému jsou proto nutně povrchní, pomíjivé, natrvalo neuskutečnitelné. Pokud se socialistický režim odhodlá k reformám, je to jen v případě katastrof, velkých ekonomických krizí, lidových revolt, ale tyto reformy jsou jen částečné, obvykle dočasné, nedůsledné a nedotýkají se základní struktury režimu. Jak již konstatujeme výše, model socialismu, který byl uplatněn v Československu v letech 1948 až

plán (1961–1965) skončil faktickým zhroucením už ve druhém roce svého trvání. V zimě 1961–1962 se v ČSR projevil nedostatek uhlí a elektřiny, následně pak i některých potravin.

⁶⁵² Vodička a Cabada (2011).

⁶⁵³ Skutečnost, že systém tzv. nomenklatury, ve kterém komunistická strana rozhodovala o tom, kdo bude zastávat jaké místo, vedl ke korupci, analyzuje např. Naxera (2014).

⁶⁵⁴ Jak konstatujeme výše, v některých dobách byla tato totalitní kontrola vsutku realizována, v jiných nikoliv.

1989, nešlo dle našeho názoru reformovat, protože by nešlo o reformu, ale o demontáž celého systému. Jakékoliv pokusy o reformu ohrozí základní součásti režimu (viz kapitola 7.4, box 7.4-1). Režim je ze své podstaty uzavřený (jedná se o uzavřenou společnost). Uzavřenost systému vyžaduje, aby jeho defekty byly zastírány nebo manipulovány, skutečně svobodná kritika není přípustná⁶⁵⁵. Reformy usilují o otevřenou společnost, k tomu, aby společnost byla vskutku otevřená, však musí být otevřené všechny její subsystemy, musí převládat extraktivní ekonomické i právní instituce. Režim však o takové instituce nestál, za celou dobu své existence nedovolil jejich plné rozvinutí.

Chtěl-li člověk něčeho v socialistickém režimu dosáhnout, v naprosté většině případů to nešlo bez spojenců, kontaktů, sítě známých. V mnoha věcech byl potřeba souhlas příslušných funkcionářů komunistické strany, osob ze stranického a státního aparátu. Rozhodovací pravomoci byly v daném období nejasné. Nebylo zřejmé, kdo vše může o dané věci rozhodnout. Nebylo zřejmé, zda se prosazované záměry znelíbí někomu, kdo v hierarchickém systému bude mít pravomoci je potlačit nebo jinak postihnout. Lidé žijící v socialismu se naučili taktizovat, naučili se žít v síti nejrůznějších vztahů a kvazi-vztahů. Bez kontaktů a známosti nebylo mnohdy možno získat předměty základní spotřeby, rozumné zaměstnání. Nebylo možno studovat vybranou střední nebo vysokou školu, vyhnout se službě v armádě apod. V systému, který vyžadoval souhlas, projednání mnoha běžných záležitostí, by bez úplatků, korupce, vzájemných služeb a protislužeb nebylo možné žít. Jak plyne z kapitoly 5.7, za socialismu byla korupce systémovým jevem. Socialismus se po celou dobu své existence vyznačoval nedostatkem, ať již hmotných nebo nehmotných statků. Nedostupnost potom vybízela jednotlivce k neúctě ke společenským pravidlům a k nemorálnímu jednání. Nešlo jenom o úplatky pro získání zboží z obchodů, jehož dostupnost byla za socialismu omezena. Jednalo se i o zdravotní péči nad rámec standardu, místa na školách, možnost vycestovat do zahraničí nebo získat byt. Vždy šlo obecně o statky kontrolované úzkou skupinou osob⁶⁵⁶, které se nebránily nejrůznějším korupčním plněním. Zároveň platí, že stejně jako někteří lidé usilovali o to, aby se k těžko dostupným benefitům dostali neférovou cestou, našli se i tací, jejichž zálibou bylo ostatním v cestě za vytouženým cílem bránit třeba i donášením a udáváním. Je přitom vcelku jedno, zda je k tomu vedla závist, nebo horlivá oddanost režimu. I tito lidé byli odměňováni, i v jejich případě lze hovořit o korupci.

Korupce samozřejmě nebyla jediným oportunním chováním, ke kterému za socialismu docházelo. Jak je z výše uvedeného zřejmé, režim trpěl permanentní neschopností zjistit a odhadovat potřeby občanů. Jendou z možností, jak nedostatkové statky nebo výrobní faktory získat, byla možnost je ukrást. V hospodářském systému socialismu čili v systému veřejného vlastnictví výrobních faktorů to bylo snadné, protože krádež zde neohrožuje existenci daného podniku. V případě špatných výsledků byl podnik sanován dotacemi a navíc bylo přednostním cílem udržení plné zaměstnanosti. Rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví, jak se nazývá trestný čin⁶⁵⁷, který dané jednání měl postihovat,

⁶⁵⁵ Tigrid (1990) zde dodává, že informovaný občan je nebezpečný, neboť se domáhá nápravy problémů režimu, tedy zvyšuje se tlak na změny, které režim nechtěl připustit. Proto je otevřená informovanost nežádoucí. Zdůrazňeme, že jedním z důvodů pádu režimu v roce 1989 byla skutečnost, že již nebylo v silách režimu potlačit faktory, které vedly k tomu, že občané byli lépe informováni.

⁶⁵⁶ Z hlediska hmotných statků Numerato (2015) uvádí: „S prostředím permanentního nedostatku souviselo vytváření podpultových zásob, které nejenže otevíraly prostor pro korupční jednání, ale také prohlubovaly příkop mezi držiteli moci (většinou tedy výše postavenými straníky) a běžnými lidmi. K podpultovému zboží měli přístup zejména ti první, neboť každý vedoucí obchodu s nimi chtěl být pochopitelně zadobře, vynucoval si od nich projevy laskavosti nebo třeba nabídkou exkluzivního zboží žehlil průšvihy svých blízkých. Čeho bylo na oficiálním trhu nedostatek, ať už v důsledku špatného plánování či v důsledku režimních zákazů, přesunulo se na šedý trh. Ten, ač je na něj v liberálních kruzích nahlíženo s určitými sympatiemi, má pochopitelně řadu úskalí a je s ním spojena řada negativ. Spotřebitelé jsou v prostředí šedého trhu vystaveni většímu riziku, že budou okradeni nebo ošizeni. Mezi veksláky pak může docházet k násilným střetům, pokud není dodržovaná nastavená hierarchie nebo pokud jednotlivé skupinky soupeří o monopolní postavení v rámci určitého území“.

⁶⁵⁷ Daný trestný čin obsahovaly všechny trestní zákoníky socialistického režimu v Československu. Šlo o souhrnné označení jak krádeže, tak zpronevěry i podvodu, které byly spáchány vůči majetku v tzv.

bylo běžnou součástí socialismu. Většina pachatelů pracovala přímo v podnicích, ve kterých se dopouštěla rozkrádání. Obecně je možno uzavřít, že za socialismu se jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, stalo normou (neformální institucí), protože samotný socialistický systém byl nemorální a potlačoval lidskou přirozenost. Tato norma nezmizela pádem socialistického režimu, ale přetrvávala dále.

7.4 Specifika korupce v letech 1969 až 1989, v období tzv. normalizace

V tomto textu se domníváme, že soudobé korupční klima (tj. klima v polovině druhé dekády 21. století) mj. vychází z událostí období mezi léty⁶⁵⁸ 1969 až 1989. Pro toto období se vžil termín normalizace⁶⁵⁹. Normalizační režim obnovil základní rysy (hodnoty) socialismu (viz box 7.4-1), zredukoval některé svobody, které československá společnost získala v průběhu 60. let 20. století, zejména potom v letech 1968–1969. Celkově lze charakterizovat tehdejší režim jako režim, který se bál jakýchkoliv větších reforem a změn. Existovala obava, že by tyto změny mohly narušit stabilitu, že by odkazovaly k vývoji mezi lednem 1968 a dubnem 1969. Režim nadále nedovoloval politický pluralismus, komunistická strana si i nadále udržovala politický monopol a nebyla ochotna tolerovat politickou opozici. Umožňovala ale určitou svobodu v nepolitických sférách, alespoň částečně tolerovala šedou ekonomiku, která zajišťovala potřeby občanů, jež nebyl schopen zajistit stát. Určitý rozporuplný vztah existuje i pro oficiální marxisticko-leninskou ideologii. Ta je stále nedotknutelná, nicméně stává se formalitou. Většina společnosti v ní nevěří, takže daná ideologie v podstatě jen vytváří fasádu režimu. Režim už po občanech nepožaduje skutečnou mobilizaci, stačí mu, když se nestaví proti němu, když se pasivně účastní nejrůznějších oslav, schůzí a dalších akcí⁶⁶⁰. Režimu svým způsobem vyhovovalo, když se občané stáhli do pasivity svých rodin a dalších skupin a neohrožovali jej nějakými akcemi. Aby k tomuto stažení došlo, usiloval režim o přijatelný životní standard. Jeho projevem a zároveň projevem stažení se do soukromí byla vlna chalupářství a chatařství. Pečinka a Jiránek (2000) upozorňují, že normalizační režim představuje svéráznou podobu konzumní společnosti. Útěk do soukromí byl doprovázen snahou o zvyšování své životní úrovně, což

socialistickém vlastnictví. Dle zákona č. 140/1961, který platil až do pádu režimu, bylo trestem za rozkrádání odnětí svobody až na pět let, zákaz činnosti nebo peněžitý trest, v případě závažnějších okolností odnětí svobody až na deset let nebo dokonce až na 15 let.

⁶⁵⁸ Za počátek tohoto období lze považovat dubnové zasedání UV KSČ v roce 1969, na kterém byl zvolen generálním tajemníkem Gustáv Husák

⁶⁵⁹ Text této subkapitoly vychází mj. z Reed (1997), Klusoň (2004), Kouba, Vychodil a Roberts (2005), Mlčoch (2005), Mlčoch (2006), Bulva (2007), Klusoň (2007), Müller (2008), Kopeček (2010), Pullman (2011), Husák (2013). Pojem normalizace či normalizační režim se v této i v další literatuře (např. Balík 2005) běžně používá. Normalizací se myslí, že režim usiloval o návrat k tomu, co bylo pro socialismus chápáno jako normální – tedy vedoucí úloha komunistické strany, která ovládá a řídí celou společnost, věrnost principům marxismu-leninismu, oddanost Sovětskému svazu atd. Poprvé se pojem normalizace objevil v tzv. Moskevském protokolu z 26. srpna 1968, který reagoval na obsazení Československa pěti zeměmi Varšavské smlouvy a který podepsali vrcholní představitelé Československa a Sovětského svazu. Za Československo to byli prezident republiky Ludvík Svoboda, předseda vlády Oldřich Černík, předseda Národního shromáždění Josef Smrkovský a první tajemník Ústředního výboru Komunistické strany Československa (ÚV KSČ) Alexander Dubček. Plné znění tohoto protokolu viz např. Centrum pro ekonomiku a politiku (2008). V dalším dokumentu „Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po 13. sjezdu KSČ“ (plné znění dokumentu viz např. Svoboda 1971), který přijal ÚV KSČ v prosinci 1970, se uvádí: „Českoslovenští představitelé v tomto dokumentu vyjádřili své odhodlání dosáhnout normalizace poměrů v naší zemi na základě marxismu-leninismu, obnovit vedoucí úlohu strany a autoritu státní moci dělnické třídy, vyřadit kontrarevoluční organizace z politického života a upevnit mezinárodní svazky ČSSR se Sovětským svazem a dalšími socialistickými spojenci.“

⁶⁶⁰ Z tohoto pohledu platí, že normalizační režim nenaplnuje všechny obvykle udávané charakteristiky totalitního režimu. Viz poznámka číslo 618, další detaily poznámka číslo 671.

ale v období všeobecného nedostatku nešlo dělat jinak než prostřednictvím sítě kontaktů a známých, tedy pomocí korupčních vztahů⁶⁶¹.

Stáhnutí do rodin režim podporoval rodinnou politikou. Již v roce 1968 se zvýšily přídavky na děti, byla prodloužená placená mateřská dovolená, postupně se zvyšovaly rodinné přídavky, režim poskytoval výhodné novomanželské půjčky, bezúročné úvěry na stavby, ve vybraných oblastech poskytoval dosidlovací příspěvek na stavbu domu v pohraničí či vyplácel zvláštní dávky lidem v průmyslových oblastech. Možný (2002) zde konstatuje, že normalizace byla skličující, přirozený trend stáhnout se do rodin byl zvýhodněn rodinnou politikou, proto ke stáhnutí se přistoupila většina rodin. Sociální politika byla zaměřena na podporu sňatečnosti a porodnosti podle nevysloveného hesla „čím dříve, tím lépe“. Kučera (2008) zdůrazňuje, že ze strany režimu šlo o promyšlenou politiku: mladá generace v době zakládání rodiny a pečující o děti snáze zapomene na traumata předchozích let, spojená s likvidací nadějí na lepší podmínky života svého i dětí. Nutno uznat, že daná politika byla úspěšná: mladí lidé byli zahrnutí do rodin a okruhů přátel, nesporně to přispělo k uklidnění společnosti. Zároveň však Kučera (s 234) varuje: „Potvrdilo se tak nepřímě, že výrazná změna materiálních podmínek rodin s dětmi se příznivě projeví hlavně kompenzačním (a následně částečně také anticipačním) častějším rozením druhých, ale i třetích dětí. To ovšem může trvat jen několik let, protože pro další generaci žen při jejich rozhodování o počtu dětí se stanou přijatá opatření již samozřejmostí. Současně se prokázala neopakovatelnost ‚baby-boomu‘ 70. let pro neopakovatelnost podmínek jeho vzniku.“ Jak v textu dále konstatujeme, na danou prorodinnou politiku se lze dívat jako na korupci svého druhu – režim poskytoval vybraným skupinám obyvatelstva výhody proto, aby tyto skupiny proti němu neprotestovaly ani jinak aktivně nevystupovaly.

Snesitelnost režimu zvyšovaly možnosti vylepšit si životní úroveň aktivitami na hranici legality. Typickým příkladem byly mimořádně rozšířené melouchy či fušky, čili poskytování nejrůznějších řemeslných či jiných služeb mimo oficiální organizace, které je měly zajišťovat. Podobně fungoval i podpultový prodej. Důsledkem melouchů a podpultového prodeje byl vznik rozsáhlých neformálních sociálních sítí, které ve společnosti zajišťovaly výměnu zboží a služeb. Hojně do nich byli zapojeni členové i funkcionáři komunistické strany. Rozsah této šedé ekonomiky ostře kontrastoval s oficiálními proklamacemi o společenském vlastnictví výrobních prostředků. Nicméně oficiálně nebylo soukromé podnikání dovoleno, stejně jako se režim bránil větší samostatnosti podniků při rozhodování o jejich produkci. Jedním z důvodů byla vzpomínka na šedesátá léta, kdy se o podobné reformy snažili tehdejší reformisté, čili z hlediska oficiální ideologie úchylníci. Režim se dále bál, že reformy neskončí pouze v oblasti ekonomiky, ale že po větší samostatnosti v ekonomice budou následovat požadavky na větší svobodu politickou. Znárodnění tak bylo v Československu dohnáno téměř k dokonalosti a soukromý sektor prakticky neexistoval. V 80. letech 20. století bylo 87 % národního důchodu vytvořeno ve státních podnicích, 10 % v družstvech a jen asi 3 % v soukromém sektoru, ve kterém v roce 1989 pracovalo asi 1,2 % pracovní síly⁶⁶².

Prostředky k zajištění životního standardu režim získával extenzivním rozvojem, což mohlo fungovat jen po určitý čas. Moulis, Valenta a Vytloukal (1991) zde dokonce uvádějí, že ekonomický rozvoj byl opět⁶⁶³ dotován spotřebou předmnichovských a protektorátních rezerv, či využíváním rozvojových možností, které zůstaly nenaplněny z dob extenzivního modelu hospodaření z 50. let. Samotný extenzivní rozvoj s sebou přinášel technologickou zaostalost a ekologickou devastaci. Extenzivní rozvoj se vyčerpал nejpozději na počátku osmdesátých let dvacátého století. Z pohledu Acemoglu a Robinson (2015) platí, že rozvoj, ke kterému docházelo v průběhu sedmdesátých let, byl rozvoj pod extraktivními

⁶⁶¹ Plasticky tyto vztahy popisuje román Zdeňka Zapletala „Půlnoční běžci“. Viz Zapletal (1986).

⁶⁶² Převzato z Židek (2006).

⁶⁶³ Myslí se stejně jako v 50. letech 20. století.

ekonomickými institucemi. Nejedná se o trvalý růst, protože nejde o růst, který by byl založený na technologických změnách, ale o růst založený na dosavadních technologiích. Socialistický režim dokázal alespoň krátkodobě alokovat zdroje do určitých oblastí, kde jejich vysoká koncentrace vedla k produkci potřebného výstupu. Kalinová (2012) zde upozorňuje, že na počátku sedmdesátých let dvacátého století probíhalo stejně jako na počátku padesátých let rozsáhlé přemísťování pracovních sil, které bylo mnohdy ovlivněno ideologickými důvody. Dané přesuny mohly krátkodobě přinášet efekt. Zdroje však nelze rozšiřovat do nekonečna. V okamžiku, kdy se přísun zdrojů zastaví, projeví se stagnace. K tomu došlo právě na počátku osmdesátých let. Reformy by ohrozily postavení vládnoucí elity. Ta k nim proto nebyla ochotna přistoupit⁶⁶⁴.

Stagnace v osmdesátých letech dvacátého století se projevila i na rétorice režimu. Např. 16. sjezd KSČ, který se konal v roce 1981, si dal za cíl udržení, a nikoliv zvýšení životní úrovně. Generální tajemník této strany a prezident republiky Gustáv Husák v roce 1985 konstatoval, že „postupně chceme ve výkonnosti naší ekonomiky dosáhnout úrovně srovnatelné s průmyslově vyspělými zeměmi“⁶⁶⁵. Jestliže v prvních pěti letech sedmdesátých let činil průměrný přírůstek vytvořeného národního důchodu⁶⁶⁶ 5,7 %, v druhých pěti letech to bylo 3,7 %, potom v osmdesátých letech daný přírůstek nepřesáhl 2 %. Československo a ani další socialistické země nebyly v důsledku centrálně plánovacího řízení schopny reagovat na ropnou krizi, na postupnou globalizaci světové ekonomiky a tím zvyšující se konkurenci. V zemi se udržovala neefektivní struktura produkce těžkého průmyslu s vysokou energetickou náročností (podílem surovin na výrobě), která spolu se zdražením ropy přispěla ke zhoršení směnných relací, což znamenalo, že za stejný dovoz zboží byl nutný větší objem vývozu. Československo jako země RVHP nebyla připravena na oběti, které ekonomické změny přinášely. Musely by se rušit neefektivní výroby, což by nutně vedlo k problémům se zaměstnaností. Režim se ale raději držel tzv. Štrougalovy doktríny⁶⁶⁷, kterou lze vyjádřit slovy „hlavně nenaštvat dělníky“, bál se, že restrukturalizace by k naštvání vedla. I zde bylo odmítání potřebných strukturálních změn projevem strachu z reminiscence reformy v šedesátých letech a událostí z roku 1968.

K nerovnováhám docházelo i na pracovním trhu. Centrální plánování pracovních sil bilanční metodou podle zdrojů vedlo k jejich nevhodnému využívání. Změny v míře zaměstnanosti nesouvisely s kolísáním ekonomického růstu, ale spíše s dostupností zdrojů pracovních sil. V zemi tak existovala reálná přezaměstnanost, řada osob byla zaměstnána ryze formálně. V jiných oblastech ovšem existoval nedostatek pracovních sil. Podniky přetahovaly pracovníky některých profesí nabízením určitých výhod, mimo jiné v podobě nižší intenzity práce, nižší směnnosti, tolerování nedostatečné kvalifikace, příznání neodůvodněných příspěvků apod. Jak konstatuje Kalinová (2012), došlo i k rozšíření černého trhu pracovních sil. Tento mechanismus plodil nejen nízkou ekonomickou efektivnost, ale vedl i k pokřiveným vztahům v pracovních kolektivech a v chování jednotlivců. Za úspěšného ředitele se považoval ten, kdo usmlouval výhodný plán, za dobrého mistra ten,

⁶⁶⁴ Kvasnička (2007, s. 16) zde konstatuje, že vládnoucí garnituře se na počátku osmdesátých let dvacátého století nabízelo několik možností, jak řešit negativní hospodářský trend, ale v podstatě všechny narazily na úzký profil Poučení z krizového vývoje: modernizace kádárovského typu se příliš podobala principům reformy Pražského jara, stejně tak ideologicky byla nejistá i modernizace západního typu, o jakou se pokoušelo Polsko. Ani stalinsky pojatá hospodářská mobilizace již nepřicházela v úvahu. Bylo tak zvoleno klasické řešení formou dílčích úprav zakonzervovaného systému. XVI. sjezd KSČ z 6.–10. dubna 1981 pak prosadil tyto principy „koncepce rovnováhy“: 1. Vytvoření funkčního ekonomického mechanismu, který by umožnil prosazení intenzifikace a inovace při zachování centralizovaného systému a bez uplatnění tržních principů. 2. Posílení kontroly a disciplíny na všech úrovních pro vyloučení liberálnějších sklonů k chápání politiky. 3. Další, ještě výraznější posilování integrace do blokových struktur a větší hospodářská vázanost na Sovětský svaz (9. června 1981 byla podepsána dlouhodobá Československo – sovětská obchodní smlouva na léta 1981–1985).

⁶⁶⁵ Převzato z Pečinka a Havlík (2005)

⁶⁶⁶ Údaje jsou převzaty z Kalinová (2012).

⁶⁶⁷ Detaily viz Drda, Mlejnek a Škoda (2010).

kdo připisoval přesčasové hodiny. Naopak ten, kdo překračoval normy, byl spolupracovníky považován za nekolegiálního, protože hrozilo nebezpečí, že dle jeho výkonu dojde ke zvýšení norem i pro ostatní zaměstnance a tím k ohrožení jejich pohodlí.

K určitým reformám dochází až po roce 1985 v souvislosti s procesem přestavby v Sovětském svazu. Pro SSSR se v dané době ukazuje podpora ostatních socialistických zemí jako neefektivní. Např. suroviny, které jim dodával za nižší než tržní ceny, mohl dráze prodat v západních ekonomikách. Lze se domnívat, že cílem přestavby bylo zachránit socialismus (respektive postavení elit a komunistické strany) v samotném SSSR a k dosažení tohoto cíle byl SSSR (zejména jeho vedoucí představitel – generální tajemník Komunistické strany Sovětského svazu Michail Gorbačov) ochoten ledačto obětovat⁶⁶⁸. V roce 1987 byl v Československu schválen tzv. Komplexní dokument pro přestavbu hospodářského mechanismu, od července 1988 začal platit zákon o státním podniku (88/1988 Sb.), poněkud více bylo tolerováno soukromé podnikání v oblasti služeb (opravy apod.), které občané mohli vykonávat na základě povolení národních výborů. Nicméně stále šlo o kosmetické změny. Neuvažovalo se o úplném odstranění pětiletých plánů, odstranění státního vlastnictví, skutečném zavedení konkurence, volné tvorbě většiny cen a dalších jevech běžných pro tržní ekonomiku. Průcha a kol (2009, s. 702–703) zde oprávněně konstatují: „Pokud základním systémiotvorným prvkem zůstával nadále centrální ‚ukazatelový‘ plán (bez ohledu na to, jaké ukazatele měly být tentokrát použity), jeho dominantní vliv by ‚převálcoval‘ i na pohled progresivní prvky změn v jednotlivých dílčích oblastech. Jejich potencionální pozitivní vliv by byl buď zcela ‚vygumován‘, nebo deformován.“ Schizofrenní povaha tehdejšího režimu, který si uvědomoval, že nějaké změny jsou nutné, aby se neprojevila nespokojenost obyvatelstva, na druhou stranu se těchto změn bál, dokládají postoje tehdejších vedoucích představitelů Komunistické strany Československa. Komplexní dokument pro přestavbu připadal tajemníku ÚV KSČ a hlavnímu stranickému ideologu Janu Fojtíkovi jako snaha o zrušení socialismu a Milouš Jakeš prohlásil, že „stát, společnost musí mít vliv nejen pomocí ekonomických nástrojů.“⁶⁶⁹ Reformy tak pro svoji v nejlepší případě polovičatost a koneckonců i pro krátký čas jejich praktické realizace nemohly přinést žádoucí efekty. Po změnách v roce 1989 byly tyto reformy opuštěny.

Výsledné ekonomické srovnání socialistického Československa se západními zeměmi není lichotivé. Velmi názorná je skutečnost, že ekonomická úroveň (HDP na osobu) Československa na počátku 50. let 20. století byla plně srovnatelná s tehdejší situací Rakouska. Po čtyřiceti letech komunistické vlády však bylo HDP na osobu dle směnného kursu v Rakousku pětikrát vyšší než v ČSSR – 3450 USD pro Československo a 17 300 USD pro Rakousko⁶⁷⁰. Jestliže v roce 1973 činil hrubý domácí produkt na obyvatele 53,3 % hodnoty dosahované v zemích OECD, na sklonku osmdesátých let to bylo pouze 45,5 %. Balík (2005) uvádí, že mechanismy, které umožnily režimu přežít až do roku 1989, byly vytvořeny v prvním období, tj. v letech 1969–72. Neformální společenskou smlouvu, kterou režim s obyvateli uzavřel, charakterizuje jako nabídku sociálních jistot a relativního růstu blahobytu výměnou za depolitizaci společnosti, tedy za rezignaci na možnost aktivně zasahovat do politiky⁶⁷¹. Společenská smlouva byla realizována různými korupčními

⁶⁶⁸ Jiránek a Pečinka (2000, s. 59) zde podle našeho názoru výstižně charakterizují, o co Gorbačovi šlo: „Potřebuji modernizovat svou zemi, udržet ji jednotnou. K tomu musím zredukovat některé své aktivity ve světě a dostat se k západním půjčkám na rozhybání ekonomiky.“ Kvasnička (2007) se potom domnívá, že přestavba v SSSR byla vynucena neschopností Sovětského svazu čelit hospodářskému a vojenskému nátlaku západního světa. Reforma ekonomiky se tudíž jevila jako nezbytná. Nejprve bylo nutné přistoupit k rozbití základních hospodářských struktur jak v samotném SSSR, tak i v ostatních zemích bloku. V tomto směru také Gorbačov vyvíjel nátlak na KSČ.

⁶⁶⁹ Převzato z Průcha (2009).

⁶⁷⁰ Údaje jsou převzaty z Židek (2006).

⁶⁷¹ Balík (2005) zde konstatuje, že režim byl autoritářský, nikoliv totalitní. Jeden z rozdílů mezi totalitním a autoritářským režimem spočívá v tom, že totalitní režimy se nespokojí s depolitizací společnosti, ba naopak vyžadují aktivismus nejvyššího možného stupně.

prostředky typu půjček a nárokových dávek na straně jedné a odříznutím od nezávislých zdrojů informací a zastrahováním na straně druhé. Společenská smlouva fungovala až do poloviny osmdesátých let dvacátého století. Zhruba po roce 1985 přestávala tato smlouva plnit svůj účel – nabídka režimu již přestávala uspokojovat stále náročnější konzumenty. Extenzivní ekonomický růst narazil na své limity. Inovace na západě krom toho umožňovaly překonávat informační uzavřenost režimu, takže většina obyvatel byla konfrontována se zaostáváním režimu oproti jeho západním sousedům.

Uzavřenost systému se projevovala i v dalších oblastech. Ke klíčovým dokumentům režimu patřilo tzv. „Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po 13. sjezdu Komunistické strany Československa“, které jednoznačně limitovalo možnosti reforem v ekonomické i politické oblasti (viz box 7.4-1). Kopeček (2010) potom logicky konstatuje, že v kulturní a společenské sféře se o Československu zejména v sedmdesátých letech dvacátého století hovořilo jako o „Biafře ducha“⁶⁷². Po politickém uvolnění v 60. letech 20. století, po narůstajícím rozsahu seberealizace, po období, kdy se dalo relativně svobodně tvořit, nastala nová éra omezování, zákazů a limitů. Režim striktně kontroloval vydávání a překlady knih, natáčení filmů apod. Někteří spisovatelé nemohli publikovat, herci hrát, filmaři točit. Regulován byl i přísun informací z kapitalistické ciziny – typickým projevem zde bylo rušení rozhlasových stanic Svobodná Evropa, Hlas Ameriky, BBC a dalších. Pokud chtěl běžný občan vycestovat do některého z nesocialistických států, musel žádat o výjezdní doložku a devizový příslib. Komunistická strana trvala na své vedoucí úloze, nebyla ochotna vzdát se monopolu moci. Stát byl chápán jako nástroj diktatury proletariátu, v praxi jako nástroj diktatury těch, kdo jsou u moci. Nemohlo být zpochybněno socialistické společenské vlastnictví ani tzv. principy proletářského internacionalismu, zejména v podobě oddanosti Sovětskému svazu. Jedním z důsledků této regulace, respektive omezení možnosti svobodného a kritického myšlení, bylo opět technologické zaostávání, nedostatečná inovativnost. Obyvatelé byli jen nepřímo konfrontováni s vývojem v západních zemích, v Československu neprobíhala svobodná soutěž, konkurence. Naopak zde panovalo prostředí strnulosti a nehybnosti⁶⁷³.

Normalizační režim odmítal jakoukoliv skutečnou opozici: Pokud k ní docházelo, uchyloval se k perzekucím. Ty umožňoval trestní zákoník (40/1961 Sb.)⁶⁷⁴. Politické procesy byly sice postaveny na v té době platných zákonech, soudce byl však opět (stejně jako v padesátých letech) loutkou, která dostávala od moci (v praxi komunistické strany) příkazy o výši trestu⁶⁷⁵. Hlavním nástrojem potlačování odporu byla Státní bezpečnost (StB), která měla oprávnění k pronásledování, špehování a šikanování reálných i domnělých odpůrců režimu. StB monitorovala každý krok podezřelé osoby, k čemuž jí hojně pomáhali tajní spolupracovníci, ale využívala i metody odposlechu, sledování a kontroly pošty. Zvláště v prvním období normalizace (cca do roku 1972) probíhaly ve společnosti čistky, kdy svá místa museli opustit

⁶⁷² Jiní autoři (např. Tůma a Vilímek 2012, Bren 2013) namítají, že šlo o příliš expresivní tvrzení. I v sedmdesátých letech dvacátého století např. existovala a fungovala divadla jako Divadlo Jára Cimrmana, Semafor. Režim se nesnažil potlačit každou opozici, postupoval diferenciovaně. Pokud měl pocit, že jej některé projevy, jež jsou odlišné od oficiální ideologie, neohrožují, toleroval je.

⁶⁷³ Kopeček (2010) dodává, že strnulost režimu měla i svůj nepominutelný generační rozměr. Generální tajemník ústředního výboru Komunistické strany Československa (UV KSČ) byl ve své funkci přes 18 let. V osmdesátých letech dvacátého století před procesem přestavby byli všichni členové předsednictva UV KSČ starší šedesáti let.

⁶⁷⁴ Šlo např. o trestný čin pobuřování. Pobuřování se podle trestního zákona č. 40/1961 Sb. dopustil ten, kdo „z nepřátelství k socialistickému společenskému a státnímu zřízení republiky nejméně dvě osoby pobuřuje proti socialistickému společenskému a státnímu zřízení republiky, proti její územní celistvosti, obranyschopnosti nebo samostatnosti, nebo proti spojeneckým nebo přátelským vztahům republiky k jiným státům“. Trestem bylo odnětí svobody od šesti měsíců do tří let.

⁶⁷⁵ Ve vězení skončila řada odpůrců režimu – např. Václav Havel, Jiří Dienstbier, Petr Uhl, Václav Prchlík, Milan Hübl, Rudolf Batěk, Ivan Jirous, Pavel Wonka. Detaily viz např. Devátá, Suk, Tůma (2007).

ti, kdo se nevhodným způsobem angažovali v letech 1968 a 1969, případně dříve. Tito lidé si museli najít jiné pracovní uplatnění. Někteří byli vyloučeni ze studií. Čistky se nevyhnuly ani členům Komunistické strany Československa⁶⁷⁶, přičemž důsledkem těchto čistek byly i další problémy postižených lidí. Postoj osob k režimu ovlivňoval jejich osudy po celou dobu normalizace – např. potomci čistkami postižených osob někdy měli problémy s přijetím na střední či vysoké školy.

Tomašíková (2012, s. 41) dle našeho názoru příznačně období let 1969 až 1989 charakterizuje následovně: „Normalizace zasáhla těžce duše těch, kteří se angažovali a vzhlíželi k reformnímu proudu. Nyní se ocitli na vahách a museli volit. Přihlásit se ke svým názorům a stát si za svým přesvědčením, a tedy i ohrozit svoji rodinu, anebo se podvolit strachu a popřít vše, za co jsem doposud bojoval? Řada lidí podlehla a nechala se normalizátory a členy prověřkových komisí dohnat do kouta a popřela své přesvědčení. Ne všichni lidé však v režimu strádali, bylo hodně těch, co si v postupující normalizaci budovali kariéru. Národ se, stejně tak jako za dob nacistické okupace, opět rozdělil do protichůdných táborů. Zůstala malá skupina těch, kteří se rozhodli bojovat za své ideály a nepodvolili se. Byli tu i tací, kteří režim v soukromí kritizovali, ale na veřejnosti se mu zcela podvolili z důvodů ochrany své rodiny a udržení si své práce. Našla se i skupina občanů ‚kolaborantů‘, kteří nepokrytě s režimem spolupracovali a budovali si kariéru. I lidé zcela opačného přesvědčení byli tak najednou dotlačeni k tomu, že prováděli Husákovy požadavky, a dokonce se při plnění svých stranických povinností nezřídka podíleli i na postihu svých nedávných přátel, kteří se odmítli slepě podřizovat stranické kázni. Přátelství a kolegialita se otřásaly v základech a společnost zachvátil normalizační strach a nedůvěra. (...) Moc ve státě byla v rukou mocné menšiny, která potlačovala jakékoliv projevy odporu. Lidé se snažili v období normalizace přežít a uplatnit se ve svém oboru. Ti, co se rozhodli pro snadnější cestu, zvolili členství v KSČ a členská základna se po normalizačních čistkách začala opět rozrůstat. Převážná většina občanů ztratila jakoukoliv důvěru ve společenskou změnu a o politiku se přestala zajímat, vše se zdálo zbytečné. Vznikla schizofrenní společnost žijící jiný život na veřejnosti a jiný v soukromí. Lidé se soustředili na své rodiny a využívali všeho, co jim reálný socialismus mohl nabídnout.“ Vodička a Cabada (2011) jsou rovněž výrazně kritičtí, když zdůrazňují, že vládnoucí síla – Komunistická strana Československa přestala být živoucím organismem, strukturou, jež se dynamicky mění. Strach z represí zadusil veškerou demokratickou diskusi. Komunistická ideologie se stala prázdnými slovy bez obsahu. Původní víra v socialistické ideály, jež byla v českých zemích rozšířená, byla nahrazena egoismem a politickým cynismem, případně pragmatismem. Občané, kteří neemigrovali, byli sužováni pocitem deprese a sociální apatie. Jejich obavy a strach se projevovaly únikem do privátní sféry. Rozšířila se sociální schizofrenie. Na veřejnosti se obyvatelstvo chovalo loajálně k nenáviděnému režimu a pochlebovalo se komunistické straně. Pouze v privátní sféře se lidé odvažovali projevit navenek své skutečné myšlenky. Lež a přetvářka byly neodmyslitelnou součástí sociálního života. Řada jedinců prezentovala odlišné názory na veřejnosti a odlišné v privátní sféře. Navenek vykonávali rituály požadované systémem, v privátní sféře se soustředili na maximalizaci osobního prospěchu při zachování nekonfliktního vztahu k režimu

Vše zde uvedené vytváří prostor pro korupci. Režim fungoval pod extraktivními politickými i ekonomickými institucemi, byl postaven na monopolech v politické i ekonomické oblasti. Aby zajistil spokojenost obyvatel, byl ochoten jim poskytovat základní jistoty s výměnou za

⁶⁷⁶ Jak se uvádí na webových stránkách Ústavu pro studium totalitních režimů (<http://www.ustrcr.cz/cs/poucení-z-krizoveho-vyvoje-historicky-kontext>), do října 1970 prošlo prověrkami 1 508 326 členů KSČ, z nich bylo 67 147 vyloučeno, 259 670 komunistům bylo členství zrušeno. Počet členů KSČ se tak na konci roku 1970 ustálil na 1 217 246, ve srovnání s rokem 1968 klesl početní stav strany o 28 %. K uváděným číslům je potřeba podotknout, že nezanedbatelná část členstva KSČ vystoupila ze strany dobrovolně ještě před zahájením čistek. Tito komunisté byli příliš svázáni s reformním procesem a rezignací na další členství ve straně reagovali na nástup Husákovy vedení v dubnu 1969. Od srpna 1968 do konce roku 1969 vystoupilo ze strany dalších kolem 150 tisíc lidí.

to, že se nebudou bouřit. Svým způsobem tak režim obyvatelstvo korumpoval. Z hlediska celkové charakteristiky režimu lze souhlasit s Pečinka (2006), který konstatuje, že vládu generálního tajemníka Husáka lze charakterizovat následující politickou rovnicí: mlčení a pasivita výměnou za relativní blahobyt a možnost bokem si přivydělávat, přesněji přikrádat⁶⁷⁷. Dvořáková (2012) obdobně píše, že „období normalizace vytvořilo velmi výrazný systém, kdy každý člověk do určité míry spoléhal na vlastní klientelistickou síť. Učitelky, když jim přišly děti do třídy, tak se okamžitě podívaly, kdo jsou rodiče. To nebylo z ideologického důvodu, jestli byli třídní nepřátelé nebo ne. Ale tady byl tatínek lékař z určitého oboru, támhle je maminka na bytovém úřadu, támhle je tatínek, který je instalatér.“ Žídek (2006) se zaměřuje na celkové klima, o kterém (s. 21) píše: „Špatné bylo i celkové klima ve společnosti. Zcela běžná byla lidová hesla typu ‚kdo neokrádá stát, okrádá rodinu.‘ Korupce a úplatky byly každodenní záležitostí i při nákupu takových komodit jako maso nebo ovoce. Od základní školy byly děti ve výuce vedeny k tomu, aby oslavovaly příchod sovětské armády v roce 1968 jako osvobození od kontrarevoluce, a přitom se doma dozvíдалy, že vojska přišla, aby potlačila svobodu, že ve skutečnosti se jedná o okupaci země. Celý národ byl přinucen žít ve lži. Bylo zřejmé, že mít vlastní názor se nevyplácí, protože člověku mohl být v lepším případě zastaven postup a v horším případě se mohl octnout ve vězení. Většina obyvatel se o politiku nezajímala, respektive se jí snažila vyhnout, jak jen to bylo možné. Celkově můžeme konstatovat, že morální úpadek padesáti let totalitních systémů se na obyvatelstvu podepsal nemalou měrou.“

V souhrnu můžeme konstatovat, že korupce v Československu v období 1969–1989 byla systémovým jevem, bez korupce by daný režim nemohl fungovat⁶⁷⁸. Korupční normy (jejichž projevem bylo již zmíněné heslo „kdo neokrádá svůj stát, okrádá svou rodinu“) byly ve společnosti silně zakořeněny. Byly součástí sdíleného přesvědčení (neformálních institucí z pohledu institucionální ekonomie⁶⁷⁹), lidé se těmito normami řídili, i když byly v rozporu s formálními pravidly (zákony). Stát nebyl schopen stíhat veškerou korupci, k tomu neměl dostatek prostředků. Navíc, aby mohl fungovat, aby byl vůbec nějak schopen uspokojovat potřeby svých občanů, musel akceptovat korupci i v produkční sféře, což korupční dále normy dále posilovalo⁶⁸⁰. Režim byl založen na lži, na strachu, na pasivitě občanů, na nedostatku a neustálém shánění statků základních potřeb. Nutil své občany chovat jinak se na veřejnosti a jinak v soukromí, projevovat věrnost v ideologii, v kterou nevěřili, dělat kompromisy, které by jinak nemuseli dělat (např. vstupem do Socialistického svazu mládeže, účastí na prvomájové manifestaci apod.)⁶⁸¹. Svým způsobem režim usiloval o to, aby se naprostá většina občanů kompromitovala spoluprací s ním a v důsledku této kompromitace

⁶⁷⁷ Pithart (2015) se zde dokonce domnívá, že tolerance určité korupce, pomáhala socialistický režim udržovat a zejména v 80. letech 20. století (v jejich druhé polovině) mu prodlužovala život. Další detaily např. Frič (2008), Možný (2009).

⁶⁷⁸ Naxera (2015, s. 97) zde uvádí: „Korupce nemohla být vymýcena, proto ji byrokracie a stranický aparát začal využívat k nenásilnému zajišťování vlastní mocenské dominance a ekonomických a statusových zisků.“

⁶⁷⁹ Viz kapitola 5.1.

⁶⁸⁰ Frič a kol. (1999) připomínají, že korupce v období reálného socialismu opanovala celé odvětví ekonomiky, dodavatelsko-odběratelské vztahy fungovaly na bázi černých fondů, na profesionálních úplatkářích v podobě nákupčích. Režim s touto korupcí počítal, řada osob měla nízké mzdy, protože se vědělo, že si vydělají korupcí.

⁶⁸¹ Václav Havel ve svém textu „Moc bezmocných“ z roku 1976 (knižně např. Havel 2012) uvádí další příklady života ve lži: „vláda byrokracie se nazývá vládou lidu; jménem dělnické třídy je zotročena dělnická třída; všestranné ponižení člověka se vydává za jeho definitivní osvobození; izolace od informací se nazývá jejich zpřístupněním; mocenská manipulace veřejnou kontrolou moci a mocenská svévole dodržováním právního řádu; potlačování kultury jejím rozvojem; rozšiřování imperiálního vlivu je vydáváno za podporu utlačovaným; nesvoboda projevu za nejvyšší formu svobody; volební fraška za nejvyšší formu demokracie; zákaz nezávislého myšlení za nejvědeckější světový názor; okupace za bratrskou pomoc. Moc je v zajetí vlastních lží, proto musí falšovat. Falšuje minulost. Falšuje přítomnost a falšuje budoucnost. Falšuje statistické údaje. Předstírá, že nemá všemocný a všeho schopný policejní aparát. Předstírá, že respektuje lidská práva. Předstírá, že nikoho nepronásleduje. Předstírá, že se nebojí. Předstírá, že nic nepředstírá.“

se nebouřila, protože ví, že „ma máslo na hlavě“⁶⁸². Svým založením režim dále usiloval o monolitčnost, uniformitu, disciplínu a stíhal toho, kdo se proti režimu postavil⁶⁸³. Režim pracoval pomocí hrozeb, tlaků, nabídek různých výhod, soustavného zpochybňování a očerňování jinak smýšlejících lidí, manipulací s fakty i hodnotami, individuální i sociální korupcí. Současně se jednalo o období neutěšeného ekonomického vývoje, devastace životního prostředí, úpadku pracovní morálky, resp. morálky vůbec. K tomu, aby obyvatelstvo, respektive jeho části (zejména dělníci) neprojevovalo nespokojenost, bylo korumpováno různými dávkami, nivelizací mezd a dalšími kroky⁶⁸⁴. Jak už jsme konstatovali, tyto i další jevy přispívaly k rozšíření korupčního klimatu. Uzavřeme, že skutečnost všeobecného rozšíření korupčního klimatu byla jednou z příčin transformačních problémů při přechodu ze socialismu na kapitalistický ekonomický systém včetně jevů jako tunelování apod. (viz i následující subkapitola 7.5)⁶⁸⁵.

Box 7.4-1: Dokument Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po 13. sjezdu KSČ

Jak píšeme v textu v této kapitole, jedním z nejdůležitějších dokumentů, který charakterizoval režim v Československu v letech 1969 až 1989, byl dokument Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po 13. sjezdu KSČ (např. Svoboda 1971). V tomto dokumentu jsou jasně uvedeny trvalé a neměnné hodnoty socialismu, tedy otázky, které nesměly být předmětem diskuse a jakéhokoliv zpochybnění. Konkrétně se jednalo o následující:

- Vedoucí postavení dělnické třídy a její avantgardy komunistické strany.
- Úloha socialistického státu jako nástroje proletariátu.
- Marxisticko-leninská ideologie a její uplatňování prostřednictvím všech nástrojů masového působení.
- Socialistické společenské vlastnictví výrobních prostředků a zásady plánovitého řízení národního hospodářství.
- Principy proletářského internacionalismu a jejich důsledné uskutečňování v zahraniční politice, zejména v poměru k Sovětskému svazu.

7.5 Ekonomická transformace v Česku po roce 1989 a korupce

V této subkapitole se zastavíme u problematiky ekonomické transformace v Česku po roce 1989 (s důrazem na první období cca do roku 1998) a korupce. Zdůrazníme zde v úvodu, že není naším cílem přinést přehled všech nebo alespoň vybraných korupčních kauz po tomto daném roce. Spíše se zastavíme u toho, jak ekonomická transformace dle našeho názoru přispěla k tomu, že korupce je v době psaní tohoto textu (rok 2015) i jeho finalizace (rok 2016) chápána jako jeden z největších problémů české společnosti (viz úvod).

⁶⁸² Pečinka a Jiránek (1999) zde konstatují, že v období socialismu byl prakticky každý tak trochu obětí a tak trochu viníkem.

⁶⁸³ Václav Havel v Moci bezmocných (viz poznámka číslo 681) jasně dokládá, proč bylo nutno nekonformitu s režimem stíhat: „tím, že porušil ‚pravidla hry‘, zruší hru jako takovou. Odhalil ji jako pouhou hru. Rozbil svět ‚zdání‘, tuto základní oporu systému; narušil mocenskou strukturu tím, že prorhl její vazivo; ukázal, že ‚život ve lži‘ je životem ve lži; prolomil fasádu ‚vysokého‘ a odkryl skutečné, totiž ‚nízké‘ základy moci. Řekl, že král je nahý. A jelikož král je skutečně nahý, stalo se něco nesmírně nebezpečného: svým činem oslovil zelinář svět; každému umožnil nahlédnout za oponu; každému ukázal, že lze žít v pravdě. ‚Život ve lži‘ může fungovat jako konstitutivní opora systému jen za předpokladu vlastní univerzality; musí obepínat všechno a prostupovat vším; nesnese jakoukoli koexistenci s ‚životem v pravdě‘: každé vystoupení z něj ho popírá jako princip a ohrožuje jako celek.“

⁶⁸⁴ Naxera (2015) se zde domnívá, že v daném období rozvinulo to, co lze označit za kulturu korupce.

⁶⁸⁵ Detaily viz Mlčoch, Machonin, Sojka (2000), Mlčoch (2006).

I tento výčet faktorů musí být nutně neúplný a subjektivní⁶⁸⁶. Obecně lze přitom konstatovat⁶⁸⁷, že transformace ze socialismu na demokratické poměry je zvláštním případem institucionální změny, a to přeměny celostní, holistické, spočívající v přechodu od jednoho společenského systému k jinému. Nutně se proto musela změnit velká část struktury formálních institucí. Došlo k podstatné změně v oblasti vlastnických vztahů, legalizaci soukromého vlastnictví, k odstátnění tzv. celospolečenského vlastnictví v podobě privatizací, restitucí, bezúplatných převodů a dalších forem. Smluvně-závazkové vztahy se rozšířily do oblastí, kde jejich aplikace nebyla možná, např. do oblasti vzájemného zaměstnávání občanů. V ekonomické oblasti dále muselo dojít k rozsáhlé restrukturalizaci vertikální integrace těchto vztahů. Celá ekonomika nutně musela změnit orientaci svého zahraničního obchodu. Místo diktátu výrobce, který díky monopolnímu postavení nebyl prakticky vystaven konkurenci, se podmínkou přežití stala schopnost obstát na náročných trzích. K dalším změnám patřilo odstranění monopolu Komunistické strany Československa, monopolu marxisticko-leninské ideologie. Musely být znovu zakotveny základní svobody (projevu, myšlení, shromažďování, podnikání), konstituována ochrana soukromovlastnických práv a dalších svobod, které jsou charakteristické pro tržní demokratickou kapitalistickou společnost.

Mlčoch (2005) zdůrazňuje, že přechod, který česká společnost po roce 1989 absolvovala, šlo těžko nazvat revolucí. Naopak se restauroval někdejší řád. Ačkoliv existovaly vize, že by se česká společnost měla pokusit o kvalitativně nový ekonomický, politický a sociální systém, žádná z těchto změn se neprosadila. Pokud se pokusíme zodpovědět otázku, proč došlo v Československu ke změnám, většina autorů⁶⁸⁸ se shoduje, že vedle mezinárodně-politických faktorů (události v bývalém SSSR, v sousedních socialistických zemích) bylo podstatným faktorem, že socialistický režim přestal vyhovovat většině obyvatel. Jak konstatujeme v předcházející subkapitole, obyvatelstvo přestávalo být spokojeno s nabídkou statků a jistot, které socialistický režim poskytoval jako výměnu za to, že se jeho představitelé drželi u moci. Nejrůznější nositelé různých kvazi-vlastnických oprávnění chtěli toto neplnohodnotné vlastnictví přeměnit v plnohodnotné. Řadě subjektů nevyhovovalo, že se musely pohybovat na černém trhu, který byl pro ně příliš rizikový. Celkově se tedy lze domnívat, že jedním z důvodů, proč došlo v roce 1989 ke společenské změně, byla vidina celospolečenského konzumu. V případě černých podnikatelů potom možnost legalizace tohoto podnikání. Jiránek a Pečinka (2000) potom poněkud expresivně a s nadsázkou, přesto však do značné míry pravdivě konstatují, že český kapitalismus devadesátých let se zrodil z mentality černého trhu.

Transformace nutně musela být prováděna vědomě. Je to tedy proces s jasnými cíli. Ty jsou určitě předmětem diskuse, v konečném důsledku se ale musí určité cíle prosadit. Výsledné cíle mohou být samozřejmě odlišné od původních záměrů – v daném procesu se nutně musely prosazovat zájmy nejrůznějších aktérů, které nebyly deklarovány na počátku. Rovněž se mohlo ukázat, že určitého cíle nelze dosáhnout, že není reálný apod. Z hlediska hrozeb, které tomuto procesu hrozily, má na obecné úrovni smysl zmínit dvě⁶⁸⁹:

⁶⁸⁶ Problematice korupce i institucionálních aspektů, faktorů a příčin korupce je věnována řada textů. Náš text vychází z Reed (1997), Husák (2007), Šulc (1998), Frič a kol. (1999), Pečinka a Jiránek (1999), Pečinka a Jiránek (2000), Mlčoch, Machonin, Sojka (2000), Havel (2004), Mlčoch (2005), Kouba, Vychodil a Roberts (2005), Pečinka a Havlík (2005), Mlčoch (2006), Židek (2006), Husák (2013), Ježek (2014).

⁶⁸⁷ Mlčoch (2005). Viz též kapitoly 5.4 a 5.8.

⁶⁸⁸ Např. Možný (2009), Husák (2013), Naxera (2015). Detaily viz též kapitola 7.4.

⁶⁸⁹ Mlčoch (2005).

1. Přílišný důraz na stabilitu existujícího řádu může vést k opatrné strategii, která konzervuje neefektivní institucionální omezení a která tak nevytváří předpoklady pro budoucí zvýšení adaptační efektivity⁶⁹⁰.
2. Přílišný důraz na rychlost a rozsah záběru institucionálních změn může destabilizovat hospodářství a narušit existující řád do té míry, že ve jménu vyšší příslibované efektivity nových institucí je obětován řád. Ekonomika potom místo směrem ke standardní tržní ekonomice spěje k chaosu, anarchii a neregulárním až kriminálním formám hospodářské aktivity.

Z hlediska české transformace, část autorů⁶⁹¹ zastává názor, že v transformaci byl kladen právě přílišný rozsah na rychlost změn v některých oblastech (zejména v privatizaci a liberalizaci), aniž by byla věnována odpovídající pozornost etickým, společenským a dalším důsledkům těchto změn. Právě podcenění etické stránky transformace, neochota zabývat se možným oportunním chováním, přesvědčení, že cílů transformace lze dosáhnout jakýmkoliv způsoby potom přispěly k rozšíření korupce, respektive obecněji oportunního chování. Naopak v jiných oblastech (např. v oblasti sociální politiky, státních podpor) byla ochota přistoupit ke změnám nízká. Stát si potom v daných oblastech zachovával značnou moc. To vedlo k dobývání renty, ke snahám získat ze státu co nejvíce výhod a privilegií. Z hlediska rychlosti změn odpůrci (často přímo realizátoři) transformace⁶⁹² namítají, že na počátku transformace byla ochota obyvatel postoupit transformační změny. Tento politický kapitál se ale může rychle vyčerpat⁶⁹³. V československé a v české realitě na počátku devadesátých let dvacátého století byl silný tlak na to, aby se obnovila tržní ekonomika⁶⁹⁴. Politici, kteří by tento zájem nesledovali, by dříve nebo později byli smeteni. Dalším argumentem pro rychlost transformace, je fakt, že postupem času se rovněž konsolidují zájmové skupiny, které sledují svůj úzký zájem a nechtějí připustit celkové aspekty transformace⁶⁹⁵. V některých případech jim vyhovuje současný stav, takže by transformaci nejraději zcela zastavily. Rychlost změn byla tedy podstatná. Bez ní by docházelo k dlouhodobé předprivatizační agónii podniků, jejich dlouhodobému rozkrádání. Nebyl by konstituován demokratický otevřený tržní řád, nevznikly by inkluzivní ekonomické a politické instituce.

V literatuře⁶⁹⁶ se daný konflikt často označuje jako konflikt zastánců šokové terapie a tzv. gradualistického přístupu. V tomto textu se domníváme, že pro konečný úspěch transformace není důležité, zda byla zvolena cesta postupného, nebo okamžitého uvolňování ekonomiky. Oba postupy mají své klady a zápory, není však možné jednoznačně

⁶⁹⁰ Mlčoch (2005, s. 170–1) v dané souvislosti píše: „Tak jeden z čelných politiků-ekonomů v prvních dvou třetinách devadesátých let zpětně hodnotil, že nikdy nemyslel, že bude sedět ve vládě, která bude tak dlouho prolongovat měkké rozpočtové omezení.“ K pojmu měkké rozpočtové omezení viz dále v této subkapitole.

⁶⁹¹ Např. Šulc (1998), Kouba, Vychodil, Roberts (2005), Mlčoch (2006), Klusoň (2007).

⁶⁹² Velmi aktivním je v obhajobě transformace bývalý prezident, předseda vlády a ministr financí Václav Klaus. Viz např. Klaus (1995), Klaus a Tomšík (2007), Klaus (2015).

⁶⁹³ Myšlenku vyčerpání politického kapitálu zdůrazňuje Balcerowicz (1995).

⁶⁹⁴ Frič a kol. (1999) zde hovoří o dvou mýtech, na nichž byla česká transformační cesta postavena, totiž o „utahování opasků“ a „návratu do Evropy“. Právě „utahování opasků“ na počátku devadesátých let se mělo stát zárukou budoucího blahobytu. Následné vytvoření dobře fungujícího konkurenčního kapitalistického trhu a demokratické společnosti mělo urychlit náš vstup do důležitých evropských a mezinárodních organizací. Pak už nemělo dalšímu rozkvětu naší země stát nic v cestě. V praxi se tyto mýty ne zcela naplnily, což vedlo k deziluzi a problémům. Jeden z důvodů nenaplnění byl právě nekvalitní institucionální rámec.

⁶⁹⁵ Tento argument vychází z Olson (2008).

⁶⁹⁶ Viz poznámka číslo 686.

určit, který z nich by měl být preferován⁶⁹⁷. Úspěšnost změn a z ní plynoucí i nízký korupční potenciál tak závisí zejména na důslednosti provedení změn připravovaných na samém počátku transformačního procesu. Z tohoto pohledu souhlasíme s názorem, že za největší problém české ekonomiky v období transformace můžeme považovat nedostatečný institucionální rámec. Tento nedostatečný rámec se zdánlivě projevoval v přílišné rychlosti transformace. Někteří čelní představitelé země zastávali názor, že prvořadá je rychlá deregulace hospodářství, a to i v případě, že chybí předem vymezená pravidla, která by celý proces řídila. Politické i ekonomické špičky se zaměřily především na rychlý přechod z centrálně plánované socialistické ekonomiky na tržní kapitalismus. Tvorba institucí, které by toto nové uspořádání zaštitily, přitom byla opomíjena. Neznamená to, že nevznikaly nové formální instituce (zákony, apod.). Dostatečná pozornost nebyla věnována jejich kvalitě ani kvalitě orgánů, které tyto instituce měly vymáhat. Frydman, Rapaczynski a Earle k tomu již v roce 1993 uvedli⁶⁹⁸ : „Raději než pozdržet privatizaci pečlivou přípravou podniků a vybudováním institucí pro volný trh, československá strategie nabádala vyrazit stěmhlav a změnit strukturu vlastnictví co možná nejrychleji, přitom nechat většinu restrukturalizace na nových soukromých vlastnících a vyvíjet nový právní rámec a instituce pouze a jenom tehdy, až bude jejich potřeba více než urgentní.“⁶⁹⁹ S tím sice nesouhlasíme, domníváme se ale, že jejich charakteristika obsahuje značný kus pravdy. V našem pojetí bychom řekli privatizovat, ale podle kvalitních pravidel a v rámci možností být připraven na (předvídat) to, co se po privatizaci bude dít. Havel (2004) k tomu poznamenává, že podle původních plánů sice mělo dojít k důkladné přestavbě právního rámce, ale čeští reformátoři se raději zaměřili na témata ryze ekonomická, která jim byla přirozeně bližší, např. na nezbytnost monetární restrikce apod. Podle jeho názoru tento fakt vyplynul převážně ze způsobu, jakým byla ekonomie během druhé poloviny dvacátého století přednášena na československých vysokých školách⁷⁰⁰. Dále Havel upozorňuje na absolutní nemožnost srovnání našich ekonomů z konce osmdesátých let s prvorepublikovými transformátory, kteří disponovali vysoce kvalitním právnickým vzděláním. Právě toho se totiž ekonomům připravujícím transformační proces v naší zemi naprosto nedostávalo. Podcenění institucionálního rámce tak spíše vycházelo ze zkušeností a znalostí, které osoby realizující transformaci měly. Havel (2004) rovněž souhlasí, že se nedařilo vymáhání institucí. To mělo své logické příčiny. Na policii i na celý soudní systém bylo po roce 1989 nezřídka nahlíženo jako na někdejší „slouhy“ režimu. Důvěra občanů v složky reprezentující právo a spravedlnost byla proto mizivá. Pokud se navíc tyto orgány pokoušely alespoň částečně očistit svou pověst prostřednictvím personálních výměn, byla jejich činnost nutně po určitou dobu více či méně ochromena.

Z hlediska samotné rychlosti změn po listopadu 1989 převládá názor⁷⁰¹, že šlo o šokovou terapii v oblasti liberalizace, privatizace, deregulace apod. Základním požadavkem, který byl představiteli země kladen na celý privatizační proces (Ježek 2006), byla především rychlost redistribuce obrovského objemu státního majetku do soukromých rukou⁷⁰². Dále se zde

⁶⁹⁷ Prakticky to na zkušenostech z české, polské a maďarské transformace od roku 1990 do roku 1999 dokazuje Holman (2000).

⁶⁹⁸ Frydman, Rapaczynski, Earle (1993).

⁶⁹⁹ Vlastní překlad.

⁷⁰⁰ I pokud reformátoři studovali standardní západní ekonomickou teorii, o transformaci se tam toho mnoho dozvědět nemohli. Mlčoch, Machonin a Sojka (2000, s. 295) zde konstatují: „Ekonomie hlavního proudu není vybavena pro úlohu teoretické základny transformační strategie. Pokrývá jen část transformačních problémů (zejména otázky makroekonomické politiky, a dokonce i zde mohou být naše pochybnosti stran přijatých opatření legitimní). Avšak téměř úplně ignoruje institucionální aspekty.“ Danou problematikou nepřipravenosti ekonomické teorie na proces transformace se rovněž zabýváme v kapitole 5.8.

⁷⁰¹ Např. Klusoň (2004), Mlčoch (2006).

⁷⁰² Tomáš Ježek jako jeden z autorů privatizace ještě v roce 2006 (Ježek 2006) uvádí ve svých radách různým potenciálním transformátorům z centrálně plánované a řízené ekonomiky na tržní: „Privatizaci musíš (...) provést co nejrychleji. I když rychlost privatizace přináší zvýšené riziko chyb, věz, že se jí minimalizuje nesrovnatelně větší riziko, kterým je zabydlení se korupčních koalic utvořených ze struktur politických stran a státní správy.“

projevila snaha transformátorů převést nemalou část aktiv bezúplatnou metodou na drobné akcionáře, neboť doufali, že se tímto způsobem podaří přirozeně zvýšit míru participace občanů na hospodářském životě země a udržet politický kapitál pro provádění reform. Z toho důvodu byla zamítnuta varianta privatizace případ od případu a u většiny transformovaných podniků s výjimkou těch největších a nejvýznamnějších dostala přednost tzv. kupónová privatizace. Kvalita rozsáhlého přerozdělování přitom zůstala poněkud opomenuta. Bůžková (2009) zde hodnotí, že především nedostatek zkušeností s podobně náročným ekonomickým projektem společně s absencí dobře definovaných pravidel zapříčinily, že mnoho podniků bylo převedeno do soukromých rukou způsobem více než podivným. Další autoři (např. Šulc 1998) kritizují především faktické bezvlády, které panovaly ve státních podnicích předtím, než byly zařazeny na privatizační seznamy. Mnoho manažerů dané skutečnosti využilo, přičemž nezřídka spolupracovali se státními úředníky, kteří nad nimi měli vykonávat dohled. Možnost rozsáhlého zneužívání státních financí byla navíc podpořena vypuštěním četných ustanovení ze starého trestního zákoníku, která nebyla promptně nahrazena novými⁷⁰³. Pouze minimum prohrěšků z tohoto období mohlo být a skutečně také bylo potrestáno⁷⁰⁴.

Celkově se lze domnívat, že v transformaci byl podceněn její institucionální rámec⁷⁰⁵. Cíle transformace byly důležitější než prostředky k jejich dosažení. Opět se zde objevuje způsob uvažování, který jsme zmínili již při analýze minulých období, že nezáleží na tom, jak je cíle dosaženo. Opět se zde objevuje přesvědčení, že poté, co se tak stane, dojde ke zlepšení institucionálního rámce. Mičoch (2006) je z hlediska hodnocení kvality formálních institucí v období po roce 1990 poměrně kritický, když uvádí, že naše zákonodárství systematicky stranilo dlužníkům před věřiteli, správcům svěřených peněz před jejich majiteli, koncentrovaným majitelům před drobnými akcionáři, a dokonce gangům před občany jako řadovými daňovými poplatníky⁷⁰⁶. Nezamýšleným důsledkem těchto postupů bylo oslabení důvěry občanů vůči státu, který na rozdíl od socialistického státu mohli pokládat za vlastní, a pokračování v institucionální neodpovědnosti, jež byla charakteristická pro minulé období reálného socialismu, přičemž rozsah této neodpovědnosti byl větší. Svým způsobem šlo o svobodu bez odpovědnosti. Toto pojetí ale ohrožuje samu podstatu demokratického

Rychlost privatizace je také způsobem, jak překonat bezvlády, kdy staré instituce ochrany majetku státu jsou již rozpadlé a nové instituce ochrany soukromého majetku ještě dobře nefungují.“ Nicméně v roce 2014 (Ježek 2014, s. 126) už připouští, že „právní rámec privatizace byl velmi nedokonalý. Co však bylo hrubě zanedbáváno, bylo vynucování i toho nedokonalého mála.“ Za jeden z největších problémů transformace potom považuje to (s. 142), že ze zákona o investičních privatizačních fondech vypadlo klíčové ustanovení, že se musí oddělit majetek zakladatelů fondů od majetku, který získali držitelé kupónů. Zakladatelé fondů tak mohli disponovat mnohonásobně větším majetkem, než který do fondu vložili. Mohli i držitele akcií vzešlých z kupónové privatizace snadno přehlasovat, provést transformaci fondu na běžnou akciovou společnost, respektive udělat další operace, které de facto akcionáře vzešlé z kupónové privatizace okrádaly.

⁷⁰³ Např. trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví (viz poznámka číslo 657), který byl odstraněn s účinností od 1. 7. 1990.

⁷⁰⁴ Havel (2004), Pečinka a Jiránek (2000) upozorňují, že manažeři předprivatizovaných podniků měli důvod k oportunnímu chování. Zpravidla to byli lidé přes 40 let. Mnozí z nich proto chtěli rychle zbohatnout, budování dlouhodobých podniků však nebyla cesta, jak to učinit. Mnohem jednodušší to bylo prostřednictvím vyvážení aktiv, tunelování a dalších negativních jevů. V podnicích proto vedle oficiálního účetnictví existovalo ještě jedno skryté. Nedostatečná státní kontrola potom dané oportunní chování podporovala.

⁷⁰⁵ Klusoň (2007) jako jeden z projevů podcenění institucionálního rámce uvádí skutečnost, že nebylo jasně deklarováno, co reformátoři nechtějí, aby se ve společnosti dělo. Kupř., že nechtějí, aby se koncentroval příliš velký majetek v rukou jednotlivců nebo několika málo osob, že nechtějí, aby vznikala ohniska velké a nekontrolované ekonomické moci, jež by ohrožovala moc politickou, že nechtějí, aby politická moc příliš zasahovala do ekonomiky apod.

⁷⁰⁶ Obdobně Pithart (2015, s. 238) se domnívá, že „(...) se po listopadu 1989 začalo transformovat s kontraproduktivním, řekl bych skoro minusovým institucionálním vybavením. Orgány činné v trestním řízení (...) nebudou ještě dlouho tušit, co je kupříkladu směnka či indosament, případně žiro, neřkuli hned akciový fond, nebudou umět rozeznat pochybný podnikatelský záměr od podvodu (...). Ke všemu budou v té době ze soudů a prokuratur odcházet doslova tisíce osob.“

vládnutí (v terminologii tohoto textu otevřené společnosti s inkluzivními ekonomickými a politickými institucemi).

Box 7.5-1: Špinavé peníze jako příklad podcenění institucionálního rámce

V tomto textu typickým příkladem podcenění institucionálního aspektu transformace⁷⁰⁷ je výrok Václava Klause z 27. 9. 1991, že „Neznám metodu, jak v praxi rozlišit čisté a špinavé peníze, znamenalo by to značné zpochybnění malé privatizace, myslím, že to nebylo dobré rozhodnutí“. Klaus tímto výrokem komentoval rozhodnutí vlády vydat předpis o prokazování původu peněz vkládaných do privatizace⁷⁰⁸. Václav Klaus tento výrok několikrát v mírně upravené podobě zopakoval. Například v roce 1996 uvedl, že „Je obtížné rozlišit čisté a špinavé peníze, protože to na nich není poznat.“⁷⁰⁹ V roce 1997 (27. 3.) při poslaneckých intepretacích na předsedu vlády, kterým v té době byl, uvedl: „Opakované prohlašuji, že jsem nikdy neřekl, že není rozdíl mezi čistými a špinavými penězi. Tuto věc jsem nikdy neřekl. Po tisíci to říkám. Říkal jsem něco úplně jiného. Říkal jsem, že neznám žádnou snadnou metodu rozlišování čistých a špinavých peněz. Jedině o tom jsem vedl diskusi. Říkal jsem, že nejsou opravdu na pohled čisté a špinavé peníze, že nejsou omašličkovány tím, jestli jsou čisté nebo špinavé, že se v realitě velmi prolínají, že je velmi těžké je odhalit a že je velmi snadné zlikvidovat špinavé peníze tou metodou, že by se současně zlikvidovaly s nimi pozitivně vytvářené peníze čisté a varoval jsem před používáním hrubých metod tohoto typu. Mnohokrát jsem opakovaně říkal, že znám metodu, jak vyhubit plevel v každé zahrádce tím, že celou tuto zahrádku polejeme kyselinou sírovou a zlikvidujeme na ní všechno živé, co na této zahrádce existuje. Říkal jsem, že jinou pohodlnou, rychlou, snadnou metodu odhalení plevelu na zahrádce neznám a že zrovna tak neznám jinou snadnou metodu odhalení špinavých peněz mezi penězi čistými. Jedině o tom byla moje diskuse. Prohlašuji, že nemluvíte pravdu, když tvrdíte, že jsem říkal, že rozdíl mezi nimi neexistuje. Není to pravda. Opakuji a trvám na tom, že i teď vidím jako velmi obtížné špinavé peníze mezi čistými vyzobat a odhalit. Tento problém zde je. Tento problém je v řadě zemí, nejen v České republice. Tento problém je v řadě zemí západní Evropy a celého světa.“

Tento text souhlasí s názorem, že na samotných penězích je obtížné rozpoznat, zda pocházejí nebo nepocházejí z trestné činnosti a zda jsou tedy špinavé (pocházejí) nebo nepocházejí (čisté)⁷¹⁰. Svým způsobem souhlasí i s názory, že v socialistickém Československu byla řada tzv. špinavých peněz de facto čistých. Za trestnou činnost byly za socialismu považovány i vztahy, které jsou v tržní ekonomice považovány za standardní. Opačně se lze domnívat, že některé peníze, které byly za socialismu považovány za čisté (vydělané, respektive získány legálně), byly do určité míry špinavé⁷¹¹. Je zřejmé, že detailní

⁷⁰⁷ Jako další příklad podcenění institucionálního aspektu transformace uvádí Naxera (2015) výrok Václava Klause: „Projíždí-li dálnicí za určitý časový interval stovky tisíc aut a několik desítek jich havaruje, je to sice věc dost neradostná, ale nikdo z nás to nebude jistě považovat za totální selhání silničního provozu.“ Pokud bychom v dané paralele pokračovali, lze konstatovat, že v průběhu transformace nebyla věnována pozornost, proč auta havarují, co lze udělat, aby nehavarovala. Mnohdy se ani nepřipouštělo, že mohou havarovat.

⁷⁰⁸ Fakta jsou zde převzata z <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/127657-klaus-nastoluje-provokativni-temata-ktera-cloveka-nuti-reagovat/>.

⁷⁰⁹ Převzato z <http://ekonom.ihned.cz/c1-54378160-je-obtizne-rozlisit-ciste-a-spinave-penize-protoze-to-na-nich-neni-poznat>.

⁷¹⁰ Václav Klaus v písemné odpovědi na interpelaci poslance Pavla Maixnera uvedl: „Pane poslanče, stručnou odpovědí na vaši otázku je konstatování, že špinavé peníze pocházejí z trestné činnosti, zatímco čisté nikoliv, což je podstatný rozdíl mezi nimi. Odkazují se i na zákon č. 61/1966 Sb., který byl schválen Poslaneckou sněmovnou na návrh vlády.“ Detaily viz www.psp.cz.

⁷¹¹ Příkladem těchto čistých, ale svým způsobem špinavých peněz mohou být mzdy některých osob. Tvůrci seriálu České století v dílu „Ať si jdou“ od 57 minuty vkládají Václavu Klausovi do úst následující příklad: „Vezměte si takového vysokoškolského učitele. Žádného vekskláka. Uznávaného muže. Celý život bral někde na vysoké škole pět tisíc měsíčně a učil tam marxismus nebo něco podobně zbytečného. Celou dobu se tam za

rozlišování mezi špinavými a čistými penězi by celý proces změn prakticky zastavilo. Přesto ale nesouhlasíme s tím, že se problematika čistých a špinavých peněz měla nechat být. Pokud se někdo za socialismu choval oportunně (např. šidil své zákazníky, přednášel něco, čemu nevěřil), byla určitá pravděpodobnost, že oportunní chování si přenese i do nových dob. Dle našeho názoru architekti transformace výrazně podcenili její etický rámec, neuvažovali o tom, jaké důsledky bude mít, jaké důsledky dopadnou na tržní ekonomiku a její fungování, pokud etická otázka nebude řešena. Tento text souhlasí s Pithart (2015, s. 244): „Klaus ovšem příznačně nedořekl, co dořici měl: (...) dělá nám to rozeznávání potíže, ale my se to učíme a naučíme a zítra budeme čisté peníze od špinavých rozeznávat lépe než dnes. A budeme proti všem špinavým penězům bojovat všemi prostředky, protože rozežírají, ničí zdravý, počestný trh (...)“. Klíčoví představitelé liberálního myšlení (Mises, Hayek⁷¹²) zdůrazňovali, že trh nemůže fungovat bez pravidel, že ne každá pravidla přispívají ke správnému fungování trhu. Kvalitě pravidel i jejich vymáhání se bohužel nevěnovala odpovídající pozornost⁷¹³.

Box 7.5-2: Bylo podcenění etického rámce záměrem nebo ne?

Pokud jsme výše uvedli, že tvůrci ekonomické transformace podcenili její etický rámec, je možno se ptát, zda to byl záměr, nebo nikoliv. Souhlasíme s názorem uvedeným v Židek (2006), že se nejednalo o nějaké spiknutí s cílem vědomě ožebračit občany apod. Reed (1997) se domnívá, že ve společnosti převládala naivní víra, že starý socialistický korupční systém bude nahrazen novým nekorupčním, přičemž tento pohled třeba zastával i tehdejší prezident Václav Havel. Na druhou stranu například jeden z tvůrců ekonomické transformace Jan Stráský v rozhovoru, který poskytl Hospodářským novinám dne 8. 3. 2013, připustil, že tvůrci transformace předpokládali, že při transformaci bude docházet k oportunnímu nelegálnímu chování a že toto chování de facto podporovali, aby transformace proběhla. Ocitujme z tohoto rozhovoru⁷¹⁴:

HN: Skoro dvacet let se diskutuje o průběhu české privatizace. Skutečně se nešlo vyhnout krádežím, které ji provázely, nebo je alespoň omezit?

Stráský: Chtěli jsme privatizovat. A jistě může být debata, jestli to mělo trvat pět nebo padesát let. Ale všichni dohromady jsme neměli na svých účtech ani jedno procento toho majetku. Takže jsme mohli zpomalit a čekat, až nějakým způsobem zbohatneme, nebo to nějak urychlit. To byl princip kuponové privatizace. Každý dal tisícovku, dohromady jsme dali asi pět miliard a za to jsme privatizovali asi stokrát víc. A pokud jde o to kradení, jak říkáte: ano, jedna cesta, jak nechat lidi zbohatnout, je nechat je krást. A cesty, jak lidi nechat zbohatnout, jsme hledali.

HN: Takže to byl záměr?

Stráský: Záměr to jistě nebyl, ale všichni to podvědomě cítili. Už tenkrát se říkalo: nejlepší by bylo zhasnout, ať si to šikovnější rozeberou. Celý spor o privatizaci, ono vytvoření fondů, které nám pak někam utekly, bylo vedeno myšlenkou akumulovat kapitál do rukou několika lidí tak, aby si mohli sáhnout na velké podniky. Tak, aby se Škodovka nemusela dávat Volkswagenu, proti čemuž Klaus vždycky byl.

HN: Proč to ale v roce 1997 nakonec skončilo tak nedůstojně? Malé banky krachovaly jedna

peníze nás všech ulejšval. V čem jsou jeho dnešní úspory lepší než ty od trhovce, který šidil na váze své zákazníky? Nechtěl bych to rozhodovat.“

⁷¹² Např. Mises (2006), Hayek (1994).

⁷¹³ V boxu 7.5.-2 analyzujeme, zda bylo podcenění etického rámce záměrem nebo ne. Vedle zde uvedených argumentů, se lze domnívat, že tvůrčové transformace, kteří se hlásili k liberálním idejím a liberálním představitelům, mnohdy nepochopili celou hloubku těchto idejí. Liberalismus byl tak v Česku představován ve zvládnutém, zjednodušeném podobě. V čem daná zjednodušení spočívají, rozebírá např. Pavlík (2000a, 2000b).

⁷¹⁴ Rozhovor je převzat z <http://nazory.ihned.cz/c1-59481620-jan-strasky-co-klaus-sam-neciti-nikdy-neposlechne>.

po druhé, ty velké polostátní měly obrovské ztráty, do toho rozpočtové balíčky, přiznání, že se v Česku opravdu krade...

Stráský: Poznali jsme, že česká privatizační cesta nemůže být čistá, protože tady není nikdo, kdo vyndá dvě miliardy a něco si koupí. Na druhé straně jsme byli napadáni, že nemůžeme všechno prodat cizímu, západnímu kapitálu. Jako místopředseda vlády jsem měl na stole bilanci, kde jsem sledoval, kolik toho mají Němci, kolik Američani, Francouzi. A třetí cesta byla nechat banky půjčit úvěry, které se nesplatily. Byla to třetí cesta a vlastně jediná, když krádeže nebudeme brát jako oficiální cestu.

HN: Bankovním socialismem za český kapitalismus?

Stráský: Musel bych vám odpovědět, že to tak bylo, a dokonce bych musel říct, že to tak bylo vědomě. My jsme si to spočítali, že není jiná cesta než do toho zatáhnout banky, aby našim lidem půjčily. I když to někdo zaplatí a jiný ne. A nezaplatilo se toho hodně, odepisovaly se stovky miliard. Asi v roce 1993 se banky poprvé oddlužily, poněvadž tam byly i staré úvěry, co vznikly za komunismu. To bylo prvních zhruba 50 miliard. Ale pak se ukázalo, že se za pět let kapitalismu udělaly desetkrát větší dluhy.

Vůči danému rozhovoru se ostře odrazil Václav Klaus (Klaus 2013), který uvedl: „Stráský o polistopadové éře říká: ‚dělali jsme hrozně rychle zákony‘. Nevím, jestli on jako člen vlády dělal zákony (ale dost pochybuji), ale já je nedělal. Naše myšlenky do zákonů převáděli právníci v Legislativní radě vlády – ve federální Čalfově vládě to byl zejména dnešní předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, v následné české „Klausově“ vládě to byl předseda ODA, nedoktor Jan Kalvoda. Dušan Tříška ve svém článku v Hospodářských novinách (25. březen) v reakci na stejný rozhovor Stráského správně říká, že ‚si nevzpomíná, že by členem Legislativní rady vlády kdy byl někdo z bližšího Klausova okruhu‘. Ano, dodávali jsme myšlenky pro tvorbu zákonů, ale jejich eventuální chyby (a díry v nich) dělali jiní. Dnes mlčíci. Stráský v rozhovoru více méně smířlivě, ne-li souhlasně říká pro mne neuvěřitelnou věc, že ‚jedna cesta, jak nechat lidi zbohatnout, je nechat je krást‘. Mluví za sebe? Opravdu si to před 20 lety myslel? Nebo si to myslí až teď? Prý to tak ‚všichni podvědomě cítili‘. Já tedy určitě ne, ale myslím, že to tehdy takto necítil ani on. ‚Už tenkrát se říkalo: nejlepší by bylo zhasnout, ať si to šikovněji rozeberou‘. Ani to nikdo nikdy vážně nevyslovil. Ani to jsem nikdy neslyšel. To je výrok z virtuální – pečlivě budované – reality. Nevím, jak Stráský přišel na to, že ‚jsme poznali, že česká privatizační cesta nemůže být čistá‘. Ani to není pravda. Protože kapitál v českých rukách k dispozici nebyl (a být po komunismu nemohl), hledali jsme vedle standardních privatizačních metod, ke kterým byl potřebný soukromý kapitál, cesty nestandardní, jakými byla např. kuponová privatizace (ale třeba i aukce malé privatizace). Dušan Tříška opět správně připomíná, že je třeba odlišit ‚vlastní privatizaci‘ od následného ‚postprivatizačního období‘, kdy došlo k ne vždy serióznímu zacházení s již privatizovanými podniky. To nebyla vlastní privatizace. To je významná koncepční odlišnost, kterou by Stráský měl vnímat. Nechápu, že bývalý bankéř Stráský může tak bezelstně souhlasit s používáním politického hesla o bankovním socialismu, se kterým přišel tehdejší místopředseda vlády, předseda Legislativní rady Jan Kalvoda. Ekonomicky je to termín nesmyslný. Protože jsme neměli a nemohli mít jakkoli funkční kapitálový trh (a i dnes, po 20 letech, je naše burza v podstatě irelevantní, okrajovou institucí), nemohlo to být jinak, než ‚do toho zatáhnout banky, aby našim lidem půjčily‘. To byl bankovní socialismus? Nikdo jiný úvěry přece poskytovat nemohl, ekonomika by se zastavila. Zahraniční banky, kterým jsme rádi a rychle dávali bankovní licence, byly u nás – k našemu zklamání – v tehdejší době naprosto pasivní a pro nás bohužel zcela nepodstatné. Nevím, proč toto poskytování úvěrů nazývat bankovním socialismem. Jedině jako politický útok. Naši bankéři dělali, co mohli a uměli. Nebyli to ani horší, ani lepší lidé než naši politici, filmoví režiséři, novináři, učitelé, hostinští, obchodníci a příslušníci tisíce dalších profesí.“⁷¹⁵

⁷¹⁵ Obdobně jako Klaus (2013) argumentuje I Jakl (2013), když uvádí: „Jaký smysl měla vlastně privatizace? Převést do soukromých rukou celou ekonomiku. Smyslem nebylo získat pro stát zdroje na rozhazování. Při privatizaci stát převede podnik na vlastníka a získá od něj peníze. Kolik má získat? Kdo to ví v zemi, kde neexistuje trh? Něco jiného je privatizace ve fungujícím tržním hospodářství, kde cílem je zbavit se vybraného ztrátového podniku nebo prodejem získat peníze. To ale nebyl případ privatizace celé socialistické ekonomiky.“

Bylo by naivní očekávat, že se při privatizaci, která znamenala masivní převod majetku, nebudou objevovat pokusy o přivlastnění tohoto majetku oportunním chováním. Není cílem tohoto textu zkoumat, kdo měl větší odpovědnost za přijímání formálních institucí v době transformace. Znovu ale zdůrazněme naše přesvědčení, že kvalitě těchto norem nebyla věnována dostatečná pozornost, za což autoři privatizace nesou zodpovědnost. Jak ukazujeme dále, po nástupu první Klausovy vlády v roce 1992 se zhoršila transparentnost privatizačního procesu. Rovněž nebylo dostatečně řešeno, jak postupovat, pokud podnik získá neseriózní zájemce, pokud se jej pokusí rozkrádat, nebo pokud k rozkrádání bude docházet už před privatizací. Z logiky věci tyto jevy musely být součástí transformačního procesu. Pokud se však už vyskytly, byly bagatelizovány. Případně docházelo k tomu, že osoby upozorňující na tyto jevy byly osočovány, že chtějí proces transformace zcela zastavit nebo zpomalit, že neusilují o standardní kapitalistickou společnost apod.⁷¹⁶.

Výše jsme zmínili, že zastánci vyšší rychlosti ekonomické transformace argumentovali politickým kapitálem, který existoval na počátku transformace, ale který by se rozměnil, pokud by transformace trvala dlouho. Jinak řečeno, tvůrci ekonomické transformace se pokusili vytvořit jednoduchou vizi, srozumitelnou pro většinu občanů. Byla založena na myšlence konzumu, na tom, že brzy bude možno dosáhnout životního standardu obyvatel západních zemí. Pečinka a Havlík (2005) zde uvádějí, že myšlenka brzkého dosažení ekonomického blahobyt bylo to jediné, na čem se veřejnost dokázala shodnout. I proto měla privatizace vlastního majetku proběhnout co nejrychleji – převedením daného majetku do soukromých rukou mohlo být alespoň částečně blahobytu dosaženo. Jednalo se ale o existující majetek. Celý proces tak připomínal spíše spotřebu existujícího majetku, než snahu tento majetek rozhojňovat. Na jevy jako tunelování apod. se potom lze dívat jako na specifické projevy obecnějšího jevu, kdy majetek, který byl k dispozici, sloužil ke spotřebě, a nikoliv obecněji ke kultivaci, k dalšímu rozvoji.

Je potom logické, že u vlastní transformace ekonomické lze nalézt řadu sporných bodů, například neochotu k bankrotům. Zde naopak existovala přílišná tendence zachovat stabilitu existujícího řádu (viz výše). Klusoň (2004) zde uvádí, že příčinou daného stavu byla téměř výhradní orientace reformátorů na privatizaci a liberalizaci a vysoká, naprosto nerealistická očekávání, jež s ní spojovali. Konkrétně Klusoň (2004, s. 282) argumentuje: „I když vycházeli

Může dnes někdo suverénně říci, že nabyvatelé měli tehdy zaplatit víc? A o kolik? A pokud zaplatili méně, než si někdo myslí, že měl stát po nich chtít, byl tím někdo okraden? Mělo se tenkrát od nabyvatelů co nejvíce peněz přesunout státu, aby ten je mohl rozdat na dětské přídavky, zdravotnictví a důchody? Jistěže se kradlo. A krade. Jako všude na světě. Říká se tomu zpronevěra (u nás populárně tunelování). To je kriminální činnost, při které manažer okrade vlastníka. Děje se tak v ohromných částkách v Americe, Japonsku, Německu, Británii i u nás. Myslí si někdo, že by se tak nedělo, kdyby takovou praxi stát zakázal. A ona snad není zakázaná? U nás i v zemích, kde byly zpronevěřeny stamiliardy? A hlavně: jak to souvisí s privatizací? Leda tak, že privatizace dala firmám vlastníky, takže podvodní manažeři okrádali je, zatímco u státních firem okrádají stát. Při samotné privatizaci nic takového jako podvedení vlastníka nebylo možné.“ Opět se lze ptát, proč při privatizaci podvedení vlastníka nebylo možné. Stát byl, než došlo k převodu vlastnictví na nový subjekt, vlastníkem. Při privatizaci mohla být část majetku zcizena, případně nový nabyvatel nemusel zaplatit plnou cenu. I když ji stát vymáhal, mohl před vymáháním opět majetek převést apod. Představa, že privatizace byla procesem bez jakýchkoliv problémů, že při ní nemohlo docházet k podvodům, je neudržitelná. Je potom otázkou, proč je tato představa zastávána, zda je to neznalost či záměr.

⁷¹⁶ Příbyl (2007) zde uvádí příklad Viktora Koženého, zakladatele Harvardských fondů. Ten si během roku 1992 kupoval strategické informace od bývalého agenta Státní bezpečnosti a pozdějšího zaměstnance Federální bezpečnostní informační služby Václava Wallise. Za tyto důležité a tajné informace měl Kožený, podle dostupných informací, zaplatit Wallisovi okolo půl milionu Kč. V březnu roku 1994 byl Wallis shledán vinným a odsouzen k 37 měsícům vězení. Později byl rozsudek zrušen a Václav Wallis byl propuštěn na svobodu z důvodu, že se obchod nepodařilo prokázat. Na adresu tohoto případu podotkl dnešní prezident Václav Klaus: „Je absurdní, že si Kožený chtěl koupit informace tohoto typu. Toto obvinění je jen ideologický útok na transformační proces České země a zlo ohrožující a útočící na základ naší transformace, privatizaci.“ Tento text na skutečnosti, že Kožený si chtěl koupit dané informace, neshledává nic absurdního. Mohlo mu to způsobit výhodu v procesu privatizace. Dodejme, že zde neřešíme, zda ke koupi vskutku došlo nebo nedošlo. Spíše je absurdní, že vrcholný představitel země nepřipouští, že k podobným jevům mohlo docházet.

ze správné teze, že trhy bez dělitelných a převoditelných vlastnických práv jsou pouhá iluze, měli většinou na mysli trhy jako takové, nikoliv soutěžní. Z dokumentů té doby a publikovaných statí se lze snadno přesvědčit, že soutěžní trh byl jen ojediněle frekventovaným pojmem. Reformátoři se totiž domnívali, že soutěž na trhu vznikne jako přirozený a nutný důsledek privatizace⁷¹⁷, že privatizace povede k demonopolizaci ekonomiky a tím automaticky k ustanovení soutěžního trhu. Je však dobře známo, že ani polypolní tržní struktura sama o sobě nemusí být, a ani zdaleka není, zárukou vzniku a udržování tržní soutěže a že cesta k ní může být ještě dlouhá, svízelná a mnohé tržní subjekty ji nerady nastupují. Příkladnějším je třeba odstranit bariéry vstupu a výstupu na straně z trhu. Právě druhý případ nejvíce brání nastartování soutěže jako procesu selekce, tedy procesu vyřazování těch, kteří na trhu neuspěli. A požadavků, jež před ně trh postavil, nevyhověli. (...) Jestliže bariéry na straně výstupu přetrvávají, pak vědomí, že faktický postih v případě tržního neúspěchu bude s velkou pravděpodobností absentovat, nutně působí ke snížení motivace a ke znemožnění soutěživosti.“ Z našeho pohledu lze dodat, že důsledná realizace bankrotového zákona by vedla k tomu, že některé subjekty by nemohly disponovat majetkem pro svoji osobní spotřebu a tvůrci transformace by potom ztratili politickou podporu.

Bankrotový zákon byl sice přijat již v roce 1991, jeho účinnost však byla dvakrát odložena a i poté, co nastala, byla praktická realizace bankrotů obtížná, věřitelům bylo v bankrotech v podstatě bráněno, zákon spíše zvýhodňoval dlužníka⁷¹⁸. Jako důvod se uvádí⁷¹⁹ obava z dominového efektu, kdy by jeden bankrotující podnik mohl stáhnout do bankrotu i podniky další, ačkoliv zdravé. Na odklad bankrotů se lze dívat jako na měkké rozpočtové omezení. Tento pojem byl použit Jánosem Kornaiem (Kornai 1979), který zkoumal důsledky neexistence „tvrdého rozpočtové omezení“ firem pro jejich činnost. Měkké rozpočtové omezení v podstatě znamená situaci, kdy se firma může v případě ztrát vždy spolehnout na pomoc ze strany státu. Pokud se tak děje dlouhodobě, má to za následek závažné změny v chování firem, jež ve svých důsledcích vedou k neefektivnosti. V případě bankrotového zákona problém spočíval v tom, že faktická nemožnost bankrot vyhlásit, respektive zdouhavost při jeho realizaci, dávala stávajícím majitelům dostatek prostoru k tomu, aby z podniku vyvedli pro sebe cenná aktiva. I v situaci, kdy podnik převzal nucený správce, bylo možno jeho rozhodování relativně snadno ovlivnit (např. pomocí fiktivních pohledávek). Je zřejmé, že daný stav dlužníkům (šířeji vlastníkům, manažerům i zaměstnancům bankrotujících podniků) vyhovoval. Z pohledu teorie redistribučních systémů⁷²⁰ můžeme hovořit o tom, že docházelo k nežádoucí redistribuci ve prospěch dlužníků a na úkor věřitelů. Existoval přitom silný tlak, aby daná redistribuce probíhala co nejdéle.

Z hlediska samotných kroků transformace nabízela největší možnosti privatizace prostřednictvím prodejů nebo převodů na vybrané zájemce. Literatura (např. Sulc 1998) často kritizuje kupónovou privatizaci, kdy se uvádí, že pokud by byl více preferován přímý prodej zejména zahraničním zájemcům, mohla být výkonnost ekonomiky vyšší. Již menší pozornost je ale věnována institucionální struktuře přímých prodejů a převodů. Zákon o velké privatizaci (zákon č. 92/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů) například nestanovil přesná kritéria, podle kterých měly být vybírány vítězné projekty⁷²¹. Do roku 1993 byl ze zákona zachován alespoň určitý stupeň vnější kontroly počínání státních úředníků během privatizačních procesů. Jejich rozhodnutí byla soudně napadnutelná a schvalovací proces

⁷¹⁷ Dodejme a liberalizace.

⁷¹⁸ Židek (2006).

⁷¹⁹ Např. Klaus (1995).

⁷²⁰ Viz kapitola 6.1.

⁷²¹ Text zde vychází z Frič a kol (1999), Ježek (2006), Brůžková (2009).

nebyl ze zákona tajný. Po nástupu vlády Václava Klause v roce 1992 se ale situace zhoršila. Prvním schváleným pravidlem bylo, že projekty navrhuující demonopolizaci měly mít vždy přednost. Pro všechny menší podniky se základním kapitálem do 50 milionů korun se měly upřednostnit tendry před transformací na akciové společnosti. Mělo se využívat spíše veřejných soutěží a dražeb než přímých prodejů. Pokud všechny projekty podané na určitý podnik navrhovaly přímý prodej, měla rozhodnout nejvyšší cena, a v případě, že byl podán jediný projekt přímého prodeje, měl být tento prodej uskutečněn pouze v případě, že navrhovaná cena přesahovala účetní hodnotu firmy. Místo jediné privatizační komise byly na ministerstvu nově zřízeny dvě a vláda sama měla schvalovat projekty, na nichž se nemohla shodnout jednotlivá ministerstva. Hlavním cílem těchto inovací mělo být právě definitivní vymýcení korupce během výběru privatizačních projektů. Výsledek byl však přinejmenším diskutabilní. Vládní usnesení neměla žádnou právní závaznost, mohl být tedy schválen prakticky jakýkoli privatizační návrh. Navíc kontrola shora má smysl jedině tehdy, pokud jsou nejvyšší úředníci nezkorumpovatelní, o čemž lze pochybovat. Korupce nemusela mít formu přímých úplatků, ale i nepřímého nátlaku, neoficiálních služeb apod.⁷²²

Novely zákona o velké privatizaci oslabovaly transparentnost výběru uchazečů. Novela č. 544/1992 uvádí, že se na schvalování privatizačních projektů nevztahuje správní řád. Další novela č. 210/1993 potom neumožňovala soudní přezkoumání privatizačních rozhodnutí. Navíc podle ní mohl orgán příslušný k rozhodování o privatizaci změnit podmínky, rozsah a způsob privatizace obsažený v návrhu privatizačního projektu. Zákon č. 224/1994 potom nahradil proces „schvalování“ privatizačních projektů procesem „rozhodování“, během něhož mohly pověřené orgány do předloženého projektu samy zasahovat a poté jej schválit rovnou s vlastními úpravami, případně mohly rozhodnout o jiném způsobu privatizace, který nebyl představen v žádném z navrhovaných projektů. Do doby, než došlo k převodu podniku na FNM, mohly tyto orgány jednou učiněné rozhodnutí dodatečně měnit. Další změnou bylo, že se rozhodování o privatizaci stalo neveřejným. Předkladatelé projektů, které nebyly vybrány, tedy museli být informováni pouze o skutečnosti, že neuspěli, a o metodě, která byla schválena. Na žádné jiné informace neměli ze zákona nárok. Celý proces se tak stal netransparentním⁷²³. Subjekty rozhodující o privatizaci disponovaly vysokou samostatností při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly. Jak uvádíme v kapitole 4.2, dané faktory jsou udávány (Klitgaard 1988, 1998) jako podstatné pro nárůst korupce⁷²⁴. Konstatujeme zde v závěru daného tématu, že ani další formy privatizace nebyly ušetřeny korupční hrozbou včetně zdánlivě objektivní metody kupónové privatizace (viz box 7.5-3).

⁷²² Frič a kol (1999) zmiňují případ privatizace podniku Lehké stavební hmoty Brno, při němž Úřad vlády intervenoval navzdory doporučení amerických poradců ve prospěch rakousko-německé firmy, jejímž zástupcem v Čechách byl Klausův bývalý spolužák z univerzity. Brůžková (2007) obecněji zdůrazňuje, že podstatě všechny instituce zajišťující privatizaci byly kontrolovány nebo přímo vedeny stranickými příslušníky Občanské demokratické aliance (ODA), kteří tak mnohdy sami rozhodovali o budoucích vlastnících mnoha strategických firem.

⁷²³ Jako příklad pravděpodobné korupce při privatizaci formou přímého prodeje uvádí Naxera (2015) opavského podnikatele Karla Kolka, který poskytl dvoumilionový dar politické straně Občanská demokratická aliance, jejíž politici mohli o privatizaci rozhodovat a následně v netransparentním řízení získal obchodní dům v Opavě. Ve veřejné soutěži přitom skončil jako třetí, zaplatil 45 mil. Kč, přičemž vítěz soutěže nabízel 80 mil. Kč. Úředník, který měl na tento prodej dohlížet, jej odmítl schválit, byl však ministrem Vladimírem Dlouhým (v té době členem ODA) odvolán.

⁷²⁴ Brůžková (2009, s. 62) k jednotlivým změnám uvádí: „Vezmeme-li v úvahu konečný dopad všech výše uvedených změn a novel iniciovaných Klausovou vládou, můžeme konstatovat, že došlo spíše k obratu k horšímu. Protože FNM už nezodpovídal za dluhy podniků z předprivatizačního období, ztrácel motivaci k výběru kvalitních nových majitelů s dostatečným kapitálovým zázemím, jichž zde ostatně nebylo mnoho. Pravomoci kontrolních orgánů byly silně omezeny, transparentnost výběrových řízení prudce klesla a vymahatelnost závazků z předchozí doby se rovněž snížila.“

Box 7.5-3: Mohlo při kupónové privatizaci docházet ke korupci?

Základní principy kupónové privatizace jsou následující: každý z občanů starších 18 let dostal možnost zakoupit si za paušální poplatek 1000 Kč kupónovou knížku (zvláště pro první vlnu, zvláště pro druhou vlnu). Knížka obsahovala 1000 bodů – uměle vytvořených jednotek, s jejichž pomocí mohli kupující vyjádřit svou poptávku po akciích jednotlivých privatizovaných podniků. Kupónová privatizace probíhala ve dvou vlnách. První vlna, československá, měla celkem pět kol a konala se v období od května do prosince 1992. K privatizaci v ní bylo nabídnuto dohromady 1491 podniků s účetní hodnotou 299,4 miliard korun. Druhá vlna, česká, probíhala během března až prosince 1994, měla šest kol a bylo v ní nabídnuto 861 podniků (676 nových, 185 neprodaných během první vlny) s celkovou účetní hodnotou 155 miliard korun (Ježek 2006). Obou vln se zúčastnilo asi šest miliónů Čechů a celkem bylo prodáno 1664 podniků.

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

Během kupónové privatizace mohlo snadno docházet a s velkou pravděpodobností také docházelo ke korupčnímu jednání. Důvod je prostý: když se v jednotlivých kolech obou vln privatizace upravovaly ceny akcií nabízených podniků, nelze jednoznačně říci, že tyto ceny byly vypočítány skutečně objektivní tržní metodou. Navíc existovala poměrně malá skupina odborníků, kteří tvořili ceny akcií nabízených fondům a jednotlivcům, a titíž lidé potom přímo kontrolovali prodej akcií. Někteří z nich přitom měli poměrně úzké vazby na soukromé firmy, jejichž prostřednictvím se s akciemi obchodovalo. Informace o cenách akcií byly navýsost důležité a ti, kteří k nim měli přístup, mohli ze svých pozic mnohé ovlivnit. Tři základní instituce, které se v kupónové privatizaci angažovaly, byly spojeny propletením zaměstnaneckých, přátelských a příbuzenských vztahů. Úzce propojeny byly především Středisko cenných papírů (SCP), které evidovalo prodeje a nákupy akcií a vedlo akcionářské účty, a Centrum kupónové privatizace (CKP), které provádělo prodej akcií státních podniků za investiční body z kupónových knížek.

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

Nesmíme zapomenout ani na skutečnost, že v období mezi ukončením jednotlivých kol kupónové privatizace a distribucí prodaných akcií mezi nové vlastníky mohl FNM manipulovat se základním kapitálem privatizovaných společností. V mnoha případech tak FNM podle potřeby i mezi jednotlivými privatizačními koly dodatečně zvyšoval nebo snižoval základní kapitál některých společností, což ovšem měnilo nejen hodnotu již rozprodaných akcií, ale i velikost získaných vlastnických podílů. Tento postup je velmi diskutabilní a vytváří prostor pro korupční ovlivňování.

Zdroj: Frič a kol. (1999), Ježek (2006), Brůžková (2007).

Jak již bylo řečeno, na počátku transformace byl kladen důraz především na přeměnu hospodářství. Cílené posilování občanské společnosti zůstalo během prvních let transformace poněkud stranou⁷²⁵. Občanská sdružení, respektive jiné subjekty, které by monitorovaly politickou a ekonomickou kulturu země a snažily se aktivně podporovat její zlepšení, tak vznikaly až v pozdějších letech. Shefter (1994), či Klíma (2015) zde zdůrazňují význam časové posloupnosti, přičemž upozorňují, že v ČR⁷²⁶ došlo k celkové demokratizaci dříve, než se zformovala stabilní státní byrokracie, čímž se zvýšilo riziko klientského zneužívání státu. Obecněji se lze domnívat, že demokracie se v ČR rozvíjela v podmínkách nestabilní občanské společnosti, v níž neexistovaly dostatečné mechanismy proti korupci a dalším formám nežádoucího jednání. Je nám zřejmé, že vytvoření stabilní občanské společnosti je úkol na desetiletí⁷²⁷, a že s demokracií nelze tak dlouho čekat. Nicméně právě proto, je třeba bojovat proti všemu, co rozvoj demokracie může ohrožovat. To se v ČR nedělo dostatečně. Např. zmínky o korupci, respektive jiných formách oportunního chování nebyly podporovány, protože by mohly narušit pozitivní obraz ekonomické transformace, který v té době převládal⁷²⁸. Nicméně tyto jevy reálně existovaly. Zuzowski (2005) uvádí, že ve druhé polovině devadesátých let dvacátého století české společnosti v průměru utratily 2,5 % svého ročního příjmu na úplatky, zatímco v Polsku a Maďarsku to bylo okolo 1,7 %. Cca 11 % dotazovaných firem v Česku připustilo, že se prostřednictvím úplatků snaží ovlivnit tvorbu právních předpisů, respektive obecněji politické rozhodování (v Polsku toto připustilo 12 % firem, v Maďarsku 6 %). Připomeňme ještě (viz kapitoly 7.3 a 7.4), že ČR vstupovala do budování tržní společnosti s negativním dědictvím socialismu. Cílené vytváření podmínek pro rozvoj občanské společnosti chápeme jako jeden ze způsobů, jak toto dědictví překonat.

eru poslankyně Strany zelených Olgy Zubové, aby tato poslankyně nabyla dojmu, že její ekonomické a politické instituce, kvalita těchto institucí nebyla dostatečná⁷²⁹. V oblasti neformálních institucí byla situace rovněž problematická.⁷³⁰ Důsledkem socialismu bylo, že lidský kapitál (ve smyslu schopností a znalostí) byl značně vázán na kapitál sociální (ve smyslu konexí). Pečinka a Jiránek (2000) zde upozorňují, že česká společnost po desítky let (během socialismu, částečně ale i v dřívějších dobách) fungovala na klanovém způsobu, způsobu známostí, kontaktů⁷³¹. Tento způsob chování nezmizel. Naopak privatizace, restituce a další formy převodů majetku bez kvalitního formálního právního rámce vytvářely podmínky pro oportunní chování. Podplácení a další formy korupce, v době socialismu považované za něco přirozeného, se explozivním způsobem rozšířily v době privatizací v 90.

⁷²⁵ Dvořáková (2012a, s. 40) zde uvádí: „Možná, kdyby se v devadesátých letech hovořilo méně o lustracích a více o korupci, nemuseli jsme mít tak hluboké problémy“. Z pohledu tohoto textu se domníváme, že nebylo chybou, že se hovořilo o lustracích. Chybou bylo, když hovory o lustracích byly vedeny s cílem zakrýt, respektive odvrátit pozornost od korupce v devadesátých letech dvacátého století.

⁷²⁶ Stejně jako v jiných postkomunistických zemích.

⁷²⁷ Dahrendorf (1991), zde hovoří o 60 letech. Viz kapitola 5.8.

⁷²⁸ Další detaily viz Gallina (2013).

⁷²⁹ Snižování korupce a dalších forem nežádoucího jednání nenapomáhaly i časté změny zákonů. Například jen zákon o daních z příjmů, který nabyl účinnosti 1. 1. 1993, byl v letech 1993–1995 patnáctkrát novelizován. Časté změny vedly k tomu, že osoby působící ve veřejném sektoru (včetně soudců, policistů, státních zástupců, pracovníků finančních úřadů) všem změnám nerozuměly. Schopnost stíhat korupci byla potom nízká. Časté změny nahrávají korupci i jinak – nepřehlednost právních předpisů vede k tomu, že občané budou korumpovat, aby zákony byly používány v jejich prospěch, případně osoby ve veřejném sektoru vyžadují korupci. Detaily viz kapitola 5.4.

⁷³⁰ Pithart (2015) připomíná, že většina české společnosti se v období normalizace (viz předcházející kapitola) nějak s režimem zapletla. Po roce 1989 byli svým způsobem vydíratelní a tudíž více náchylní ke korupci.

⁷³¹ Možný (2009). Pečinka a Jiránek (2000) uvádějí v této souvislosti výrok jednoho moravského automechanika: „protektce skončila, známí zůstali“.

letech 20. století⁷³². Rozsáhlá privatizace státního majetku, transformace, která nevěnovala pozornost kvalitě institucionálního rámce, doprovázená neschopností přetížených soudů a orgánů činných v trestním řízení prosadit právo, redukovala sílu norem a podkopávala důvěru občanů v nestranné rozhodování autorit. Legitimita oficiálního systému byla oslabena. Neformální sociální vazby, které se vytvořily již předtím za socialismu, naopak přetrvaly a upevnily se. Jak konstatují Mlčoch, Machonin a Sojka (2000), rodící se tržní řád nemohl zůstat nepoznamenaný danou skutečností. Lidé se učí ze zkušeností. Pokud se určité postupy stanou běžné, adaptují se na ně, začnou je používat. Z hlediska teorie chaosu (Pavlík 2004) potom platí, že snadněji dochází k adaptaci na oportunní chování než na chování neoportunní. Důsledky oportunního chování jsou dříve vidět⁷³³. Z hlediska neoportunního chování je potřeba diskontovat budoucnost, jeho důsledky se projeví až časem, nejsou bezprostředně vidět. Pokud ovšem ve společnosti převládají instituce podporující (legitimizující) oportunní chování, je toto chování méně nákladné, a neoportunní chování nákladnější. Jinak řečeno, neoportunní chování musí mít větší diskontní míru k tomu, aby se vyplatilo. Způsob provádění ekonomické transformace v Česku z tohoto pohledu dle našeho názoru podpořil již v minulosti zakořeněné formy oportunního chování (viz předcházející subkapitoly 7.1 až 7.4). V nových podmínkách, kdy cílem bylo obecně vytvoření otevřené společnosti (otevřeného systému)⁷³⁴, bohužel nedošlo k vytvoření takové struktury institucí, která by garantovala, že v daném systému bude docházet co nejméně k nežádoucí redistribuci. Naopak nežádoucí redistribuce byla přinejmenším tolerována, ne-li podporována, přičemž řada forem této redistribuce měla paralelní charakter⁷³⁵. Jak ukazujeme v kapitole 6.4, takovéto prostředí vytváří podmínky pro korupci⁷³⁶. Ta se ve větším rozsahu může projevit až s určitým časovým odstupem. Nejprve nemusí být její formy zřejmé, může se dařit korupci skrývat. Postupem času se ale rozšiřuje, stále více osob se musí, aby dosáhli svých cílů, k nějaké formě korupce uchýlovat, respektive se s nějakou formou korupce setkávají⁷³⁷. Lze se zde domnívat, že znechucení občanů Česka z korupce, které se projevilo na počátku druhého desetiletí jednadvacátého století, je výsledkem dlouhodobého vývoje, ke kterému přispěl i způsob české ekonomické transformace.

⁷³² Pithart (2015) se domnívá, že korupci a dalším formám nežádoucího jednání po roce 1989 přispěla i podvědomí mnoha lidí, že za socialismu trpěli a nyní mohou nežádoucími jednáními získat to, co jim za socialismu bylo odepřeno.

⁷³³ Zjednodušeně řečeno: pokud někdo něco ukradne, hned má z dané věci užitek. Pokud se něco získává investováním, prací apod., uplyne mnohdy delší čas, než se plody úsilí dostaví, přičemž jejich dostavení není jisté.

⁷³⁴ Pojem otevřená společnost viz kapitola 5.6.

⁷³⁵ Viz kapitola 6.4.

⁷³⁶ A samozřejmě další formy oportunního chování.

⁷³⁷ Rajlich (2007, s. 11) v dané souvislosti popisuje šíření korupce pomocí teorie her: „za jistých okolností je nejhodnější tu druhou stranu oblafnout. Po několika takovýchto oblafnutích se systém může snadno zvrhnout v destruktivní závod. Úroveň jednání se neustále snižuje, jeden se snaží podrazit druhého, jsou používány horší a horší metody a dopředu se dostávají ti nejméně vybíraví.“ Podle Rajliche se vítězi politické a ekonomické transformace stali členové nejrůznějších neprůhledných struktur. To ale vede k vysávání veřejných zdrojů, k deformaci rovnosti hospodářské soutěže, k nižšímu ekonomickému růstu i k limitaci produktivních vrstev. V terminologii našeho textu bychom řekli, že nežádoucí redistribuce (viz kapitola 6.2) ve formě aktivit struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad (viz kapitola 8.1) oslabuje výkon daného systému, zejména jeho produktivních prvků.

7.6 Opoziční smlouva jako pokus o částečné zavedení extraktivních politických institucí

Jak konstatujeme v kapitole 7.5, po roce 1989 zde probíhal proces vzniku inkluzivních politických a ekonomických institucí. V případě politických institucí platí, že naprostá většina z nich umožňuje dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozděluje moc) a obsahuje žádoucí míru centralizace. Splňuje rovněž základní kritéria demokratického procesu⁷³⁸. Přesto v Česku došlo přinejmenším k jednomu pokusu o částečné zavedení extraktivních institucí, tedy institucí, které prosazovaly nadměrnou míru centralizace a omezovaly politickou pluralitu. Jedná se o období let 1998 až 2002, kdy byla mezi tehdejší vládnoucí Českou stranou sociálně demokratickou (ČSSD) a opoziční Občanskou demokratickou stranou (ODS) uzavřena tzv. Opoziční smlouva (viz box 7.6-1). Tento text se nemůže věnovat všem aspektům dané smlouvy, k danému tématu ostatně existuje dostatek literatury⁷³⁹. Nebudeme zde ani popisovat konkrétní korupční a podobné kauzy, ke kterým v daném období došlo⁷⁴⁰. Pokusíme se zde o určité zobecnění dané smlouvy s důrazem na její vliv na korupční klima existující v době psaní tohoto textu. Zde pouze stručně připomeňme, že tzv. Opoziční smlouva byla podepsána po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998, které se konaly 19. 6. a 20. 6. 1998. Smlouva byla podepsána 19 dní po volbách. V rámci férovosti je třeba uznat, že nebyla podepsána jako první možné řešení, ale až poté, co ztroskotala jiná řešení, jež umožňovala sestavit většinovou vládu⁷⁴¹.

Box 7.6-1: Opoziční smlouva a Toleranční patent

Plné znění tzv. Opoziční smlouvy, přesný název: Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou:

Preambule

Výše jmenované strany, u vědomí hrozby politické nestability a v zájmu zachování základních demokratických principů, vědomy si odpovědnosti dané jim voliči, vědomy si odpovědnosti za zajištění dlouhodobé politické stability v České republice a za pokračování ekonomické a společenské transformace započaté v listopadu 1989, a vědomy si dále odpovědnosti za postavení České republiky ve světě, uzavírají mezi sebou tuto smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice.

Tato smlouva upravuje procedurální otázky vztahu smluvních stran.

1. Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo té z těchto stran, která zvítězila ve volbách, sestavit vládu České republiky, a vyjádří tento respekt neúčastí poslanců druhé strany při hlasování o důvěře vládě.
2. Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo té z těchto stran, která se ve volbách umístila na druhém místě, být této vládě opozicí, a budou dále respektovat z tohoto práva vyplývající postavení, definované v následujících bodech.
3. Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo opoziční strany obsadit místa předsedů obou komor Parlamentu České republiky, a vyjádří respektování tohoto práva hlasováním pro kandidáty navržené opoziční stranou.
4. Výše jmenované strany se zavazují, že při ustavování orgánů Parlamentu České republiky budou postupovat po vzájemné dohodě.

⁷³⁸ Viz kapitola. 5.2

⁷³⁹ Např. Tabery (2006), Eibl (2013), Kopeček (2015).

⁷⁴⁰ I zde lze odkázat na literaturu uvedenou v předcházející poznámce (číslo 739).

⁷⁴¹ Detaily k povolební situaci jsou uvedeny v poznámce číslo 752. Podrobný popis povolebního vyjednávání před podpisem opoziční smlouvy viz Tabery (2006), Kopeček (2015).

5. Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo opoziční strany zastávat místa vedoucích kontrolních orgánů Poslanecké sněmovny (Komise pro kontrolu BIS, Komise pro kontrolu vojenského obranného zpravodajství), předsedy rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a prezidenta NKÚ, a to buď přímo, nebo prostřednictvím opoziční stranou nominovaného nestraníka.
6. Výše jmenované strany se zavazují, že v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny žádná z nich nevyvolá hlasování o nedůvěře vládě ani nevyužijí ústavních možností vedoucích k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a budou-li takové návrhy předloženy jiným politickým subjektem, nepodpoří je hlasováním. V případě hlasování o jednotlivých zákonech (včetně rozpočtu) nejsou výše jmenované strany nijak vázány.
7. Výše jmenované strany se zavazují předložit do 12 měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledků soutěže politických stran.
8. Výše jmenované strany se zavazují, že budou na základě vyžádání předsedů těchto stran nebo předsedů parlamentních klubů konzultovat způsob řešení zahraničně-politických a vnitropolitických otázek před jejich projednáváním v Parlamentu ČR, majíce vždy na zřeteli stabilitu, prosperitu a postavení České republiky ve světě.
9. Výše jmenované strany se zavazují, že po dobu trvání této smlouvy neuzavřou koalici nebo dohodu se třetí politickou stranou, která by znamenala vstup této strany do vlády nebo která by vedla k přeobsazení některé z funkcí vymezených touto smlouvou. Dále se zavazují, že neuzavřou se třetí stranou trvalou dohodu o hlasování v Parlamentu ČR a dále bez předběžné konzultace nenavrhnou za člena vlády nestraníka.
10. Tato smlouva je vypověditelná v případě porušení jakéhokoli bodu této smlouvy. V případě, že jedna ze stran dospěje k názoru, že smlouva není podstatným způsobem plněna a že vznikají důvody pro její vypovězení, požádá o svolání smířčího řízení, na které každá ze stran deleguje tři zplnomocněné zástupce. Cílem smířčího řízení je dospět k řešení sporné situace při zachování platnosti smlouvy. Návrhy na řešení vzniklé ve smířčím řízení projednají příslušné orgány obou politických stran, které přijmou konečný závěr, se kterým seznámí v první řadě druhou smluvní stranu.

V Praze dne 9. 7. 1998.

Toleranční patent vznikl na základě společného prohlášení ČSSD a ODS z 14. 1. 2000. V tomto prohlášení obě strany konstatují, že a) jimi uzavřená smlouva přispěla ke stabilitě ústavních institucí a k důvěryhodnosti České republiky v zahraničí; b) vývoj posledních měsíců prokázal, že toto politické uspořádání – předurčené výsledky parlamentních voleb z června 1998 a následnou strategií a prioritami politických stran – nemá jinou uskutečnitelnou alternativu. Proto obě strany chtějí tohoto uspořádání využít jako základního rámce i pro zbytek volebního období; c) současná situace vyžaduje, aby byla tato smlouva doplněna dohodou umožňující realizovat podporu obou stran při prosazování národních zájmů České republiky a vyžadující překonání úzce stranických a partikulárních zájmů s cílem, aby byly vytvořeny podmínky pro úspěšné fungování České republiky v politické i ekonomické rovině, aby byl zajištěn rychlý a bezproblémový vstup naší země do Evropské unie, aby došlo k posílení výkonnosti a důvěryhodnosti některých ústavních institucí. Na základě tohoto prohlášení byly 26. ledna 2000 podepsány následující dohody, které tvoří vlastní obsah toho, co bývá označováno⁷⁴² jako Toleranční patent.

⁷⁴² Např. Tabery (2006), Kopeček (2010). Název „Toleranční patent“ použil jeden z autorů dokumentu Václav Klaus – v době podpisu dokumentu předseda Občanské demokratické strany a předseda Poslanecké sněmovny. Viz např. Klaus (2000).

1. Dohoda o státním rozpočtu na rok 2000 a rozpočtovém výhledu
2. Dohoda o základních parametrech změny volebního systému
3. Dohoda o přípravě České republiky na vstup do EU
4. Dohoda o vzájemném vymezení věcných podmínek tolerance menšinové vlády
5. Dohoda o komunikaci parlamentních klubů.

V dohodě o státním rozpočtu na rok 2000 a rozpočtovém výhledu se ODS zavázala schválit návrh státního rozpočtu na rok⁷⁴³ 2000. ČSSD se naopak zavázala, že na rok 2001 a 2002 vláda navrhne rozpočty s cílem mít v roce 2001 rozpočet s deficitem maximálně 20 mld. Kč a v roce 2002 s deficitem maximálně 10 mld. Kč. V dalším roce by měl být rozpočet vyrovnaný. Z hlediska tvorby rozpočtů byla ČSSD jako vládnoucí strana omezena ještě následujícími závazky:

- že v letech 2001 a 2002 bude deficit veřejných rozpočtů (jako podíl na HDP) postupně klesat tak, aby v roce 2003 výše deficitu veřejných rozpočtů splňovala maastrichtské kritérium.
- že nedojde ke zvýšení daňového zatížení občanů a firem včetně zdravotního a sociálního pojištění, tzn. ke zvýšení složené daňové kvóty.
- že žádná ze stran nenavrhne a nepodpoří změny sazeb u daně z příjmů.

V dohodě o základních parametrech změny volebního systému se obě strany zavázaly k předložení novely volebních zákonů. Z hlediska voleb do Poslanecké sněmovny dohoda obsahovala následující:

1. Základním cílem změn je nalezení volebního systému, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů.
2. Návrh⁷⁴⁴ bude předložen vládou do Poslanecké sněmovny (PS), v PS projednán a schválen do 31. 7. 2000, účinnost zákona bude stanovena od 1.1.2002.
3. Zůstane zachován poměrný systém voleb při současném posílení většinových prvků.
4. Parametry:
 - volební kraje nepřesáhnou hranice krajů a jejich hranice bude tvořena hranicemi okresů,
 - počet volebních krajů bude stanoven na 35 s tím, že hlavní město Praha bude reprezentovat 4, Brno 1, Ostrava 1 z těchto volebních krajů, počet poslanců zůstane zachován a rozdělování mandátů bude prováděno vyrovnávací d'Hondtovou metodou.
5. Obě strany se zavazují, že nenavrhnou ani nepodpoří žádnou iniciativu vedoucí k vyvolání předčasných voleb.

Dohoda o přípravě České republiky na vstup do EU mj. obsahovala závazek, že ČSSD a ODS budou při schvalování příslušných zákonů respektovat platné znění odpovídajících právních norem ES a skutečnost, že volba forem a prostředků jejich transpozice je plně v kompetenci vnitrostátních orgánů. Důvodové zprávy návrhů příslušných zákonů budou proto doplněny o identifikaci a charakteristiku těch právních norem ES, které mají být příslušným návrhem transponovány. Při přípravě vládních návrhů zákonů a při zpracování pozměňovacích návrhů k těmto návrhům se jedna i druhá strana vyvarují ustanovení, která by byla v rozporu s evropským právem nebo šla v rozsahu právní úpravy nad rámec platných právních norem ES. Jedna i druhá strana nebudou argumentačně využívat právních norem ES k prosazování vlastních programových zásad, které s evropskými politikami nesouvisejí.

⁷⁴³ V době podpisu Tolerančního patentu panovalo rozpočtové provizorium – rozpočet na rok 2000 ještě nebyl schválen, ačkoliv daný rok již probíhal.

⁷⁴⁴ Návrh změn volebního zákona byl vskutku projednán na jaře roku 2000. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas dne 26. 5. 2000 a Senát jej schválil dne 23. 6. 2000. Prezident republiky využil svého práva podle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR a dne 26. 6. 2000 vrátil zákon Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna svým usnesením ze dne 10. 7. 2000 setrvala na zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců. Ve Sbírce zákonů byl publikován pod číslem 204/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. Podstatné rysy daného zákona (rozšíření krajů na 35, modifikace d'Hondtovy metody přidělování mandátů) byly zrušeny nálezem Ústavního soudu číslo 64/2001 Sb.

Dohoda o vzájemném vymezení věcných podmínek tolerance menšinové vlády obsahovala následující:

1. Ve zbytku volebního období dojde k výraznému pokroku v privatizaci. Bude to znamenat: doprivatizaci zbytkových podílů bank a dalších vybraných podniků; zahájení privatizace regionálních distribučních společností bez jejich předchozího postátnění. Celkově budou zprivatizovány alespoň dvě třetiny majetku dosud drženého FNM, tj. cca 120–130 mld. Kč v dnešním tržním ocenění.
2. Celkové náklady na státní administrativu v ústředních orgánech a jimi řízených úřadech neporostou. Nedojde rovněž k růstu počtu zaměstnanců těchto institucí.
3. Vláda v roce 2000 předloží koncepci reformy důchodového systému, založeného na kombinaci průběžného a kapitálového financování.
4. Vláda neposílí úlohu státu ve zdravotnictví, nezhorší podmínky pro soukromý sektor a zachová stávající systém více zdravotních pojišťoven. Rozsah spoluúčasti pacienta nebude změněn.
5. Vláda minimálně zachová stávající podmínky pro rozvoj soukromého školství.
6. Vláda bude pokračovat v deregulacích nájemného a nápravě cen energií s cílem ukončit deregulace v roce 2002.
7. Vláda zabráni růstu administrativní zátěže občanů a firem. Regulace v síťových odvětvích, v mediální sféře a v obecném přístupu k podnikání bude prováděna pouze v nezbytném rozsahu a časovém rozložení požadovaném legislativou EU.
8. Vláda, vzhledem k našim závazkům v NATO, zajistí, že výdaje na obranu neklesnou pod 2,2 % HDP.
9. Vláda zabezpečí, aby zemědělské dotace byly přidělovány rovným způsobem vzhledem k formám vlastnictví.

Dohoda o komunikaci parlamentních klubů potom řešila způsob domluvy parlamentních klubů ČSSD a ODS při projednávání zákonů, které se týkají předcházejících bodů.

Zdroj: www.vlada.cz.

Opoziční smlouvu lze kritizovat zejména kvůli článku 6 (viz box 7.6-1), ve kterém se smluvní strany zavazují, že nevyvolají hlasování o nedůvěře vládě ani nevyužijí ústavních možností vedoucích k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a budou-li takové návrhy předloženy jiným politickým subjektem, nepodpoří je hlasováním⁷⁴⁵. ODS se tímto článkem zřekla nejdůležitějšího kontrolního mechanismu, který jako opoziční strana měla k dispozici – pokusu odvolat vládu. Zemanova vláda tak de facto dostala bílý šek na celé funkční období ještě předtím, než jí byla vyslovena důvěra. Jak uvádí Kalenský (2013a), menšinové kabinetů bezpochyby běžným způsobem vládnutí jsou. Nicméně není obvyklá situace, kdy opoziční strana v demokratické zemi zcela rezignuje na opoziční roli. V tom je také podstatný rozdíl oproti druhé Klausově vládě z let 1996 až 1998. Tehdy měly koaliční strany pouhých 99 hlasů ve dvousetčlenné dolní komoře Parlamentu a nejsilnější opoziční strana umožnila vznik vlády její „tolerancí“ výměnou za post předsedy sněmovny pro Zemana. Nicméně tehdejší dohoda žádné písemné ustanovení o rezignaci na vyslovení nedůvěry neobsahovala a ČSSD se pokoušela Klausově vládě vyjádřit nedůvěru. Tehdejší Klausova koaliční vláda⁷⁴⁶ kromě toho záhy získala hlasy dvou původně sociálnědemokratických poslanců Tomáše Teplíka a Jozefa Wagnera. Problematické jsou i body 9 a 10 Opoziční smlouvy. V bodě 9 se obě strany zavázaly neuzavřít koalici nebo dohodu se třetí politickou stranou, která by znamenala vstup této strany do vlády nebo která by vedla k přeobsazení

⁷⁴⁵ Z tohoto pohledu není pravdivé tvrzení, které lze formulovat následovně (Kalenský 2013a): „Opoziční smlouva byla zcela standardním způsobem vládnutí, který je využíván i v demokratických zemích. První opoziční smlouva ostatně vznikla v roce 1996 pod patronátem tehdejšího prezidenta Václava Havla.“

⁷⁴⁶ Jednalo se o druhou vládu Václava Klause. Vznikla po parlamentních volbách v roce 1996 (konkrétně byla jmenována 4. 7. 1996), vládla do počátku roku 1998 (do 2. 1. 1998), kdy byla nahrazena vládou Josefa Tošovského (demisi podala již 30. 11. 1997). Detaily viz www.vlada.cz.

některé z funkcí vymezených touto smlouvou. Dále se zavázaly, že neuzavřou se třetí stranou trvalou dohodu o hlasování v Parlamentu ČR a dále bez předběžné konzultace nenavrhnou za člena vlády nestraníka. Bod 10 potom nepřímo předjímal, že opoziční smlouva není řešením na jedno volební období, ale že může být uplatněna i po dalších parlamentních volbách. Oba body ve své podstatě omezovaly volnou soutěž politických stran, redukovaly politiku na získání a udržení moci. Kopeček (2015) z hlediska bodu 10 konstatuje, že i když to byl nezávazný závazek⁷⁴⁷, představoval nezdravý prvek, který snižoval význam demokratických voleb⁷⁴⁸.

Názory na opoziční smlouvu se logicky liší⁷⁴⁹. Tento text v zásadě souhlasí s názorem, že smlouva voliče de facto podvedla⁷⁵⁰. Budoucí premiér a signatář opoziční smlouvy Zeman na předvolebních mítincích hovořil o ODS jako o tunelářích, po nichž tu zůstala jen spálená země a do jejichž kůže bude vázat stranické legitimace. Občanští demokraté zase vybudili předvolební hysterii „mobilizací“ voličů proti ČSSD, která podle jejich tehdejších vyjádření usilovala o návrat předlistopadových pořádků. Jejich tehdejší předseda Klaus se jen pár dní před volbami navíc zavázal, že menšinovou vládu ČSSD nebude v žádném případě podporovat. Opoziční smlouvou oba politici zcela popřeli své předvolební postoje⁷⁵¹. I přes složitou povolební situaci existovaly i jiné varianty vládního uspořádání než podpis opoziční smlouvy⁷⁵². Jak konstatujeme výše, opoziční smlouvou získala Zemanova vláda de facto

⁷⁴⁷ Že šlo o nezávazný závazek, potvrzuje skutečnost, že ČSSD dopisem svého předsedy V. Špidly na jaře 2002 opoziční smlouvu vypověděla.

⁷⁴⁸ I toto se v praxi potvrdilo. Zatímco v roce 1998 se voleb účastnilo 74 % osob, v roce 2002 jen 58 %. Je pravděpodobné, že někteří nevoliči si řekli, že jejich účast není nutná, pokud se dvě pravděpodobně nejsilnější strany opět dohodnou. Pravděpodobným důsledkem Opoziční smlouvy a Tolerančního patentu byl rovněž nárůst hlasů pro Komunistickou stranu Československa. Ta ve volbách v roce 1998 získala 658 550 hlasů, v roce 2002 již 882 653 hlasů (detaily viz volby.cz).

⁷⁴⁹ Např. Tabery (2006) je velmi kritický, Kopeček (2015) naopak zdůrazňuje problémy menšinové Klausovy vlády v roce 1996–1998, respektive problémy koaličních vlád po roce 2002. Konkrétně argumentuje (s. 288): „Dále je dobré se ptát, jestli politická uspořádání, která po Opoziční smlouvě následovala, nevytvářela svými důsledky vhodné podhoubí pro politickou korupci. Lze tady připomenout třeba obvinění vznesené poslancem Zdeňkem Kořístkou v roce 2004. Obvinění padlo v situaci koalice ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody (jejímž poslancem Kořístka byl), která disponovala ve sněmovně většinou pouhého jednoho hlasu. Kořístka tvrdil, že se jej poradce šéfa ODS Marek Dalík společně s dalším lobbistou snažili uplatit, aby se při hlasování o důvěře vyslovil proti vládě Stanislava Grosse. Vyšetřování toto obvinění ani nepotvrdilo, ani nevyvrátilo. Celá kauza řadu měsíců rezonovala ve veřejném prostoru a zamořovala ho. Podobně je možné zmínit provládní „obrácení“ několika sociálnědemokratických poslanců: Miloše Melčáka, Michala Pohanky, později Evžena Snítileho a Petra Wolfa. Jejich postoj byl klíčový pro vládu Mirka Topolánka v letech 2007–2009, ať už z hlediska jejího vzniku nebo udržování a prosazování legislativy.“ Pečinka a Havlík (2005) charakterizují opoziční smlouvu jako smlouvu, díky které došlo ke smíření úspěšnější a neúspěšnější části společnosti, nespokojenci se dostali k moci a byli neutralizováni.

⁷⁵⁰ Tabery (2006) dokonce hovoří o cynickém podvodu na voličích.

⁷⁵¹ Rozporu mezi předvolební rétorikou a faktickým stavem po volbách si všímají i další autoři. Novák (2000) konstatuje, že strany se stavěly vůči sobě velmi nepřátelsky a navzájem vyhlašovaly, s kým všim nepůjdou do koalice. Velmi ostře se proti sobě stavěly i ODS a ČSSD. Tyto strany působily jako zásadní ideoví odpůrci s velmi rozdílnými programy, u nichž se o nějaké formě koaliční či jiné spolupráce po volbách nedalo ani uvažovat. Mlejnek (2003) potom dodává, že z těchto důvodů se nelze divit, že opoziční smlouva byla vnímána jako zrada na voličích a jako cynický a krutý podvod protřelých technologů moci. Výsledkem pak je kritika a odmítnutí ze strany médií i veřejnosti, neboť „opoziční smlouva byla obtížně přijímána hlavně kvůli ostrému kontrastu mezi konfrontační volební strategií obou programově odlišných stran a jejich povolební strategií kooperační, kterému novináři i veřejnost přisoudili morální obsah zrada a cynismu“.

⁷⁵² V Poslanecké sněmovně měly (viz www.volby.cz) strany následující počet mandátů: ČSSD (sociální demokracie) 74, ODS: 63, KSČM 24, KDU-ČSL 20, US (Unie svobody) 17. I přes odpor US byla možná koalice ČSSD, KDU-ČSL a US, případně koalice ČSSD a KDU-ČSL podporovaná US. Dále byla možná koalice ODS, KDU-ČSL a US.

bianco šek, že může činit cokoliv a nemusí se obávat svého svržení. Po podpisu Tolerančního patentu (viz box 7.6-1) lze konstatovat, že už v podstatě šlo o koaliční spolupráci. ČSSD a ODS měly dohodu na způsobu vládnutí, dohodu na programových prvcích a dohodu na přijetí nejdůležitějšího zákona, který vláda každoročně navrhuje, tedy na státním rozpočtu. Strany spolupracovaly i při přijímání mediálního zákona, který televizi Nova prodlužoval licenci, nebo na prodloužení monopolu Telecomu⁷⁵³.

Typickým příkladem, že se politika v době opoziční smlouvy redukovala převážně na moc a její udržení, je novela zákona o volbách do Parlamentu ČR, která se týkala voleb do Poslanecké sněmovny a která posilovala většinové prvky⁷⁵⁴. Jak uvádí Pecháček a Němec (2008), problematickým rysem těchto změn byla jejich účelovost. Jinými slovy, obě strany měnily volební zákon nikoliv tak, aby vyhovoval celé společnosti, nýbrž aby vyhovoval jim. Obecně účelový byl i návrh změn Ústavy⁷⁵⁵, který byl Poslaneckou sněmovnou schválen na počátku roku 2000. Například novela článku 68 určovala, že prezident musí po vyhlášení výsledků voleb do Poslanecké sněmovny požádat představitele nejsilnější strany, aby navrhnul složení vlády. Jako druhý v případě neúspěchu měl vládu sestavovat představitel druhé nejsilnější strany a jako třetí předseda Poslanecké sněmovny. Dle této změny by také došlo k degradaci pozice prezidenta ze státníka na pouhého úředníka vykonávajícího vůli stranických vedení⁷⁵⁶. Další účelovou změnou byla změna zákona o ČNB, ve kterém způsob jmenování bankovní rady byl odlišný od způsobu uvedeného v Ústavě⁷⁵⁷.

Kopeček (2015) z hlediska účelovosti obecněji zdůrazňuje, že politik v moderní demokracii by měl ovládat technologii moci, stejně tak ale platí, že demokratická politika se nesmí redukovat pouze na technologii moci. Demokratická politika se nesmí obsahově vyprázdnit, jinak se stane nedůvěryhodnou, bez jakýchkoliv hodnot a obrátí se proti svým tvůrcům. Politika má mít obsah a smysl⁷⁵⁸. Opoziční smlouva do značné míry, alespoň v případě opozice (ODS), redukovala smysl politiky na udržení si pozic⁷⁵⁹ včetně tvorby takových pravidel, které by jim moc (pozice) udržely. Strany vůbec neuvažovaly o situaci, že nemusí vyhrát volby, že daná ustanovení mohou být v budoucnu zneužitelná. Vidina moci byla to nejdůležitější kritérium. Pečinka a Jiránek (2000) jako další negativum opoziční smlouvy uvádějí, že zejména komunální politici ODS na místní úrovni si ji vyložili tak, že padli jakékoliv bariéry při uzavírání komunálních koalic. V mnoha městech tak vznikly účelové koalice, u kterých lze předpokládat, že jedním z jejich hlavních cílů byl převod komunálních prostředků ve prospěch stran a osob tvořících danou koalici⁷⁶⁰. Klíma (2015) se domnívá, že

⁷⁵³ Detaily viz Tareby (2006) a Kopeček (2015). Na druhou stranu platí, že celkově (tedy kromě otázek vymezených tzv. Tolerančním patentem) bylo společné hlasování se sociálnědemokratickými poslanci poměrně řídké (Kopeček 2015).

⁷⁵⁴ Nový volební zákon výrazně změnil všechny hlavní proměnné, které určují podobu poměrných volebních systémů – velikost volebního obvodu, matematické formule, uzavírací klauzule a počet skrutinií, a to v neprospěch poměrného zastoupení (Lebeda 2004, Eibl 2013). Viz též poznámka číslo 744.

⁷⁵⁵ Novela Ústavy, kterou ODS a ČSD předložily, neprošla v Senátu, ve kterém neměly strany většinu, tudíž nikdy nevstoupila v účinnost.

⁷⁵⁶ V dané souvislosti má smysl zmínit situaci po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010, kdy by dle tehdejší změny musel být premiérem jmenován předseda ČSSD Jiří Paroubek. Ten přitom v podstatě neměl šanci sestavit vládu s důvěrou v Poslanecké sněmovně.

⁷⁵⁷ Dle novely zákona o ČNB měl prezident jmenovat členy bankovní rady na návrh vlády, zatímco Ústava předpokládá naprostou samostatnost prezidenta.

⁷⁵⁸ Obdobně argumentuje i Pithart (2015).

⁷⁵⁹ ODS měla své zástupce např. ve FNM, Konsolidační bance a Konsolidační agentuře.

⁷⁶⁰ Podrobnosti viz Balík (2008), který uvádí, že v mnoha městech, dokonce i větších městech, už spolupracuje prakticky každý s každým. Např. v Hradci Králové vznikla po komunálních volbách v 1998 koalice ODS, KSČM,

opoziční smlouva přispěla i ke kartelizaci ekonomiky – jedním z jejích důsledků bylo, že nejrůznější ekonomické skupiny získaly snadnější přístup k politikům. Ti nyní jednali ve shodě, zatímco dříve zastávali odlišné postoje. Představitelé byznysu tak stačilo ovlivnit některé politiky, nemusely na jejich ovlivňování vynaložit tolik nákladů.

Opoziční smlouva do určité míry ovlivnila i mínění občanů. Mnozí z nich byli zmateni. Smlouva nedokázala definovat odlišnosti mezi stranami – uzavření dohody mezi ČSSD a ODS z velké části vedlo k tomu, že veřejnost již neviděla programové a ideové rozdíly mezi jednotlivými politickými stranami. Občané také vesměs dospěli k názoru, že je vlastně jedno, kdo je u moci, a že hlasování ve volbách takřka nic nezmění. Právě opoziční smlouva je dobrým příkladem názoru, že se téměř všechny politické strany chovají stejně a že ideově vyprázdněné strany nereprezentují veřejné zájmy, ale pouze své vlastní mocenské zájmy. Opomenout nelze ani to, že uzavřením opoziční smlouvy došlo ke snížení rozlišení hranice mezi vládou a opozicí – veřejnost má zejména u ODS problémy odlišit, zda se jedná o vládní či opoziční stranu. Eibl (2013) se zde odvolává na sociologické průzkumy z dané doby, ve kterých 41 % lidí označilo tuto stranu jako vládní a stejně velká skupina považuje tuto stranu za stranu opoziční. Z toho zřetelně vyplývá, že lidé byli politikou do velké míry zmateni a nerozuměli postavení a pozici některých stran.

Z hlediska korupce se lze domnívat, že nástup ČSSD k vládní moci poprvé v polistopadové historii, navíc propojený se sblížením obou velkých stran, vytvořil rozsáhlý prostor pro obrazně řečeno „rozdělování a přerozdělování trafik“⁷⁶¹. Jsou tím míněny masivní stranické nominace do nejrůznějších funkcí v ekonomické i neekonomické sféře kontrolované státem. Stejně tak platí, že v tomto období probíhalo (zne)užívání možností, daných přístupem k nejrůznějším veřejným zdrojům. Tento text vnímá názory, že Opoziční smlouva i Toleranční patent byly standardními politickými dohodami. Např. Žák (2009) konstatuje, že „opoziční smlouva není žádným nestandardním aktem. Nelikvidovala opozici. Vždyť šlo o politickou dohodu, která byla kdykoliv vypověditelná. Žádná menšinová vláda nemůže vládnout bez podobné smlouvy, která vymezuje její možné pole působnosti. (...) Opoziční smlouva nebyla velkou koalici. ODS neměla ministry. Každý člověk, který chápe elementární pravdu, že vláda potřebuje souhlas parlamentu jen na malou část své agendy, ví, že je podstatný rozdíl, jestli ministři jiné strany sedí ve vládě, nebo ne. Podotkněme, že Václav Klaus vynaložil obrovské úsilí, aby své spolustraníky udržel daleko od vládních křesel. Žádnému jinému politickému vůdci se takový manévr nepodařil.“

Přes výše uvedené názory, které smlouvu oceňují, se domníváme, že v českém prostředí opoziční smlouva narazila na nepřipravenost politické kultury a silně korupční prostředí. Lídři největších politických stran využili patovou situaci po volbách v roce 1998 k uchopení moci a zkombinovali prvky menšinové vlády s kartelovým prostředím nahrávajícím zákulisním

KDU-ČSL a ČSSD, v Opavě koalice ODS, ČSSD a ODA (Občanská demokratická aliance), v Ostravě ODS, ČSSD, Unie Svobody a KDU-ČSL, v Plzni ODS a ČSSD. V roce 2002 po komunálních volbách se v Českých Budějovicích utvořila koalice ODS, ČSSD a KDU-ČSL, v Hradci Králové velká koalice všech stran, kdy v opozici zůstala jen KSČM, v Jihlavě koalice ODS, ČSSD, KDU-ČSL a Strany zelených, v Mladé Boleslavi velká koalice, kde v opozici zůstala jen Strana zelených, v Mostě koalice ODS, ČSSD a Strany otevřené společnosti (SOS), v Pardubicích ODS, ČSSD a různých sdružení nezávislých kandidátů, v Teplicích koalice ODS a ČSSD, ve Zlíně koalice ODS, ČSSD, KDU-ČSL a nezávislých kandidátů. Detaily viz Rybová (2009). Pro férovost dodejme, že v některých případech bylo sestavování zastupitelstev vzhledem k rozložení mandátů obtížné, koalice nutně musely vzniknout, přičemž pro vznik koalice bylo nutno, aby ji utvořily i strany s odlišným ideologickým zaměřením.

⁷⁶¹ Kopeček (2013). S tím souhlasí i Eibl (2013, s. 66): „Opoziční smlouva jako „smlouva o pozicích“ – k přejmenování opoziční smlouvy u veřejnosti došlo poměrně záhy po jejím uzavření a toto pojmenování vyplývá ze situace, kdy obě opozičně smluvní strany získaly na základě smlouvy četné posty nejen v rámci politické sféry, ale i ve státní správě, státních firmách či kontrolních orgánech. Toto dělení postů opět znamenalo pro veřejnost značnou deziluzi, což vedlo k nedůvěře a nespokojenosti s politikou. Vzhledem k rozdělování postů např. v dozorčích radách podniků tak opoziční smlouva působila jako nejracionálnější dělba veškeré moci mezi dvě nejsilnější politické strany a to i mimo rámec politických institucí a procesů.“

dohodám. Výsledkem byly narušené demokratické procesy, nárůst afér a nespokojenosti části občanů. Proto spíše souhlasíme s Pehe (2002), který argumentuje, že opoziční smlouva se oficiálně tvářila jako pakt o politické stabilitě, státotvorný čin umožňující menšinové vládnutí a zachovávající funkční opozici. Ve skutečnosti byla především skrytou koaliční dohodou, jejímž skutečným obsahem nebyl společný program, který by řešil problémy země, ale pouze dělení moci a takové účelové změny Ústavy i volebního zákona, které měly zvýhodnit opozičně-smluvní spojence⁷⁶². Ostatní strany byly z příprav ústavních změn vyloučeny. Jinými slovy, smlouva byla nedemokratickým instrumentem, který důsledně navazoval na ducha normalizační éry. Ještě horší je, že de facto stvořila mimoparlamentní mechanismus rozhodování o důležitých věcech. Nebyla totiž jen dohodou mezi dvěma stranami, z nichž jedna vládne a druhá předstírá, že je opozicí, ale dohodou mezi dvěma autoritativními politickými vůdci. Mechanismus, který byl stvořen, byl tak zcela v duchu mimoústavní Pětky, která určovala dění v první Československé republice⁷⁶³, a obsahoval v sobě zárodky Národní fronty stvořené po druhé světové válce. Pithart (2015) se potom domnívá, že mezi ČSSD a ODS v důsledku opoziční smlouvy vznikly vztahy vzájemné závislosti a vydíratelnosti („my na vás víme, ale taky vy víte na nás“), které prohloubily korupci i v následujících letech (tj. po roce 2002). S tímto Pithartovým názorem souhlasíme – v terminologii tohoto textu se lze domnívat, že opoziční smlouva přispěla v Česku k rozmachu struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad⁷⁶⁴.

Celkově řečeno, Opoziční smlouva a Toleranční patent přesouvaly alespoň u části politického rozhodování politiku mimo Parlament a redukovaly svobodnou diskusi, čímž omezovaly základní atributy demokracie⁷⁶⁵. Změny, které měly být Opoziční smlouvou prosazeny, by vyhovovaly dvěma stranám smlouvy a z podílu na moci by vylučovaly další subjekty. Z tohoto pohledu zaváděla extraktivní politické instituce (nežádoucím způsobem posilovala centralizaci a omezovala pluralismus). Byť většina změn, které smlouva předpokládala (novela Ústavy, volebního zákona), nakonec nebyla schválena, silová řešení, která byla v případě těchto změn použita⁷⁶⁶, posílila nespokojenost s politikou, odcizení občanů od politiky a nárůst negativních hodnocení téměř všeho, co nějakým způsobem s politikou souvisí. Byť rovněž v průběhu Opoziční smlouvy vznikla řada iniciativ, které proti této smlouvě vystupovaly⁷⁶⁷, přinejmenším část veřejnosti se cítila po uzavření dohody mezi dvěma zneprátenými stranami být politikou podvedena a rovněž se rozšířil názor, že v politice nelze nic ovlivnit. Z toho plyne pasivita, rezignace na veřejné dění a nezájem zasahovat do politického dění. Alespoň část občanů též dospěla k dojmu, že politické instituce a aktéři nereflktují dostatečně jejich požadavky a že politici místo prosazování veřejného zájmu prosazují a obhajují pouze své vlastní zájmy. Prohloubil se tak pokles důvěry v demokracii, byly oslabeny základní atributy, které demokracii charakterizují⁷⁶⁸. Jak

⁷⁶² Pehe (2002) dále argumentuje, že změny ústavy se nemají dělat silou, ale dohodou všech demokratických sil. Účelová aliance dvou stran, jejímž hlavním cílem je pomsta menším stranám a prezidentovi, toho schopna není.

⁷⁶³ Viz kapitola 7.1.

⁷⁶⁴ Pojem struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad je definován v kapitole 8.1. Obdobný názor jako Pithart (2015) zastává i Klíma (2015).

⁷⁶⁵ Viz kapitola 5.6.

⁷⁶⁶ Svým způsobem je škoda, že k prosazení cílů opoziční smlouvy byla zvolena silová řešení, která nedbala na další subjekty. Řada problémů, které českou politiku trápí (např. volební roztržičnost – viz rovněž kapitola 9.4) by takto mohla být vyřešena.

⁷⁶⁷ Např. Dřevíčská výzva, hnutí Impuls 99, výzva Děkujeme odejděte. Detaily viz Tabery (2006).

⁷⁶⁸ Linek (2010, s. 211) zde uvádí: „Celkové události let 1997–2000 lze označit jako zradu snu. Snu o tom, že voliči budou rozhodovat, kdo vládne a jaké programy bude prosazovat. Vliv na tuto ‚zradu‘ snu mají i jiné faktory než je opoziční smlouva, každopádně uzavření této dohody je jistě nejdůležitějším momentem a definitivním potvrzením nárůstu negativních postojů a nespokojenosti u celé veřejnosti.“

konstatujeme v kapitole 5.6, stálost demokracie nezaručují pouze formální instituce typu voleb, ale celkový otevřený charakter společnosti. V okamžiku, kdy se tento charakter oslabí, rozšiřuje se prostor pro oportunní jednání⁷⁶⁹. K rozšíření tohoto jednání přispívá i oportunní jednání politiků – jedná-li oportunně politici, řekne si alespoň část občanů, proč bychom se i my neměli chovat oportunně. Literatura⁷⁷⁰ zde uvádí, že právě korupce na nejvyšší úrovni přispívá k rozšíření korupce na nižších úrovních, k větší toleranci korupce. Korupční jednání se potom stává součástí sdíleného přesvědčení, což přinejmenším ztěžuje snížení korupčních aktivit.

7.7 Další příčiny současného korupčního klimatu

V úvodu tohoto textu jsme konstatovali, že čeští občané pokládají korupci za jeden z nejdůležitějších problémů současnosti (myšleno léta 2013–2015). V předcházejících subkapitolách této kapitoly jsme se potom snažili ukázat historické příčiny korupce v Česku, že současná korupce je mj. produktem vývoje posledních minimálně dvě stě let, kulturních vzorců, sdíleného přesvědčení, navykých způsobů jednání. V subkapitolách 7.5 a 7.6 jsme analyzovali období ekonomické (a politické) transformace po roce 1989 i období tzv. opoziční smlouvy v letech 1998–2002. Má smysl se stručně zastavit u období po roce 2002. Nechceme zde (což jsme konstatovali již v úvodu tohoto textu) rozebírat jednotlivé korupční kauzy, spíše se chceme zastavit u určitých systémových faktorů, které dle našeho názoru přispěly k současné korupci.

Jedním z těchto faktorů je skutečnost, že ze strany politiků se rozšířilo uplácení voličů, přičemž cílem tohoto uplácení může být zajistit své znovuzvolení, případně obecně uspokojit voliče, takže ti jsou potom ochotni promíjet politikům nejrůznější závadové jednání (včetně korupčního). Projevem tohoto uplácení voličů může být kampaň před parlamentními volbami v roce 2002, kdy tehdejší vládnoucí ČSSD slibovala, že v případě svého opětovného vítězství zajistí výhody nejrůznějším skupinám obyvatel⁷⁷¹. Je pravděpodobné, že voliči na tyto sliby slyšeli a že to přispělo k vítězství ČSSD v daných volbách. Pečinka (2006, s. 36 a 37) charakterizoval stav po roce 2002 následovně: „Modelem dnešní společenské smlouvy je politická podpora výměnou za udržování neudržitelného sociálního státu. Vládnoucím paradigmatickým a duchem doby je zadlužování, které stále akceptuje většina společnosti (podobně jako byla v letech 1990–95 akceptována restriktivní finanční politika). Takto získané peníze nejdou na dálnice nebo investiční akce, ale na platy státních zaměstnanců, sociální výdaje, udržování relativně stejné nemocenské a důchodů. Tabuizovanými tématy zůstávají deregulace nájemného, bezplatné školství a zdravotnictví. Vznikl tak systém, kde se dávky od státu berou jako jedna z oficiálních složek platu, což vytváří silnou a motivovanou voličskou skupinu ČSSD. Pro představu: v ČR zakořenil obludný systém, v němž se masivně zneužívá nemocenská, takže krátkodobá pracovní absence z důvodu zdravotních problémů je v přepočtu na obyvatele jedna z nejvyšších v Evropě. Současně má zajímavou korelaci: nemocnost se zvyšuje s klesajícími příjmy. Když byl na oficiální návštěvě Česka japonský premiér Koizumi, předal českému protějšku Špidlovi petici japonských investorů, která poukazuje právě na tento negativní důsledek jeho velkolepé politiky sociálního státu. (...) Máme systém, kde částečný invalidní důchod je tisíce živnostníky běžně používán jako způsob, jak si v nejisté době přilepšit k podnikání. Máme co do činění s klasickým

⁷⁶⁹ Opět lze připomenout Klitgaardovu (Klitgaard 1988, 1998) rovnici korupce: korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly. Platí, že opoziční smlouva oslabovala nezávislou kontrolu, zvyšovala situace, kdy se vláda ocitala v monopolním nebo v podobném postavení a kdy mohla rozhodovat bez jasných pravidel.

⁷⁷⁰ Např. Khan (2009).

⁷⁷¹ Projevem těchto slibů byl výrok tehdejšího volebního lídra ČSSD a budoucího premiéra Vladimíra Špidly: „Čili pochopila jste, že zdroje jsou a že záleží na vůli vlády, která je uvolní.“ Detaily k tomuto výroku viz např. Pečinka (2003).

salámovým kapitalismem, kde si každý to svoje kolečko ukrojí a všichni mají pocit, že se veřejné dluhy nějakými účetními triky zahladí⁷⁷². Postupně tak zakořenil systém sociální korupce, za nímž stojí a který podporují milióny voličů.“ Je přitom zajímavé, že limity dané politiky si uvědomovali i někteří členové sociální demokracie. Tehdejší poslanec za tuto stranu Jan Mládek ke stavu po roce 2002 dodává (Mládek 2003): „Slíbili jsme všechno všem a nejhorsí na tom je, že tomu uvěřila nemalá část členů ČSSD, a to včetně některých poslanců. Nechtějí slyšet, že existuje rozpočtové omezení, že v reálném světě jsou všechny zdroje omezené.“ Ministr financí Sobotka z hlediska slibů, které sociální demokracie před volbami v roce 2002 učinila, již na podzim roku 2002 uvedl⁷⁷³: „Byly to věci, které nebyly zasazeny do reálného kontextu situace českých veřejných rozpočtů. Poté, co jsme je do tohoto kontextu zasadili, tak racionálně konstatujeme, že některé z těchto volebních slibů nemůžeme uskutečnit.“ Pečinka a Havlík (2005) zdůrazňují, že systém sociálních dávek zasáhl i střední třídu, která by měla být schopna se postarat sama o sebe. Rozšířila se kultura závislosti na státu, navázat se na jeho finanční toky a získávat všemožné úlevy a protekce. Zároveň se rozšířil korupční systém provizí za každou službu a zakázku. Podstatné skupině obyvatel vyhovovalo být klienty sociálního státu, škemrat o státní dotace a paralelně sledovat své soukromé zájmy.

Pokud bychom dané jevy měli zobecnit, lze konstatovat, že stejně jako v období reálného socialismu, zejména v období let 1970–1989 (viz kapitola 7.4) se nejedná se sice o přímou, respektive klasickou korupci, ale o jednání, kterou lze označit jako korupci nepřímou. Korumpujícím jsou zde představitelé veřejného sektoru (členové vlády, poslanci apod.), kteří poskytují občanům výhody s cílem zajistit své znovuzvolení (obecně setrvání u moci), korumpovanými jsou občané, kteří dané výhody získávají. Poškozenou třetí stranou jsou zbývající občané, kteří dané výhody nerealizují, ale nesou jejich náklady v podobě vyšších daní, zhoršených možností podnikat apod. Hranice přitom není jednoznačná – nějaký občan může být jak v roli poškozeného (platí vyšší daně), tak korumpovaného (dostává nějakou dávku). Obecně lze říct, že v daném systému probíhá nepotřebná redistribuce (viz kapitola 6.2), kdy někteří občané dostávají výhody (dávky, privilegia), které by dostávat nemuseli. Náklady, z kterých jsou dané výhody financovány, i samotné výhody narušují principy otevřené společnosti (viz kapitola 5.6). Pokud by tyto náklady neexistovaly, měli by občané, již získávají sociální dávky, snazší možnosti získávat příjmy ke svému životnímu vlastními aktivitami (podnikáním, zaměstnaneckým poměrem), takto je jim v tom alespoň nepřímo bráněno. V daném prostředí jsou nutně vytvořeny podmínky i ke klasické dvoustranné korupci, kdy jedna strana poskytne nějaké plnění a druhá strana poruší své povinnosti a první stranu nějakým způsobem zvýhodní. Pokud je společnost založena nepotřebné redistribucí, pokud základy, na kterých společnost stojí (společně sdílené paradigma⁷⁷⁴), mají charakter nepotřebné redistribuce, nutně ve společnosti bude ke klasické korupci docházet. Jak ukazujeme v boxu 7.7-1, v letech 2002–2006 zažívala česká ekonomika růst HDP. Přesto se zvyšoval objem neinvestičních transferů občanům (viz box 7.7-2) a schodky státního rozpočtu končily v deficitu. Kříž (2003) zde konstatuje, že v dané době kulminovala užívací nálada, jakési zhmotnění konzumních snů z dob normalizace. Spotřebovávalo se na dluh bez ohledu na budoucnost. I toto jednání lze svým způsobem označit za oportunní chování. Tento text se domnívá, že dané prostředí vytvořilo podmínky pro korupci v pozdějších letech.

⁷⁷² Páral (2003) k tomu uvádí: „V minulosti se vláda postarala četnými novelami o vznik situace, kdy zaměstnavatel přijímá zaměstnance do pracovního poměru až v krajní nouzi. Sociální systém, v němž se výše výdajů řídí tím, kolik lidí si přijde na úřad pro peníze, pak zajistil, že vznikla početná skupina obyvatelstva dotovaná za provozování nelegální výtěžné činnosti.“ Pečinka a Havlík (2005) konstatují, že vítězství ČSSD ve volbách bylo založeno na slibu udržování neudržitelného sociálního státu výměnou za politickou podporu. Daný neformální kontrakt mezi mocí a veřejností připomíná období na počátku normalizace (viz kapitola 7.4).

⁷⁷³ Citováno z Pečinka (2006).

⁷⁷⁴ Viz kapitola 8.4.

Pro úplnost dodejme, že daná uživací nálada částečně pokračovala i po roce 2006, tedy poté, co sociální demokracie přestala být vládní stranou. Jestliže rozpočet na rok 2007 nemohla první vláda Mirka Topolánka⁷⁷⁵ příliš ovlivnit, o rozpočtu pro rok 2008, který sestavovala druhá vláda Mirka Topolánka⁷⁷⁶, to již neplatí. I tento rozpočet skončil schodkem (po započtení účetních operací) ve výši 67,5 mld. Kč při tempu růstu HDP⁷⁷⁷ o 3,1 %. Neinvestiční transfery obyvatelstvu činily 431 927 mil. Kč. Údaje za další roky jsou již poznamenány finanční krizí. Projevy této krize (pokles HDP, růst nezaměstnanosti) se nutně musely projevit na výsledcích státního rozpočtu (veřejných rozpočtů) – pokles příjmů, růst výdajů včetně mandatorních výdajů. V souhrnu se lze domnívat, že v letech 2002 až 2008 česká společnost promarnila příležitost využít ekonomického růstu k rozšíření inkluzivních ekonomických a politických institucí, které by generovaly další růst na základě podnikatelského objevování, rozvoje lidských schopností (lidského a sociálního kapitálu) a dalších intenzivních faktorů.

Box 7-7-1: Návrhy schodků státního rozpočtu, skutečné schodky a tempo růstu HDP v období sociálně-demokratických vlád 1999–2007.

V tabulce uvádíme návrhy schodků (schválené schodky) státního rozpočtu dle zákonů o státním rozpočtu, skutečné schodky dle státních závěrečných účtů a tempo růstu HDP v období sociálně-demokratických vlád 1999–2006. Rozpočty na roky 1999 až 2002 připravovala vláda Miloše Zemana (1998–2002), na roky 2003 až 2004 vláda Vladimíra Špidly (2002–2004), na rok 2005 vláda Stanislava Grosse (2004–2005), na rok 2006 vláda Jiřího Paroubka (2005–2006). Rozpočet na rok 2007 již připravovala vláda Mirka Topolánka, ve které sociální demokracie nebyla zastoupena, daný rozpočet však vláda M. Topolánka nemohla výrazně ovlivnit. Z tabulky je zřejmé, že v roce 2003 došlo ke skokovému růstu schválených i skutečných schodků, ačkoliv se faktická ekonomická situace nezměnila.

Schodky státního rozpočtu 1999–2007

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|--------|
| Schválené schodky (v mld. Kč) | 31,010 | 35,100 | 48,900 | 46,200 | 121,900 | 114,970 | 83,585 | 83,709 | 91,300 |
| Skutečné schodky (v mld. Kč) | 29,634 | 46,060 | 67,698 | 47,715 | 109,053 | 93,684 | 56,337 | 97,580 | 66,390 |
| Tempo růstu HDP (v %) | 1,438 | 4,294 | 3,052 | 1,647 | 3,602 | 4,947 | 6,422 | 6,877 | 5,529 |

Zdroj: Sběrka zákonů, webové stránky Ministerstva financí ČR (státní závěrečné účty za příslušné roky), webové stránky Mezinárodního měnového fondu.

⁷⁷⁵ Tato vláda vládla od 4. 9. 2006 do 9. 1. 2007. Ministři byli pouze členové ODS nebo nestraníci. Tato vláda nezískala důvěru parlamentu.

⁷⁷⁶ Tato vláda byla koaliční – tvořili ji ministři za ODS, KDU-ČSL a Stranu zelených. Vládla od 9.1 2007 do 8. 5. 2009. Dne 26. 3. 2009 jí byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra. Na základě toho byla 8.5. jmenována nová vláda Jana Fischera.

⁷⁷⁷ Údaj je převzat ze stránek Mezinárodního měnového fondu, www.imf.org.

Box 7.7-2: Přehled neinvestičních transferů obyvatelstvu v letech 2002 až 2007

Abychom demonstrovali závislost občanů na státu v letech 2002–2007 (tedy v letech námi analyzovaného období⁷⁷⁸), uvádíme tabulku s údaji o neinvestičních transferech obyvatelstvu v daném období v jejich absolutní výši, tempu růstu těchto výdajů a míře inflace. Z tabulky je zřejmé, že tempo růstu neinvestičních transferů obyvatelstvu v každém roce sledovaného období je vyšší než míra inflace, přičemž k růstu daných transferů docházelo v období ekonomického růstu, tedy v období, kdy by se většina obyvatel měla být schopna se o sebe postarat sama. Z hlediska srovnání tempa růstu HDP a tempa růstu neinvestičních transferů obyvatelstvu platí, že tempo růstu neinvestičních transferů bylo vyšší v letech 2002, 2003, 2006 a 2007. Domníváme se, že tyto údaje potvrzují, že se zvyšovala závislost občanů na státu.

Neinvestiční transfery obyvatelstvu v porovnání s dalšími ukazateli

| Neinvestiční transfery obyvatelstvu (v mil Kč) | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| ze státního rozpočtu | 312 581 | 328 135 | 339 619 | 353 936 | 384 986 | 417 342 |
| z rozpočtu USC ⁷⁷⁹ | 12344 | 15542 | 15331 | 14766 | 15296 | 21678 |
| Celkem (státní rozpočet + rozpočet USC) | 324 925 | 343 677 | 354 950 | 368 702 | 400 282 | 439 020 |
| Tempo růstu neinvestičních transferů v % | 8,32406 | 5,771178 | 3,280115 | 3,874348 | 8,565183 | 9,677677 |
| Míra inflace v % | 1,878 | 0,114 | 2,775 | 1,843 | 2,543 | 2,862 |

Zdroj: Webové stránky Ministerstva financí ČR (státní závěrečné účty za příslušné roky), webové stránky Mezinárodního měnového fondu.

V této kapitole se vědomě období po roce 2006 nevěnujeme⁷⁸⁰, i když samozřejmě platí, že i toto období bylo plné korupčních kauz, včetně kauz na nejvyšší úrovni. K tomu, aby se mohly rozvinout, musí ale existovat podmínky⁷⁸¹. Ty byly dle našeho názoru vytvořeny historií, jež v důsledku principu path dependence přispěla k takovému institucionálnímu prostředí (jak na straně formálních institucí⁷⁸², tak na straně neformálních institucí), které korupci umožňují.

⁷⁷⁸ Jedná se o období, které mohly ovlivnit sociálně-demokratické vlády V. Špidly, S. Grosse a J. Paroubka.

⁷⁷⁹ USC = územně samosprávné celky.

⁷⁸⁰ Částečně se tak ale děje v kapitole 8.4.

⁷⁸¹ Jednou z těchto podmínek byla dle našeho názoru i faktická neexistence zákona o státní službě. Ačkoliv tento zákon byl přijat již v roce 2002 (č. 218/2002 Sb.), nikdy nevstoupil v účinnost. Nakonec byl nový služební zákon přijat v roce 2014 (zákon č. 234/2014 Sb.), přičemž v účinnost vstoupil k 1. 1. 2015. Absence jasných kritérií pro státní službu je jednou z příčin klientelismu, nepotismu a dalších korupčních jevů v této službě po listopadu 1989. Detaily např. Pithart (2015). Klíma (2015) jako exemplární příklad důsledků absence služebního zákona uvádí situaci na Ministerstvu životního prostředí v letech 2010 až 2012, kdy pracovní poměr ukončilo 427 zaměstnanců, naopak do pracovního poměru bylo přijato 318 osob. Dalších 316 osob bylo v té době nově využíváno externě.

⁷⁸² Kvalitě českých formálních institucí se věnujeme v kapitole 7.9.

7.8 Právní úprava korupce v ČR

Korupce je obecně v českém právu chápána jako protiprávní jev, což je vyjádřeno v rovině trestněprávní a rovině občanskoprávní⁷⁸³. V trestněprávní rovině trestní zákoník (zákon číslo 40/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů⁷⁸⁴) definuje skutkové podstaty korupčních činů a stanoví tresty, pokud se někdo dané skutkové podstaty dopustí. Za korupční trestné činy lze jednoznačně označit trestný čin přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství, které jsou definovány v části druhé, v hlavě desáté, konkrétně §331–333 trestního zákoníku, přičemž tyto trestné činy jsou zařazeny do pátého dílu, který má název úplatkářství. Konkrétně tyto trestné činy stanoví:

- §331 Přijetí úplatku:

(1) Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.

(2) Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.

(3) Odnětím svobody na tři léta až deset let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo b) spáchá-li takový čin jako úřední osoba.

(4) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo spáchá-li takový čin jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.

- §332 Podplácení:

(1) Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až šest let, propadnutím majetku nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu anebo jiný zvlášť závažný následek, nebo b) spáchá-li takový čin vůči úřední osobě.

- §333 Nepřímé úplatkářství

(1) Kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

§334 potom obsahuje společná ustanovení. Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok. Zdůrazněme zde, že zpravidla jde o zvýhodnění, které se dostává uplácenému nebo s jeho souhlasem jiné osobě, spočívající zejména v přímém majetkovém prospěchu, např. finančním nebo materiálním. Může však jít i o výhodu jiného druhu, např. protislužbu. Pojem úplatku je formulován dostatečně široce, aby zde byl vytvořen prostor k individuálnímu posouzení každého konkrétního případu, nicméně natolik konkrétně, aby obecně nevybuzoval žádné pochybnosti. Z hlediska naplnění tohoto znaku není rozhodující výše

⁷⁸³ Problematikou právní úpravy korupce v ČR se zabývá řada publikací (viz např. Chmelík a Tomica 2011, Horník 2012, Pavlišová 2013).

⁷⁸⁴ V literatuře uvedeno jako Zákon číslo 40/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů, trestní zákon.

úplatku. Zákon nestanoví žádnou hodnotovou hranici. Výši úplatku je třeba hodnotit v souvislosti s dalšími okolnostmi, které určují společenskou škodlivost tohoto činu. V oblasti výkonu státní moci a správy však nelze tolerovat zásadně žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty. Úplatkem se nemyslí pouze peníze. Soudní praxe řešila případy, kdy za úplatek byla označena např. nabídka obžalovaného vůči dopravním policistům, že pro ně zdarma vyrobí vestavné skříně, bezplatné užívání bytu, či právo obžalovaného na bezplatnou konzumaci alkoholických nápojů na baru a bezplatné poskytování sexuálních služeb od zde pracujících prostitutek. Úplatkem měla být také nabídka obžalovaného vůči zasahujícím policistům, jimž obžalovaný vedle finanční částky nabízel, že „bezplatně udělá střechu na jejich domy⁷⁸⁵.“

Z hlediska pojmu úřední osoba (viz §331) konstatuje §334, že touto osobou se též rozumí jakákoliv osoba a) zastávající funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu, b) zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu, c) zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci, nebo d) zastávající funkci v podnikající právnické osobě, v níž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

Je třeba zdůraznit, že trestné činy přijetí úplatku a podplácení se vztahují jak na korupci ve veřejném sektoru, tak na korupci v soukromém sektoru⁷⁸⁶. Podmínkou je, že korumpovaný vykonává činnost, která souvisí s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo s podnikáním korumpovaného nebo někoho jiného. Mezi úplatkem a obstaráváním věcí obecného zájmu nebo podnikáním pachatele nebo jiného tedy musí být souvislost. Co vše spadá do obstarávání věcí obecného zájmu, prochází vývojem⁷⁸⁷, v současné době lze vyjít např. z názoru webových stránek Ministerstva vnitra⁷⁸⁸: „Pojem obecný zájem znamená, že se v daném případě jedná o oblast, u níž se předpokládá, že na jejím fungování je zainteresována společnost jako celek, případně určitá sociální skupina. Pojmem obstarávání věcí obecného zájmu se tedy rozumí jednak veškeré činnosti (a rozhodování) orgánů státní moci a dále pak veškeré činnosti při uspokojování lidských potřeb celospolečenského rozměru. (...) Věcí obecného zájmu tedy bude určitě rozhodování soudů či činnost pracovníka stavebního úřadu, ale i postup lékaře při léčení pacientů, přijetí ke studiu na střední či vysoké škole nebo činnost pracovníka pohřební služby. Věcí obecného zájmu je též řádný výkon vojenské služby. Trestným činem by tak bylo i jednání vedoucího pracovníka např. epidemiologické stanice, který by od svých podřízených pracovníků přijímal různé ‚dary‘ za to, že při kontrole nevyvodil důsledky ze zjištěných závad a nedostatků v jejich

⁷⁸⁵ Detaily viz Pavlišová a Novák (2013, s. 36).

⁷⁸⁶ Trestný čin nepřímé úplatkářství se vztahuje pouze na korupci ve veřejném sektoru.

⁷⁸⁷ Pro zajímavost uvedme, že Ústavní soud v roce 1998 posuzoval návrh na zrušení daného pojmu, který se týkal trestního zákona účinného do 31. 12. 2012 (zákon č. 140/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Konkrétně návrh směřoval proti §160, odstavec 2, jenž se týkal přijetí úplatku a který také požíval termín „obecný zájem“. Ústavní soud návrh zamítnul, přičemž v odůvodnění mj. konstatoval (Ústavní soud 1998) : „Lze souhlasit, že výklad tohoto pojmu různými soudy může vytvářet dojem, že není jednotný, neboť zákon neposkytuje žádnou definici konkrétních pojmových znaků pro jeho posouzení, a rovněž lze souhlasit, že zcela jednoznačný obsah tohoto pojmu v zákoně by přispěl k právní jistotě. Na druhé straně je zřejmé, že úplatkářství jako takové a v souvislosti s tím i způsob vyžadování úplatků a jejich povaha mohou mít i v podmínkách tržního hospodářství natolik rozmanitou podobu, že pokus o jejich ještě bližší definici by mohl znamenat takové pojmové omezení, jež by nepostihlo všechny myslitelné formy této trestné činnosti. Složitost života společnosti vylučuje schopnost objektivně (v zákonech) formulovaného práva postihnout svými výčty a definicemi veškerou variabilitu jeho projevů. Proto v této souvislosti vystupuje do popředí právě úloha soudů při interpretaci tohoto pojmu a při jeho aplikaci na jednotlivé případy.

⁷⁸⁸ Viz <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-co-se-rozumi-pod-pojmem-obstaravani-veci-obecneho-zajmu.aspx>.

práci. Pachatelem trestného činu může být tedy pouze osoba obstarávající věc obecného zájmu, popř. osoba, která při tomto obstarávání spolupůsobí.“

Z hlediska korupce ve veřejném sektoru text uvedený v předcházejícím odstavci jasně konstatuje, že veškerá činnost státní moci znamená obstarávání věcí obecného zájmu. Státní mocí je přitom nutno rozumět veškeré orgány státu na jeho kterékoliv úrovni. Jak jsme již konstatovali v kapitole 2.5, z Ústavy ČR plyne, že státní moc slouží všem občanům. Tuto povinnost sloužit všem občanům lze označit za kategorický imperativ. Pokud státní moc zvýhodňuje některé občany, přičemž ty subjekty státní moci, kteří tak činí, z toho mají od daných občanů nějakou výhodu, porušuje výše danou povinnost a vzhledem k terminologii dané práce se dopouští korupce. Občané, kteří nejsou zvýhodněni, jsou nutně poškozeni a lze na ně pohlížet jako na poškozenou třetí stranu korupčního kontraktu. Bureš (2013, s. 40) zdůrazňuje, že důsledkem korupce ve veřejném sektoru je, že „veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu a naopak se stávají platformou pro realizování zájmů soukromých. Dochází k narušování základních funkcí státu. Jeho rozhodování se přestává řídit obecně závaznými pravidly a namísto toho začíná poskytovat výhody na základě ‚kupní síly‘ jednotlivých korupčních klientů.“ Obdobně Petrovský (2007, s. 41): „V důsledku korupce dochází k vytváření nedemokratických mocenských struktur, zpochybňování principu rovnosti před zákonem, v důsledku prosazování se jedinců nikoliv díky jejich schopnostem, ale díky jejich konexím.“⁷⁸⁹ Za klíčovou zde považujeme skutečnost, že dochází k narušování základních funkcí státu, kdy stát neplní to, k čemu je určen, na co jednotlivé subjekty platí daně. Rozměňuje se identifikace občana se státem, prostředím, ve kterém občané žijí, jednají, provádějí své aktivity, se stává méně jisté, což zvyšuje náklady občanů, kteří jsou tak poškozováni.

V případě korupce v soukromém sektoru (tedy, viz kapitola 2.5, kdy jak korumpující, tak korumpovaný jsou subjekty soukromého sektoru) záleží, zda k obstarávání věcí obecného zájmu došlo. Vidíme, že §334, odstavec 3 trestního zákona k pojmu konstatuje: „Za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje též zachování povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté, jejímž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškození nebo bezdůvodnému zvýhodnění účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.“ Podle výše uvedených ustanovení trestního zákona se postupovalo např. při sankcionování korupce ve fotbalových soutěžích, kdy organizátora této soutěže, účastníci se kluby, hráče, rozhodčí a další subjekty je nutno považovat za soukromoprávní subjekty. Mediálně známá je korupce v nejvyšší české fotbalové v ročníku 2003/2004, kdy aktéři daného korupčního jednání byli v následujících letech odsouzeni k peněžitém trestům, trestům zákazu činnosti a podmíněným trestům odnětí svobody⁷⁹⁰. Zdůrazněme, že v případě podnikání není třeba souvislost s obstaráváním obecného zájmu prokazovat. Přijetí úplatku je trestné, pokud korumpovaný sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek. Stejně tak podplácení je trestné, pokud korumpující jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek.

Obecně lze konstatovat (viz Horník 2012, s. 60), že objektem trestných činů úplatkářství je jak zájem na řádném, nestranném, nezištném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu, tedy na ochraně čistoty veřejného života, tak zájem na ochraně podnikatelských vztahů. Úplatkářství – jako prostředek pro nezákonné obohacování se a získávání neoprávněných výhod – škodlivě působí nejen na činnost pracovníků státních a samo-správných orgánů a jiných institucí, ale i na právní vědomí občanů. Subjektem neboli pachatelem trestných činů může být:

⁷⁸⁹ K Petrovskému citátu lze namítnout, že získat konexe je rovněž schopnost.

⁷⁹⁰ Viz Týden.cz (2010). V případě některých odsouzených byly tresty potvrzeny Nejvyšším soudem, který konstatoval (citováno z Sport.cz 2007): „Pokud by ve sportu byly tolerovány takovéto jevy, sportovní soutěžení by pozbylo svůj vlastní smysl a podstatu existence.“ Podrobněji se problematice korupce ve fotbale věnují Boom a Skramlík (2012) či Mádl (2013). Přehled afér viz Nova (2012).

- a) v případě přijetí úplatku jediné osoba obstarávající věci obecného zájmu nebo osoba, která podniká anebo se účastní podnikání jiné osoby. Přijme-li úplatek úřední osoba coby podmnožina osob obstarávajících věci obecného zájmu, použije se kvalifikovaná skutková podstata,
- b) v případě podplacení v zásadě kdokoli, kdo podplácí osobu obstarávající věci obecného zájmu či osobu zainteresovanou v podnikání,
- c) v případě nepřímého úplatkářství kdokoli, kdo jako podplacený hodlá za úplatek ovlivňovat výkon pravomoci úřední osoby, či kdokoli, kdo bude takovou osobu podplácet.

U všech forem úplatkářství se vyžaduje zásadně úmysl, který musí směřovat ke všem znakům skutkové podstaty, tedy i ke znaku obstarávání věcí obecného zájmu nebo podnikání svého nebo jiného, jinak by trestní odpovědnost za úplatkářství nenastala. Pouze u kvalifikované skutkové podstaty podplacení dle § 332 odst. 2 písm. b) postačí nedbalost ve vztahu k vědomí pachatele týkající se toho, zda ten, koho podplácí, je či není úřední osobou. Právní řád z hlediska výše uvedených sazeb považuje za společensky nebezpečnější trestný čin přijetí úplatku, a to právě proto, že korumpovaný přijetím úplatku porušuje nějakou svoji povinnost. Skutečnost, že přijetí úplatku nebo slibu úplatku neovlivnilo osobu obstarávající věci obecného zájmu nebo podnikající osobu, je z hlediska právní kvalifikace jejího jednání podle tohoto ustanovení bez významu. Jestliže úplatek nebo slib úplatku měl vliv na jednání pachatele, zvyšuje tato okolnost závažnost trestného činu.

K dalším trestným činům, které jsou chápány (Chmelík a Tomica 2011, Horník 2012, Pavlišová 2013, Vláška 2013a) jako korupční, patří:

- § 220 Porušení povinnosti při správě cizího majetku
 - (1) Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.
 - (2) Odnětím svobody na šest měsíců až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo b) způsobí-li takovým činem značnou škodu.
 - (3) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 škodu velkého rozsahu.
- § 221 Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti
 - (1) Kdo z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti.
 - (2) Odnětím svobody až na tři léta bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo b) způsobí-li takovým činem škodu velkého rozsahu.
- § 226 Pletichy v insolvenčním řízení
 - (1) Kdo jako věřitel v souvislosti s hlasováním věřitelů v insolvenčním řízení přijme nebo si dá slíbit v rozporu se zásadami a pravidly insolvenčního řízení majetkový nebo jiný prospěch, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.
 - (2) Stejně bude potrestán, kdo věřiteli v souvislosti s hlasováním věřitelů v insolvenčním řízení poskytne, nabídne nebo slíbí v rozporu se zásadami a pravidly insolvenčního řízení majetkový nebo jiný prospěch.
 - (3) Odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti bude potrestán, kdo jako insolvenční správce, člen věřitelského výboru nebo zástupce věřitelů v insolvenčním řízení přijme nebo si dá slíbit pro sebe nebo jiného ke škodě věřitelů majetkový nebo jiný prospěch, který mu nepřísluší.

- (4) Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1, 2 nebo 3 značnou škodu, b) získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo c) spáchá-li takový čin jako úřední osoba. (5) Odnětím svobody na dvě léta až šest let bude pachatel potrestán, a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1, 2 nebo 3 škodu velkého rozsahu, nebo b) získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu.
- § 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku
 - (1) Kdo v úmyslu opatřit sobě nebo jinému výhodu nebo prospěch neoprávněně užije informace dosud nikoli veřejně přístupné, kterou získal při výkonu svého zaměstnání, povolání, postavení nebo své funkce a jejíž zveřejnění podstatně ovlivňuje rozhodování v obchodním styku, a uskuteční nebo dá podnět k uskutečnění smlouvy nebo operace na regulovaném trhu s investičními nástroji nebo na organizovaném trhu se zbožím, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.
 - (2) Stejně bude potrestán, kdo jako podnikatel, společník, člen orgánu, zaměstnanec nebo účastník na podnikání dvou nebo více podnikatelů se stejným nebo podobným předmětem činnosti v úmyslu uvedeném v odstavci 1 uzavře nebo dá popud k uzavření smlouvy na úkor jednoho nebo více podnikatelů nebo jejich podniků.
 - (3) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, získá-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 pro sebe nebo pro jiného značný prospěch.
 - (4) Odnětím svobody na pět až deset let bude pachatel potrestán, získá-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu.
 - § 256 Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě
 - (1) Kdo v souvislosti se zadáním veřejné zakázky, s veřejnou soutěží nebo veřejnou dražbou v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch sjedná některému dodavateli, soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti.
 - (2) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, jestliže a) spáchá čin uvedený v odstavci 1 jako člen hodnotící komise, vyhlášovatel nebo pořadatel veřejné soutěže nebo veřejné dražby, licitátor nebo jako člen organizované skupiny, b) způsobí takovým činem značnou škodu, nebo c) získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného značný prospěch.
 - (3) Stejně jako v odstavci 2 bude potrestán, kdo za okolností uvedených v odstavci 1 žádá, přijme nebo si dá slíbit majetkový nebo jiný prospěch.
 - (4) Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 žádá, přijme nebo si dá slíbit majetkový nebo jiný prospěch a spáchá takový čin jako úřední osoba, bude potrestán odnětím svobody na tři léta až deset let.
 - § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži
 - (1) Kdo se dopustí pletich v souvislosti se zadáním veřejné zakázky nebo s veřejnou soutěží tím, že a) lstí nebo pohrůžkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, b) jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, c) žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, nebo d) na základě dohody s jiným zájemcem nebo uchazečem vyvíjí činnost směřující k zadání veřejné zakázky za nepřiměřeně vysokou nebo jinak nevýhodnou cenu, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.
 - (2) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo b) jako úřední osoba.
 - (3) Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo b) jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.
 - § 258 Pletichy při veřejné dražbě

(1) Kdo se dopustí pletich při veřejné dražbě věci tím, že a) lstí nebo pohrůžkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti na podávání návrhů při dražbě, b) jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží podávání návrhů při dražbě, nebo c) žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží podávání návrhů při dražbě, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.

(2) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo b) jako úřední osoba.

(3) Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo b) jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.

- § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby

(1) Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, bude potrestána odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo zákazem činnosti. (2) Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán, a) opatří-li činem uvedeným v odstavci 1 sobě nebo jinému značný prospěch, b) spáchá-li takový čin na jiném pro jeho skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že je skutečně nebo domněle bez vyznání, c) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, d) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem, e) spáchá-li takový čin zneužívaje bezbrannosti, závislosti, tísně, rozumové slabosti nebo nezkušenosti jiného, nebo f) způsobí-li takovým činem značnou škodu.

(3) Odnětím svobody na pět až dvanáct let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán, a) opatří-li činem uvedeným v odstavci 1 sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo b) způsobí-li takovým činem škodu velkého rozsahu.

(4) Příprava je trestná.

- § 330 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti

(1) Úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, bude potrestána odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.

(2) Odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán, a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, b) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem, c) způsobí-li takovým činem značnou škodu, nebo d) zajistí-li takovým činem jinému značný prospěch.

(3) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán, a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 škodu velkého rozsahu, nebo b) zajistí-li takovým činem jinému prospěch velkého rozsahu.

- § 335 Zasahování do nezávislosti soudu

(1) Kdo působí na soudce, aby porušil své povinnosti v řízení před soudem, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta. (2) Odnětím svobody na dvě léta až deset let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu a) opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, b) způsobit značnou škodu, nebo

c) jiného vážně poškodit v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu.

(3) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu a) opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo

b) způsobit škodu velkého rozsahu.

- § 341 Napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky
 - (1) Kdo v úmyslu získat neoprávněný majetkový nebo jiný prospěch pomáhá jinému k neoprávněnému pobytu na území České republiky, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.
 - (2) Odnětím svobody až na tři léta bude pachatel potrestán, jestliže a) čin uvedený v odstavci 1 zorganizuje, b) spáchá takový čin jako člen organizované skupiny, c) spáchá takový čin opětovně, nebo d) spáchá takový čin v úmyslu zakrýt nebo usnadnit jiný trestný čin.
 - (3) Odnětím svobody na šest měsíců až pět let, propadnutím majetku nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, a) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo b) spáchá-li takový čin za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.
 - (4) Odnětím svobody na dvě léta až osm let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku, bude pachatel potrestán, a) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo b) spáchá-li takový čin jako voják za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.
- § 351 Maření přípravy a průběhu voleb a referenda

Kdo jinému násilím nebo pohrůzkou násilí nebo lstí brání ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu anebo jiného takovým způsobem k výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu nutí, kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle, kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého, kdo vědomě nesprávně sečte hlasy či poruší tajnost hlasování, nebo kdo jinak hrubým způsobem maří přípravu nebo průběh voleb do zákonodárského sboru nebo zastupitelstva územního samosprávného celku anebo přípravu nebo průběh referenda, až do vyhlášení jejich výsledků, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.

U většiny ze zde vyjmenovaných trestných činů připomeňme, že za korupční je budeme považovat tehdy, pokud pachatel jedná ve prospěch jiného, přičemž z tohoto jednání má pachatel rovněž nějakou výhodu, kterou obdrží od osoby, v jejíž prospěch jedná. Nebudeme tedy např. za korupci považovat porušení povinnosti při správě cizího majetku, kdy pachatel jedná na vlastní popud a nikdo jiný než on z daného jednání nemá prospěch. Obdobně u ostatních trestných činů.

Z hlediska trestně-právní úpravy korupce tento text souhlasí s názorem Chmelík a Tomica (2011, s. 8), že platná právní úprava skýtá celou škálu trestných činů, které umožňují dostatečným způsobem postihovat všechny korupční aktivity⁷⁹¹. Otázkou je, zda je tato platná právní úprava dostatečně využívána, zda není někde zneužívána, zda se podle ní nepostupuje účelově apod. V tomto textu se nebudeme zabývat návrhy de lege ferenda na změnu současného stavu, např. opětovné zavedení institutu účinné lítosti⁷⁹². Jak konstatuje

⁷⁹¹ V kapitole 9.3 ovšem přináším jeden návrh de lege ferenda, který se týká stanovení trestů při korupčním jednání.

⁷⁹² Trestní zákon účinný do 31. 12. 2009 (zákon číslo 40/1961 Sb.) obsahoval již od svého přijetí zvláštní ustanovení o účinné lítosti (§ 163), které stanovilo, že trestnost podplácení (§ 161) a nepřímého úplatkářství (§ 162) zaniká, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně bez odkladu oznámení prokurátoru nebo bezpečnostnímu orgánu. Tímto ustanovením navázal i na předchozí trestní zákon (č. 86/1950 Sb.), který obdobné ustanovení obsahoval v § 184.300 Předchozí právní úpravy (zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, jakož i speciální zákon č. 178/1924 Sb., o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství) stejné či alespoň obdobné ustanovení neobsahovaly. Během účinnosti trestního zákona č. 140/1961 Sb. došlo ke dvěma změnám uvedeného ustanovení. První změna provedená zákonem č. 290/1993 Sb. s účinností od 1. ledna 1994 změnila označení orgánů, kterým je možné učinit oznámení (po novele bylo možné učinit oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu). Druhá změna

Pavlišová a Novák (2013), právní úprava úplatkářství podle současně účinného trestního zákona (č. 40/2009 Sb.) vychází do značné míry z ustanovení § 160 až 162a předchozího trestního zákona (číslo 141/1961 Sb.). Zákodárce zde zachoval na české poměry až nebyvalou konzistenci právní úpravy, počínající už zák. č. 86/1950 Sb., kde se poprvé v českém právu objevily pojmy úplatkářství či úplatek. Základní terminologie a konstrukce skutkových podstat úplatkářských trestných činů tak zůstala v zásadě zachována. Beze změny byly převzaty pojmy úplatek a obstarávání věcí obecného zájmu včetně jejich zákonných vymezení uvedených nově v § 334 odst. 1 a odst. 3 současného trestního zákona. Tuto kontinuitu lze v daném případě přivítat. Dává poměrně velkou právní jistotu, co úplatkářstvím je, a co nikoliv. Právní úprava je dle našeho názoru formulována dostatečně široce, aby umožňovala postihovat nejrůznější formy daného jevu. Z hlediska právního vymezení korupce se tedy tento text nedomnívá, že by příčinou korupce v ČR byla skutečnost, že korupce není v českém právu dostatečně definována, stíhána, že právní předpisy neumožňují její trestání apod.

Korupce v soukromém sektoru je dále řešena občanským zákoníkem⁷⁹³ (zákonem číslo 89/2012 Sb., dále OZ⁷⁹⁴), kde systematicky spadá pod problematiku nekalé soutěže⁷⁹⁵. Definice nekalé soutěže je obsažena §2976 OZ, který stanoví:

- (1) Kdo se dostane v hospodářském styku do rozporu s dobrými mravy soutěže jednáním způsobilým přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo zákazníkům, dopustí se nekalé soutěže. Nekalá soutěž se zakazuje.
- (2) Nekalou soutěží podle odstavce 1 je zejména a) klamavá reklama, b) klamavé označování zboží a služeb, c) vyvolání nebezpečí záměny, d) parazitování na pověsti závodu, výrobku či služeb jiného soutěžitele, e) podplácení, f) zlehčování, g) srovnávací reklama, pokud není dovolena jako přípustná, h) porušení obchodního tajemství, i) dotěrné obtěžování a j) ohrožení zdraví a životního prostředí.

provedená zákonem č. 122/2008 Sb., účinným od 1. července 2008, souvisela se snahou o odstranění případného výkladového problému slovního spojení „bez zbytečného odkladu“. Ustanovení po provedené novele znělo: Trestnost podplácení a nepřímého úplatkářství zaniká, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně a vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu; to neplatí, byl-li úplatek poskytnut nebo slíben v souvislosti s výkonem pravomoci veřejného činitele uvedeného v § 162a odst. 2 písm. a) až c) nebo písm. d), jde-li o veřejného činitele zastávajícího funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát.“ Cílem ustanovení o účinné lítosti bylo dosáhnout vyšší efektivity při odhalování korupce ve veřejném životě. Beztrestnost měla motivovat občany, kteří byli o úplatek požádáni, a proto jej poskytl nebo slíbili, k bezodkladnému oznámení trestné činnosti příslušným orgánům. Vypuštění tohoto institutu bylo zapříčiněno zejména tím, že tento koncept je v zemích západní Evropy zcela neznámý, a při hodnocení, která České republika podstupovala například v rámci Rady Evropy, vzbuzovalo toto ustanovení v hodnotitelích údiv a nedůvěru v jeho správnou aplikaci. Dalším důvodem byla skutečnost, že mezinárodní úmluvy, které v oblasti potírání korupce Česká republika ratifikovala, s tímto institutem nepočítají a neznají ho. Naopak běžně využívaným způsobem řešení úlev pro oznamovatele korupční kauzy, který je zároveň spolupachatelem, je využití tzv. prokurátorského uvážení. Z dostupných statistik plyne, že institut účinné lítosti byl v praxi využíván minimálně (viz Komora 2011). Konstatujeme zde, že institut účinné lítosti je spíše v nesouladu s tzv. asymetrickým designem trestání korupce, který (viz kapitola 9.3) doporučuje a) U korumpovaného mírně trestat přijetí korupčního plnění a vysoce trestat poskytnutí hodnoty korumpujícímu.; b) U korumpujícího vysoce trestat poskytnutí korupčního plnění a mírně trestat přijetí hodnoty od korumpovaného. Účinnost účinné lítosti se zaměřuje jen na korupční plnění a neřeší problematiku hodnoty, kterou korumpovaný poskytuje korumpujícímu.

⁷⁹³ Jedná se o občanský zákoník, který nabyl účinnosti v lednu 2014. Před tímto nabytím účinnosti byla korupce řešena obchodním zákoníkem, právní úprava však byla totožná.

⁷⁹⁴ V literatuře uvedeno jako Zákon číslo 89/2012 Sb. – občanský zákoník.

⁷⁹⁵ Do konce prosince 2013 byla korupce v soukromém sektoru v ČR řešena obchodním zákoníkem (zákon č. 513/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů), rovněž v rámci ustanovení o nekalé soutěži. Tato a současná právní úprava se prakticky neliší.

Nejkonkrétněji se korupcí v soukromém sektoru zabývá §2983 OZ: „Podplácením ve smyslu tohoto zákona je jednání, jímž a) soutěžitel osobě, která je členem statutárního nebo jiného orgánu jiného soutěžitele nebo je v pracovním poměru k jinému soutěžiteli, přímo nebo nepřímo nabídne, slíbí či poskytne jakýkoliv prospěch za tím účelem, aby jejím nekalým postupem docílil na úkor jiných soutěžitelů pro sebe nebo jiného soutěžitele přednost nebo jinou neoprávněnou výhodu v soutěži, anebo, b) osoba uvedená v písmenu a) přímo či nepřímo žádá, dá si slíbit nebo přijme za stejným účelem jakýkoliv prospěch.“ Protože je nekalá soutěž zakázána, tak jednání, které bylo v rámci nekalé soutěže uskutečněno, je neplatné, a ti, kdo tak jednali, se nemohou dovolávat plnění, výhod, apod. z tohoto jednání plynoucích. Naopak ten, kdo je nekalou soutěží poškozen nebo jinak zkrácen na svých právech, má vůči jednajícím právo požadovat, aby daným způsobem nejednali, aby odstranili důsledky z něj plynoucí, mají právo na náhradu škody, zadostiučinění apod. I u soukromoprávní úpravy korupce lze konstatovat, že právní úprava je dostatečně široká, aby postihla nejrůznější formy korupce. Z hlediska potírání korupce tedy netkví problém v nedostatku právní úpravy, ale v aplikaci existující úpravy, která jinak danou problematiku řeší dostatečně.

7.9 Kvalita českých formálních institucí

Pokud jsme v předcházející kapitole konstatovali, že právní úprava korupce z hlediska jejího vymezení a stíhání je relativně dostatečná, v případě kvality českého právního řádu (tedy českých formálních institucí) musí být naše hodnocení více negativní. Celkově se lze domnívat, že český právní řád je příliš rozsáhlý, složitý, komplikovaný. Běžný občan se v něm příliš neorientuje, neví, jaká jsou jeho práva a povinnosti. Zákony jsou často rozsáhlé, detailní, se spoustou podrobností, není respektována zásada: zákon musí být stručný, aby si jej i nezkušení snadno zapamatovali⁷⁹⁶. Jakkoliv platí, že lidské vztahy jsou komplikovanější než v minulosti (zejména v důsledku vědeckotechnického pokroku), takže vyžadují i komplikovanější regulaci⁷⁹⁷, stále by zároveň dle našeho názoru mělo platit, že právem se upravují pouze společenské vztahy⁷⁹⁸. Začne-li právo řešit něco jiného, nutně se dostaneme do problémů, včetně problému korupce. A i u regulace společenských vztahů je třeba dodržovat principy dobré regulace (viz kapitola 5.5)⁷⁹⁹.

⁷⁹⁶ Detaily viz Havlíček (2016).

⁷⁹⁷ Havlíček (2016) uvádí jako příklad komplikovaných lidských vztahů vztahy ve zdravotnictví: „Například medicína dnes umožňuje různé druhy léčby za použití rozličných zdravotnických prostředků a materiálů. Ale je drahá, nelze ji uplatňovat na ryze tržních principech, neboť by byla pro řadu lidí nedosažitelná. Je tedy třeba regulovat například financování zdravotnictví z veřejných zdrojů či pravidla pro čerpání zdravotních služeb.“

⁷⁹⁸ Müller (2008, s. 67) podle našeho názoru velmi oprávněně připomíná, že „(...) ne každý problém se vyplatí řešit právní úpravou. Někdy je lepší se naučit s určitými problémy žít než riskovat, že jejich řešení vyvolá problémy ještě větší. (...) lidské vědění (teorie) a stejně tak právní normy i politické instituce jsou nutně nedokonalé (...) Přehnaná očekávání od účinnosti práva jsou výrazem nezralého právního vědomí, jehož součástí je také naivismus, že právo si zaslouží naší pozornosti právě tehdy, když je bezchybné.“

⁷⁹⁹ Havlíček (2016) jako příklad zákona, který nereguluje společenské vztahy, uvádí zákon o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin (219/2003 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Havlíčkův text dle našeho názoru názorně ilustruje problémy českého právního řádu, proto jej ocitujeme: „Máme neuvěřitelné množství zákonů a podzákoných předpisů. Patří mezi ně například zákon o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin, jak se s odpuštěním jmenuje. Pomiňme, že leckomu přijde na mysl, že to je pitomost. Zákon musí přijmout zákonodárny sbor. Kolik poslanců může mít ponětí o oběhu osiva a sadby? Hned v prvním paragrafu tohoto zákona se odkazuje na více než 80 evropských směrnic. Ustanovení druhého paragrafu obsahuje 49 definic. Zkuste definovat, co je to sazenice – „sazenice je mladá rostlina vyrobená z osiva, sadby nebo části rostlin k výsadbě pro pěstování zeleniny ke konečné spotřebě“. Chápete význam této úpravy? To však není vše. Tento zákon je každý rok novelizován. Co je na osivu a sadbě pěstovaných rostlin natolik dynamického, že se předpis mění jednou ročně? Novelizací v roce 2007 jsme docílili kýženého stavu, že se konečně žádosti o prodloužení registrace odrůd pažitky (*Allium schoenoprasum* L.) považují za včas podané, jsou-li podány nejpозději do šesti měsíců od 29. prosince onoho roku. Řada zákonodárců, kteří takto revolučně prohlasovali pažitku, to dodnes považuje za slušný legislativní výkon. Je to zcela nahodilý příklad, ale zároveň ukázka mentální katastrofy. Akceptujeme-li

Podstatným problémem jsou časté změny právních předpisů, včetně těch, se kterými většina obyvatel přichází do styku. Tyto časté změny způsobují, že občané netuší, co je platné právo. Změny činí problémy i při aplikaci práva státními orgány – ani ony mnohdy neví, podle které právní úpravy mají postupovat. Buďme zde konkrétní. Nový trestní zákoník byl od roku 2010 měněn již šestnáctkrát⁸⁰⁰. Jedná se v průměru zhruba o tři změny za kalendářní rok. Jedním z dalších základních stavebních kamenů českého právního řádu je zákoník práce, který byl od roku 2007 měněn 45krát. Na každý kalendářní rok vychází pět až šest změn. Dnes již neplatný obchodní zákoník byl za dvacet dva let své účinnosti měněn 84krát, tedy téměř čtyřikrát ročně. V případě občanského soudního řádu, kterým se řídí vedení soudních sporů, platí stále zákon z roku 1963. (Od roku 1990 byl měněn 140krát. Trestní řád byl od roku 1990 měněn 90krát. Časté změny procesních předpisů vedou k prodlužování soudních řízení a zakládají riziko procesních pochybení, která jsou pak stranami v odvoláních napadána a dochází ke zbytečnému přeposílání spisů mezi soudními instancemi. Je třeba zdůraznit, že většina dílčích změn jednotlivých právních předpisů představuje pouze technické změny, které jsou vyvolány změnami jiných předpisů, změnou terminologie apod. Zásadních, rozsáhlejších novelizací je mnohem méně. Nicméně přehnaná četnost i drobných změn způsobuje nepřehlednost právního řádu a nesvědčí o koordinovaném a systematickém postupu při přípravě právních předpisů. Trojan (2015) se domnívá, že časté změny zákonů jsou nepochybně způsobeny překotným vývojem společnosti, který nutí zákonodárce reagovat na změny okolního prostředí, zejména pod vlivem dnes extrémně rychlého přenosu informací. To se s určitou prodlevou odráží ve vnímání společnosti, která požaduje okamžitou reakci na okolní měnící se svět v podobě změny norem, které definují její vnitřní uspořádání a chování. Zčásti je tento proces důvodný a zdravý, zčásti je pokřivený tím, jak média konkrétní informaci prezentují a vytváří tak na základě kazuistiky mnohdy umělou poptávku po legislativních změnách. Politici pak logicky reagují na vytvořenou mediálně-společenskou objednávku a snaží se upravit právní normy tak, aby byla tato poptávka naplněna bez ohledu na objektivní prospěšnost či škodlivost dané normy (změny) pro společnost. Důsledkem je právní nejistota⁸⁰¹. Jak konstatujeme výše, právo by mělo regulovat jen společenské vztahy.

Varovné je nejen samotné množství právních předpisů a množství jejich změn, ale i načasování jejich přijímání. Např. v roce 2014 bylo přijato a bezodkladně (to znamená s účinností dnem zveřejnění) publikováno⁸⁰² ve Sbírce zákonů celkem 368 právních předpisů. Z toho 89 právních předpisů bylo publikováno v prosinci. V době od 19. prosince 2014 do 31. prosince 2014, tedy na poslední chvíli a v době, kdy nelze předpokládat, že uživatelé právních předpisů budou mít možnost se s právními předpisy seznámit, bylo ve Sbírce zákonů publikováno 55 právních předpisů a v poslední den roku 27 právních předpisů. Pro úplnost je třeba dodat, že právní předpis nebo novela právního předpisu, publikované ve Sbírce zákonů pod jedním číslem, velmi často provádí změny více předpisů v podobě takzvaných přílepků. To znamená, že celkový počet měněných nebo nově přijímaných právních předpisů je mnohem vyšší než uváděné číslo 368. Změny jsou většinou platné od 1. ledna roku následujícího. Rosický (2015) zde uvádí, že tato čísla ukazují, jak si zákonodárci v uvozovkách váží své vlastní práce, jaké ohledy berou na praxi, jakou úctu mají

představu, že zákon o oběhu osiva a sadby schvaluje nejspíš více poslanců a senátorů, než kolik činí celostátní počet těch, kteří tomuto předpisu rozumějí, je to smutné, ale samo o sobě banální. Připusťme dokonce, že specialista ocení i prováděcí předpisy – například nejvyšší čistá hmotnost malého balení číní u růžičkové kapusty pět gramů, kdežto u kozlíčku polníčku 25 gramů; nejlépe se můžete rozšoupnout v malém balení třeba s bobem zahradním – až do 250 gramů.“

⁸⁰⁰ Údaje jsou převzaty z Rosický (2015), jsou platné k 30. 6. 2015.

⁸⁰¹ Trojan (2015) jako konkrétní příklady uvádí zavádění a následné rušení poplatků ve zdravotnictví, vznik druhého pilíře důchodové reformy a jeho rušení, kontinuální zpříšňování trestů, od přestupků až po zvláště závažné zločiny.

⁸⁰² Převzato z Rosický (2015).

k právu a jaký smysl mají pro řád a stabilitu. Na výše uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že většina právních předpisů schválených a publikovaných na poslední chvíli je pouze⁸⁰³ technického rázu.

Výše uvedené lze rozvinout. V minulosti⁸⁰⁴ bylo běžné používat termín legislativní smršť. Ten prokazuje, že mnozí politici, ale i občané žijí v přesvědčení, že lékem na všechny problémy ve společnosti a v ekonomice je změna nějakého právního předpisu nebo přijetí nějakého nového předpisu. Politici sami sebe hodnotí podle množství přijatých právních předpisů. Kvalita a dopady je příliš nezajímají - stejně se to bude za chvíli zase měnit). Josef Baxa, předseda Nejvyššího správního soudu zde uvádí, že má pocit, že když někoho kousne pes, tak druhý den nějaký poslanec začne sepsovat novelu trestního zákona a formulovat skutkovou podstatu kousnutí psem⁸⁰⁵. Nicméně tento přístup je z principu chybný. Platí to pro jakýkoliv předpis od obecní vyhlášky po ústavu. Mnohé zákony jsou krom toho prosazovány silou, prostě proto, že u moci je určitá politická reprezentace; pokud by se změnila, tak by zákon nemusel projít. Jestliže tento proces má nějaké odůvodnění u technických věcí typu změna daňové sazby (ale i zde platí, že časté změny znepřehledňují právní řád), u zásadních zákonů má velmi negativní konsekvence. Typickým příkladem poslední doby je nový občanský zákoník, který byl přijat v roce 2012 (89/2012 Sb.) a nabyl účinnosti 1. 1. 2014. Zmiňme ještě jednou Josefa Baxu⁸⁰⁶: „U tak velkého díla, jakým je kodifikace soukromého práva, můžeme předpokládat, že tam prostě nějaké chyby budou. A neznámá to, že by někdo vytvořil zmetek. Je to opravdu rozsáhlá i časově náročná práce. Pracovalo se na tom mnoho roků, a bylo vhodné účinnost odložit. Nechat tomu čas, kdy už zákon je v pevném tvaru, je schválen parlamentem, je platný, vyšel ve sbírce. To je přesně ten čas, kdy se na něj bude dívat praxe a kdy se najdou chyby. Není žádná ostuda zákon ještě před nabytím činnosti drobně novelizovat. To se z politických důvodů nestalo. Občanský zákoník, malá ústava soukromého práva, která dopadne na každého člověka od narození až do smrti i po smrti, měl být doprovázen slavnostním pocitem. Ale on byl silově, politicky, velmi demagogicky prosazen. A z obavy, že by síla v případě jiného budoucího politického výsledku mohla být nahrazena proti-sílou, musela být honem nastavena účinnost, aby to už nikdo nemohl změnit. Když zákon jednou vstoupí v život, je velmi těžké ho měnit. To chápu. Ale mělo se tomu dát třeba tříletý, pětiletý odklad. Hlavně proto, aby se stačil k občanskému zákoníku udělat procesní svět. To je další věc, kdy vidíme úplnou absenci strategického, koncepčního uvažování. Už v roce 2009 byl přijat nový trestní zákoník, také rekodifikace. Oba tyto velké kodexy mají svoje procesní zrcadlo, to znamená trestní řád, občanský soudní řád. V ideálním světě by tyto věci měly být na stole naráz nebo v krátkém prodlení. Do dnešního dne nic není. Ani v jednom, ani v druhém případě. Kodifikační práce byly dokonce utlumeny. To je úplně špatně. Ale je to styl dnešního uvažování při zacházení s legislativou. Počínaje tím, jak nekvalitně vzniká, jak se pak nekompetentně prosazuje a jak málokdo přiznává skutečné dopady.“

⁸⁰³ Slovo pouze lze dát do uvozovek. I když se jedná o technickou novelu, veřejnost by s ní měla být seznámena. Spousta technických novel činí toto seznámení náročným, ne-li nemožným.

⁸⁰⁴ Např. za vlády Miloše Zemana, tj. 1998–2002.

⁸⁰⁵ Viz Baxa (2015). Šimáčková (2016) zde připomíná: „Náš problém je, že toho od práva požadujeme moc. Jenomže jak říká Jan Sokol: Právo může potrestat ničemy, ale nemůže vytvořit hrdiny. Nenastoluje spravedlnost, jen zabraňuje silné nespravedlnosti. Už v roce 1948 napsala právní filosofka Božena Komárková, které si velice vážím, že cílem práva je, aby se ve společnosti dal rychle nastolit mír. Abychom netáhli spory třeba až do dalších generací. I proto nemá smysl příliš natahovat soudní řízení, pro jeho účastníky je často důležitější mít rychle nedokonalé rozhodnutí, než čekat na dokonalé tak dlouho, až už se pro ně stane zbytečné.“ Dále Šimáčková upozorňuje, že nadměrná právní regulace omezuje svobodu: „Myslím, že to byl Lincoln, kdo řekl: Když se vzdáme svobody, abychom zůstali v bezpečí, většinou přijdeme o obojí. Osobně si myslím, že lidská svoboda je velká hodnota, ale někdy mi připadá, že ji veřejnost považuje za samozřejmou a neví, že o ni v některých případech přichází. Znáte ten příměr o žábě v teplé vodě, která se pomalu zahřívá? Žábě je příjemně teplo, ale neuvědomuje si, že to může skončit varem. Zároveň máme tendenci si všimnout spíše negativních důsledků svobody než těch pozitivních.“

⁸⁰⁶ Baxa (2015).

Josef Baxa už v roce 2013 prohlásil⁸⁰⁷, že český stát v současnosti není schopen přijímat zákonné normy, které by pak sám dokázal uvádět do praxe, kontrolovat jejich uplatňování a sám je dodržoval. Jinak řečeno, samotné státní orgány často nedodržují svá vlastní pravidla. Velké množství obtížně srozumitelných norem následně vyvolává velké množství soudních sporů⁸⁰⁸. Důsledkem je, že právo má u nás nízký respekt. Obecně lze konstatovat, že pokud se právní řád neustále mění, pokud se přijímají se nové zákonné normy, které se vzápětí novelizují, logicky to adresáty odrazuje. Běžný člověk, který není nastaven na porušování zákonů, který se chce chovat podle pravidel, rezignuje. Právo je pro něj příliš složité, komplikované. Příkladně tak hrozí nebezpečí sociální dezorganizace (Frič a kol. 1999), kdy se jednotlivé normy dostávají do konfliktu, vzájemně si odporují nebo se vylučují⁸⁰⁹. Jak konstatujeme v kapitole 5.4, toto prostředí vytváří podmínky pro korupci – aby se lidé domohli nějakých práv, musí korumpovat⁸¹⁰. Šimáčková (2016) poukazuje na etické aspekty nadměrné a časté regulace: „Má to i svou filosofickou rovinu: Když dáte lidem tisíce příkazů a omezíte je v jejich svobodě, nemají prostor projevit svou vůli, takže je bráníte i před etickými rozhodnutími, která z nich dělají dobré lidské bytosti. Není to ani tak o důvěře jako o tom, zda chceme žít ve společnosti, jejíž členové jsou odpovědní za své skutky. Pokud nastane obrovská inflace pravidel, budou vymáhána jen arbitrárně, když si zrovna někdo vzpomene, a nebudou nám dost sil vymáhat ta pravidla, která jsou opravdu důležitá.“ V terminologii tohoto textu – mnoho pravidel a jejich časté změny nutí ke korupci nejen proto, že bez korupce nejde v takovém světě dosáhnout svých cílů, ale i proto, že daný stav nerozvíjí v člověku dobro, ale zlo. Jak v tomto textu několikrát konstatujeme (kapitoly 2.1, 3.2, 4.1), člověk je zároveň schopen konat dobro i páchat zlo. Mnoho zákonů, jejich časté změny posilují zlo⁸¹¹.

V kapitole 5.5 uvádíme, že mezi klíčové charakteristiky dobrého právního systému řadí koncept jistoty, homogenosti a kontinuity práva. Z výše uvedeného plyne, že tyto koncepty jsou v českém právním řádu podstatně oslabeny. Celkově se lze dále domnívat, že řada formálních norem českého právního řádu nespĺňuje principy, které platí pro kvalitní regulaci, které jsou uvedeny v kapitole 5.5 (princip proporcionality, odpovědnosti, konzistence, transparentnosti, cílovosti)⁸¹². Jak ukazujeme v kapitole 5.5, nedodržování v tomto odstavci uvedených principů a zásad vytváří podmínky pro korupci⁸¹³.

⁸⁰⁷ Citováno z <http://www.novinky.cz/domaci/318616-rozklad-statu-muze-skocit-zakonem-o-slunecnim-svitu-rekl-sef-nejvyssiho-spravniho-soudu-baxa.html>.

⁸⁰⁸ Miroslav Bárta, ředitel Českého egyptologického ústavu Filosofické fakulty University Karlovy (Bárta 2015) podobně uvádí: „Před časem jsem měl na justiční akademii seminář pro soudce. A docela mě šokovalo, v jaké míře jsme se shodovali. Soudci mi vyprávěli, jak je soudnický systém těžkopádný – možná neudržitelný. Že zákony jsou věci interpretace, často jdou proti sobě a že třeba občanský zákoník nemá běžný občan šanci pochopit. Soudnický systém je dnes natolik složitý, že právo není věcí spravedlnosti, nýbrž interpretace. Advokáti proto zažívají svůj zlatý věk. O neudržitelnosti právního systému a jeho zjednodušení se hovoří už delší dobu ve Spojených státech. Jinak je ale západní civilizace ze složitosti světa už natolik vyděšená, že všechno reguluje předpisy a zákony ve slepé víře, že to pomůže. Jenomže ono to propad naopak urychluje. Je to pouze oddalování potřebného hlubokého řezu.“

⁸⁰⁹ Z pohledu institucionální ekonomie nastává stav institucionální nerovnováhy. Viz Platje (2008), Wawrosz (2011), Wawrosz (2012a). Viz rovněž poznámka číslo 482.

⁸¹⁰ Josef Baxa dále konstatuje (zdroj viz poznámka číslo 807): „Budeme-li přijímat zákony, které nejsme schopni vynutit, nastupuje cesta svévole a jakýchsi kampaní, koho potrestáme a koho ne. Hrozí, že vzniknou paralelní pravidla, zákonná a pak ta nemorální, jako korupce a násilí. Základní principy právního státu jsou ohroženy. Hrozí, že mohou vzniknout společenské konflikty, které se vymknou běžným způsobům řešení.“

⁸¹¹ Korupci samozřejmě napomáhá i arbitrární vymáhání práva. Je-li právo vymáháno arbitrárně a nikoliv ve všech případech, kdy vymáháno být má, lze korupci ovlivnit, kdy bude vymáháno.

⁸¹² Kohout (2011) oprávněně poukazuje na negativa legislativní smršti a analyzuje slabá místa legislativního procesu (s. 8): „Bývalý premiér Miloš Zeman sliboval před volbami v roce 1998 příchod ‚legislativní smršti‘. Ne, nešlo o hrozbu, ale o slib – který souvisel se široce kladně vnímanou vidinou vstupu země do Evropské unie. Tento slib byl splněn a překročen. Smršť nastala a nikdy neskončila. Pozorovatel chodu Poslanecké sněmovny může být šokován neuvěřitelným množstvím právních norem, o kterých se neustále hlasuje. Jaké procento

zákonodárců skutečně čte vše, pro co zvedá ruku? A jaké procento z tohoto procenta skutečně rozumí všem důsledkům svého hlasování? Naprostá většina zákonodárců prostě zvedá nebo nezvedá ruku podle toho, jaký je postoj jejich poslaneckého klubu. Jaký mechanismus zaručuje, že kromě legitimních politických názorů se do zákonodárného procesu nepromítají parciální zájmy lobbistů? Žádný podobný mechanismus formálně neexistuje. Zákonodárný proces je zranitelný ve více fázích, již během samotné přípravy návrhů zákonů nebo zákonných novel. Lze dokonce pesimisticky konstatovat, že praxe přípravy zákonů se mění směrem k horšímu. Dříve se návrhy novel připravovaly tak, že nejprve byl věcný záměr poslán pro připomínkování různým organizacím, ústavům nebo profesním sdružením, kterých se změna týkala. Každý mohl poměrně transparentně sdělit své návrhy nebo námitky. Pověřený náměstek tyto návrhy zapracoval a začalo druhé kolo. Teprve pak šel návrh zákona nebo novely do vlády atd. Nynější praxe je v některých případech taková, že návrh novely, nebo dokonce celého zákona píše v režimu naprostého utajení kdosi neznámý na ministerstvu. Pak je návrh zákona uvolněn pro externí připomínkovací řízení s upozorněním, že námitky se přijímají jen pro paragrafy X, Y a Z, ale ke zbytku textu nelze mít žádné připomínky! Lhůta na připomínky je pár týdnů, pak rovnou do vlády, rychle, rychle, čas běží. Tak se může stát, že vládě je předložen návrh důležitého zákona, který nebyl konzultován s odbornou veřejností, a proto obsahuje elementární nedostatky, nebo dokonce systémové chyby. A zřejmě čistě náhodou tento návrh jakoby byl šit na míru třem nebo čtyřem největším firmám v daném odvětví! Naopak není výhodný pro nikoho jiného, zejména ne pro ty, kterých se týká především – pro občany.”

⁸¹³ Hospodářská komora (2016) rovněž poukazuje na negativa zde uvedeného (viz Novinky.cz 2016b): „Neustálé změny zákonů, nepředvídatelnost jejich vývoje, jejich nepřehlednost a složitost jsou velkým problémem. Následný výklad a aplikace změn jsou nejednoznačné a rozšiřujícím se nešvarem je přijímání a zveřejňování závažných legislativních změn na poslední chvíli,“ uvedl pro Právo mluvčí komory Miroslav Diro. To vše podle něj způsobuje podnikatelům značné potíže. „Dokonce až takové, že začínají ztrácet schopnost včas zareagovat. Je to alarmující stav,“ zdůraznil Diro. K legislativnímu chaosu často přispívá i to, že poslanci použijí oklikou jakýkoli zákon, byť jen vzdáleně související s danou věcí, jako nosič pro zásadní změnu jiného zákona, který se nedaří prosadit. Například ani absolutní absence souvislostí takto nebránila v minulosti zákonodárcům, aby vpašovali novelu zákona o daních z příjmů jako přílepek třeba do zákona o povinném ručení. Souběžný proud novelizací mívá za následek to, že novely novelizují zákony ve znění, které již neplatí, neboť bylo mezitím novelizováno jiným zákonem. Ke schváleným normám také často chybějí prováděcí předpisy. Velké frekvenci novelizací zdaleka nejsou vystaveny jen daňové zákony. Třeba právní úprava správních poplatků doznala od roku 2000 přes 180 změn. „Na 120 změn v tomto období doznal živnostenský zákon. Ale není vše skryto jen v novelizaci zákonů. Třeba stavební zákon byl sice od roku 2000 upravován ‚pouze‘ 30krát, jenomže tuto oblast významně regulují i podzákoně prováděcí předpisy – a ty se měnily více než 100krát,“ upozornil Diro. Podobně byla v uplynulých letech upravována třeba i pravidla v účetnictví. „Bylo by ideální, kdyby se případné změny dané věcné oblasti práva koncentrovaly do jedné novely za rok, případně za několik let,“ míní Diro. Taková novela by podle něj měla mít velkou legisvakanci, tj. lhůtu mezi jejím vyhlášením ve Sbírce zákonů a nabytím její účinnosti, nejlépe zase aspoň celý rok, aby se podnikatelé a další osoby na změnu adaptovali.“

8 Struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad

8.1 Podstata struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad

Naprostá většina korupčních kontraktů⁸¹⁴ alespoň v euroamerickém prostoru se od ostatních kontraktů v několika ohledech liší, přičemž tyto charakteristiky zvyšují rizikovitost korupčního kontraktu. Konkrétně platí (Lambsdorff 2002), že korupční kontrakt: 1) není vynutitelný, 2) je skrytý, 3) má své pokračování, tj. nekončí vlastním plněním. Nevynutitelnost znamená, že oběma stranám schází legální prostředky, jak dosáhnout splnění závazku protistrany. Skrytost vylučuje používání běžných postupů při uzavírání kontraktu, jeho průběhu i po jeho skončení. Po skončení vlastního korupčního plnění kontrakt pokračuje tím, že každá ze stran korupce může tento kontrakt prozradit nebo vydírat a hrozit prozrazením⁸¹⁵. Tato rizika se zvyšují, pokud se strany korupčního kontraktu neznají, respektive pokud je tento kontrakt jednorázový. V takovém případě si musí korumpující v iniciační fázi zjistit, zda je korumpovaný schopen splnit to, co korumpující požaduje. Korumpovaný si musí ověřit, zda korumpující nepodvádí či zda jej nechce diskreditovat. Della Porta a Vannucci (1999) konstatují, že nebezpečí nedohody a odhalení v této fázi ovlivňuje i výše úplatku – pokud korumpující nabízí příliš málo, respektive korumpovaný požaduje příliš mnoho. Obě strany by si tedy měly zjistit optimální výši plnění, tato informace však často není veřejná. Při vlastním plnění může korumpovaný požadovat další úplatky, které nebyly předem domluveny, případně může přijmout úplatek a nesplnit to, co slíbil. Naopak korumpující nemusí, zejména v situaci kdy je jeho plnění rozděleno na několik částí, poskytnout celé plnění.

Obecně se jako způsob snížení výše zmíněných rizik uvádí (Lambsdorff 2007) vytvoření (dlouhodobého) vztahu (spřízněnosti) mezi oběma stranami korupčního kontraktu. Vztah může mít řadu podob. Samotný korupční kontrakt může být pravidelný a dlouhodobý nebo může být součástí řady korupčních kontraktů, případně obě strany mohou mít vedle korupčního kontraktu řadu dalších legálních kontraktů. Další formou může být společné vlastnictví (Williamson 1985). Vhodné rovněž je, pokud mezi oběma stranami existuje určitá sociální spřízněnost – znají se, jsou členy stejné sociální (etnické, kulturní) skupiny nebo sítě. Teorie zdůrazňuje, že daná síť může mít řadu podob – od kriminálních sítí typu mafie (např. Schrag a Scotchmer 1997), přes členství ve stejné politické straně (della Porta a Vannucci 1999), obchodní kontakty (Rose-Ackermann 1999), po vztahy založené na etnickém nebo podobném principu (Cerqueti, Coppier a Piga 2012). Lambsdorff (2007) zdůrazňuje, že pokud se osoby, které spolu realizují korupční kontrakt, znají, respektive mají k sobě nějaký vztah, tak daná skutečnost snižuje transakční náklady jak ve fázi iniciace (není nutno hledat někoho neznámého, u kterého je větší nejistota, jak zareaguje), tak při vlastním průběhu i po skončení samotného kontraktu.

Stručně lze přístup v předcházejícím odstavci zmíněných autorů prezentovat následovně: díky tomu, že strany korupčního kontraktu měly k sobě v minulosti určitý trvalejší vztah, jsou vytvořeny podmínky pro vznik a rozvoj samotného korupčního kontraktu. Dle našeho názoru ale může platit i opačné: uzavřením korupčního kontraktu vznikají podmínky, aby mezi stranami kontraktu vznikly bližší vazby. Korupční kontrakt potom přestává být jednorázový kontrakt dvou stran, stává se dlouhodobým, respektive stává se součástí celé řady dalších kontraktů (kontaktů), které strany korupčního kontraktu mezi sebou mají. Jedním ze způsobů, jak dosáhnout dlouhodobosti vztahů mezi stranami korupčního kontraktu, je tyto strany nějakým způsobem svázat, např. tím, že mají společné tajemství, jsou na sobě

⁸¹⁴ Úvod této subkapitoly vychází z Valenčík a Wawrosz (2015).

⁸¹⁵ Častým důvodem vydírání je změna vyjednávací síly kterékoliv ze stran kontraktu, přičemž tato změna může nastat v důsledku přirozených událostí (např. při přefazení na jiné místo). Viz např. Abbink (2004).

vzájemně závislé, že na sebe něco vědí, že jsou vzájemně vydíratelné, apod. Osoby, které se chtějí dopouštět korupčního jednání (na kterékoliv straně, tj. je jedno, zda se jedná o korumpovaného nebo korumpujícího), mohou záměrně iniciovat podmínky, aby ostatní osoby byly nuceny se do korupčních aktivit zapojit. Lze se domnívat (Valenčík a kol. 2014), že nejvhodněji se se ostatní osoby zapojí do korupce tím, že jsou vydíratelné. Vydíratelnými se stanou zejména tehdy, pokud poruší nějaká společností akceptovaná pravidla, respektive, pokud se stanou na někom závislí. Vydírající proto mohou aktivně a cíleně vytvářet situace, ve kterých určitá osoba, ať už vědomě nebo nevědomě, bude jednat v rozporu s pravidly určitého společenství⁸¹⁶. Vhodným způsobem jsou nejasná či složitá pravidla, velký počet pravidel, které členové daného systému nemohou detailně znát (Knapp a kol. 1997). Porušování pravidel a tím možnost vydírání se dále snáze dosáhne, pokud vydírající disponuje pravomocí pravidla vykládat, přičemž na jeho výkladu závisí, co je a co není porušením pravidel, a jeho rozhodnutí není podrobena nezávislé kontrole. Zdůrazněme ale, že dosáhnout toho, aby se někdo stal vydíratelný, respektive závislý na jiném (jiných) lze mnoha způsoby. Nemusí jít přímo o kriminální jednání. Závislost lze vytvořit poskytnutím nějaké služby, zvýhodněním⁸¹⁷, apod. Už jen na základě těchto postupů lze dotyčného vydírat, respektive nutit k nějakému porušování obecně přijatelných zásad⁸¹⁸.

Pokud je osoba A vydíratelná, respektive závislá na jiné osobě (osobě B), může osoba B dané situace využít a nutit osobu A, aby se zapojila do korupčních aktivit, respektive do dalších podobných forem jednání. Závislý, respektive vydíratelný se dostává do pozice slabší smluvní strany (Klvačová 2006, 2008). Může potom protežovat hráče, který jej vydírá, respektive na kterém je závislý. Psychologicky je ale jednostranná závislost nevýhodou (Nakonečný 2009). Může vést k nespokojenosti, jednání, které není pro tvůrce závislosti výhodné (např. k odhalení korupce). Mnohem výhodnější je situace, kdy ten, kdo začal v důsledku své závislosti porušovat obecně přijatelná pravidla jednání, vidí, že toto porušování je běžné, že se jej dopouští i tvůrce závislosti, případně další osoby. Osoba B může proto rovněž porušovat nějaká pravidla, přičemž spoléhá na to, že vydíraný jej bude kryt. Na základě zde uvedeného vzniká pouto (afinita) mezi oběma osobami⁸¹⁹, které se vyznačuje velkou soudržností, která je důsledkem porušování dohod i vzájemné podpory,

⁸¹⁶ Valenčík a Otáhal (2015, s. 31) z hlediska vzniku vydírání konstatují: „Vydíratelní hráči jsou různým způsobem „vyráběni“. Dochází ke shánění kompromitujících materiálů, jsou uváděni do složitých životních situací a tím nuceni k porušování obecně přijatelných zásad, jsou připravována falza, na základě nichž jsou vydírání apod. Tj. struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad vznikají nejen příležitostně, ale i systematicky.“ Určitou analogií k tomu, co zde popisujeme, může být za socialismu situace člověka, který podepsal akt spolupráce se státní bezpečností (StB) případně se s StB nějak více stýkal (například chodil s jejími příslušníky do restaurací). Tento člověk porušil určitá neformální pravidla (např., pokud byl disident, či pokud se pohyboval v tzv. šedé zóně mezi disidenty a běžnou společností). Tento člověk byl nutně vydíratelný (Pithart 2015). Pithart zde (s. 266) uvádí: „Jak čas poplyne, vyděračský potenciál poroste: už půl roku to tajíš (...) potřebujeme (...) od tebe, abys udělal, co bys nemusel, neměl, nebo naopak neudělal. Jinak s tím fakt (...) vyjdeme ven!“ Nejjednodušší obranou proti vzniku dané situace podle Pitharta bylo veřejně prohlašovat, že si dotyčného StB pozvala. Ta potom často v kontaktech s dotyčným nepokračovala.

⁸¹⁷ Zvýhodnění může spočívat např. v tom, že osoba A je jmenována do nějaké funkce na základě své známosti, příslušnosti k určité skupině, apod., nikoliv na základě nestranných kritérií. Dalším způsobem jak vytvořit závislost zejména v případě zaměstnanců je nastolit situaci, kdy legálními, respektive obvyklými způsoby (např. za standardní dobu) nelze dosáhnout cílů, které jsou dotyčnému (např. zaměstnanci) stanoveny. Dotyčný potom může začít používat nestandardní postupy (např. zkreslovat některá hlášení, nedostatečně se věnovat určitým činnostem). Pokud zaměstnavatel o tomto jednání zaměstnance ví nebo jej tuší, pokud je zároveň zaměstnanec nadstandardně odměňován, je vcelku velká pravděpodobnost, že zaměstnavatel bude ochoten k nejrůznějšímu jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami.

⁸¹⁸ Konkrétní příklady závislosti a zavázanosti jsou popsány v poznámkách číslo 869 a 871, respektive v kapitole 8.4.

⁸¹⁹ Daný vztah připomíná tzv. Stockholmský syndrom, tedy vztah, který často vzniká mezi pachatelem nějaké trestné činnosti a obětí této činnosti. Viz např. Kuleshnyk (1984).

a to i přesto, že dotyční se předtím neznali nebo měli slabé sociální vazby⁸²⁰. Daný vztah má tři odlišné složky:

1. Vzájemné vydírání – účastníci vztahu (v terminologii teorie her hráči) vzájemně vědí, že porušují pravidla stanovená společností (systémem), které jsou členy. V rámci tohoto (většího) systému tvoří hráči porušující pravidla podsystém se svými vlastními pravidly. Pokud některý z hráčů poruší pravidla podsystému, hrozí mu nebezpečí potrestání včetně odhalení v rámci většího systému.
2. Vzájemné krytí – členové podsystému se zavazují, že o porušování pravidel nebudou členy většího systému informovat. Havlík (2013) výstižně popsal hlavní princip fungování námi rozebíraného podsystému následovně: „Uvnitř svého kruhu se drží zásady – ty víš na mně a já na tebe, tudíž oba nevíme nic.“ Ekonomicky řečeno, členové podsystému mají obecně více informací než ostatní hráči a tuto informační výhodu zneužívají na úkor ostatních hráčů.
3. Vzájemného protežování – hráči, kteří se vydírají, si zároveň poskytují nejrůznější výhody, přičemž tyto výhody ovlivňují jejich postavení, příjmy apod. v rámci většího systému.

Z pohledu institucionální ekonomie (např. Furobotn a Richter 2005) lze konstatovat, že subjekty tohoto vztahu vůči sobě disponují věrohodnými hrozbami i závazky a mají více informací než další členové daného systému. Zde popsaný vztah se nemusí týkat pouze dvou hráčů. Pokud se začne rozšiřovat o další hráče, vytváří se struktura osob, která se vzájemně kryje, protěžuje, vydírá a která porušuje obecně přijatelná pravidla lidského jednání. Danou strukturu nazýváme strukturou založenou na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad. Připomeňme (viz kapitola 2.1), že za obecně přijatelné zásady považujeme univerzální pravidla, která se dodržují v naprosté většině lidských společenství, pravidla, která splňují požadavky Kantova kategorického mravního imperativu. Ke vzniku a rozšíření struktury může dojít velmi snadno – např. osoba, která nějakým způsobem dosáhla, že ostatní začali porušovat předpisy, že jim byla poskytnuta nadstandardní služba, či se jinak stali závislími, může dotyčné propojit, seznámit apod. Pokud dotyční budou společně jednat v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, respektive budou všichni vědět, že každý takto jedná, může struktura začít fungovat. Jakkoliv se zpětně obtížně rekonstruuje vznik konkrétní struktury, obecně platí, že cílem je vytvořit prostředí (systém), které lidi stimuluje k porušování obecně přijatelných zásad, ve kterém je toto porušování považováno za standardní, přičemž neporušování se nevyplácí.

Pojem struktura založená na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad je možná dlouhá, nicméně dle našeho názoru výstižné a charakteristické označení. Existují sice i jiné, podobné pojmy, jako např. vlivové struktury (viz BIS 2011, 2012, 2013, 2014, 2015), ale ty podle našeho názoru nedostatečně definují, z čeho vliv vychází, respektive zaměřují se pouze na jeden projev fungování struktur. Nepoužíváme ani pojem korupční síť (viz literatura zmíněná výše v této subkapitole, případně v subkapitole 8.2), protože se domníváme, že korupce je pouze jedno z jednání, které se v rámci daných struktur odehrává. Náš pojem považujeme rovněž za přesnější než často užívané pojmy jako mafie nebo skupiny organizovaného zločinu. Námi popisované struktury ne vždy splňují znaky, které jsou obvykle přisuzovány mafiím nebo organizovanému zločinu. Ke standardním znakům mafie⁸²¹ patří její hierarchičnost, jednotné vedení, úzké vazby, klanový princip, výchova následovníků (dynastičnost), úsilí o přímou politickou a hospodářskou moc,

⁸²⁰ Pithart (2015, s. 64) v souladu s naším textem ukazuje, jaké důsledky má nelegální či nelegitimní vstřícnost a k čemu (jakým vazbám) vede: „Kdo si takovouto nelegitimní nebo nelegální vstřícnost jednou zkusí, už z ní nelze vycouvat, obě strany jsou potom vždy vydíratelné. (...) Vznikají tak ‚bratrstva‘ (intuitivně přesný, jakkoliv nevědecký pojem Václava Havla) fungující napříč stranami. Místo všemohoucí vládnoucí strany (anglicky party) je tu naše česká parta. Parta místo partaje, která se pak schází na společenských ‚párty‘“.

⁸²¹ V textu uvedená charakteristika mafií vychází z Arlacchi (1986), Gambetta (1993), Minniti (1995), Nožina (2007), Finckenauer (2007), Albertson a Fox (2012).

monopolizaci násilí a kontrolu nad veřejným životem v daném teritoriu, to, že funguje jako mocenská kvazivládní jednotka, či přímo sociokulturní entita s celospolečenským vlivem. Cílem struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad může být „pouhé“ zajištění výhod svým členům, vedle vzájemného protežování se však obvykle neuchylují k závažné trestné činnosti, která je většinou spojována s organizovaným zločinem (viz např. Souleimanov a kol. 2012) např. v podobě obchodování s drogami, lidmi, používání násilí apod. Tyto struktury jsou méně centralizované, jádra vyjednávání vlivu (tj. dohody o výnosech, rozhodování o způsobu reagování na indiskrece, koordinování aktivit při uplatňování vlivu atd.)⁸²² v nich vznikají spontánně a častěji se mění⁸²³.

Pokud je zkoumání korupce omezeno na problematiku organizovaného zločinu, respektive mafií, brání to podle našeho názoru postihnout tento fenomén v celé jeho šíři. Vztahy spřízněnosti a vzájemného protežování, jejichž je korupce projevem, mohou vznikat kdekoliv a mohou mít nejrůznější podobu. Díky své nehierarchičnosti a slabým sociálním vazbám se mohou snadno šířit, kontaminovat společnost a poškozovat ty, kteří se do námi popisovaných struktur nezapojí⁸²⁴. Pokud námi popisované struktury vskutku začnou masivně působit v běžném pracovním, společenském a dalším životě, získávají jevy, které jsou s tímto působením spojeny, širokou základnu a korupce spolu s dalším porušováním obecně uznávaných pravidel se stává standardem. Logicky roste i nákladnost boje s porušovateli pravidel, členy struktur se stávají i členové orgánů, které by tyto struktury měli odhalovat. Jedinci, kteří se rozhodnou praktikám, jež struktury používají, bránit či upozorňovat na jejich přítomnost, se často stávají jejich obětí.

Valenčík a kol. (2014, s. 93) definují struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad (zkráceně struktury založené na vzájemném krytí, případně jen struktury) následovně: „Jedná se typ sociálních sítí, které mají podobu vzájemného vydírání, vzájemného krytí i vzájemného protežování v institucionálním systému společnosti těch, co na sebe vědí něco takového, zveřejnění čehož by v daných společenských podmínkách vedlo k jejich difamaci a potrestání. Vazby v těchto strukturách jsou mimořádně pevné, mají tendenci propojovat se s vazbami založenými na investování do společenské pozice a ovládat částečně či za určitých podmínek i plně institucionální systém společnosti.“ Obecně lze konstatovat, že pojem struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad představuje volné struktury osob, které provádějí činnosti, jež jsou v rozporu s obecně přijatelnými pravidly lidského chování. Dané struktury nemají pevnou hierarchickou strukturu, aktivity, kterými se zabývají, nemají vždy charakter organizovaného zločinu. Spíše se jedná o aktivity, jejichž cílem je získat a udržet si nejrůznější privilegia, aktivity, při kterých dochází k nežádoucí redistribuci ve prospěch členů struktur. Členové struktur o sobě navzájem vědí, že porušují určité zásady, tato znalost je základem afinity

⁸²² Pojem jádro vyjednávání vlivu je analyzován v kapitole 8.4.

⁸²³ Krupka a Mochťák (2014) z hlediska vztahu korupce a organizovaného zločinu v postsovětských republikách uvádějí, že jde o dva odlišné koncepty, které ale v daném kontextu popisují tytéž sociální jevy. V daném ohledu se tyto koncepty, pokud jsou využívány pro analýzu korupčního jednání a organizovaného nezákonného jednání současně, zdají být matoucí. Jako nejvhodnější se jeví využití odlišných nástrojů společenské analýzy, které umožní jednání označované za korupci či organizovaný zločin uchopit z hlediska sociálního prostoru, ve kterém toto jednání vzniká. Zdůrazněme, že o to se právě snažíme v našem textu – snažíme se popsat prostor (prostředí), ve kterém ke korupci, respektive organizovanému zločinu dochází. Klitkegaard (2008) uvádí, že korupční struktury organizovaný zločin připomínají, nejsou však organizovaným zločinem. Nicméně tyto korupční struktury mají vlastní paralelní systémy získávání členů, vlastní hierarchii, vlastní systémy odměn a trestů, dohod a jejich vynucování. David a Nett (2007) rovněž zdůrazňují, že korupce je jiný samostatný fenomén, odlišný od organizovaného zločinu, může však sloužit jako prostředek krytí aktivit organizovaného zločinu.

⁸²⁴ Valenčík a kol. (2014) na základě zde uvedeného argumentují proti představě, jež se objevuje v mnoha konspiračních teoriích, že existuje jakési jediné „centrum zla“, které má na svědomí nejrůznější lidské problémy. Naopak autoři se domnívají, že moc, která vznikla ovládnutím klíčových institucionálních systémů (zpravodajských, mediálních, státních, finančních), pochází z propojení struktur vzniklých na bázi porušování obecně přijatelných zásad a struktur vzniklých na bázi pozičního investování, je rozptýlena a generována poměrně spontánními mechanismy na vzájemně propojené globální i lokální úrovni.

(blízkého vztahu, respektive vztahu spřízněnosti), který mezi nimi vzniká⁸²⁵. V důsledku porušování obecně přijatelných zásad jsou členové struktury vzájemně vydíratelní, zároveň se vzájemně protěžují, spolupracují. Opuštěním struktur by členové přišli o privilegia včetně toho, že by došlo ke ztrátě afinit, kterými členové disponují (viz rovněž kapitola 8.4). Ze zde uvedeného plyne, že struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad mají charakter redistribučního systému, přičemž se jedná o systém nežádoucí (nepotřebné) redistribuce. Od ostatních systémů se struktury liší svým skrytým charakterem, přičemž redistribuce probíhá ve prospěch dané struktury a na úkor systému (systémů), v nichž působí. Potom můžeme dané struktury označit v souladu s terminologií tohoto textu za paralelní redistribuční systémy⁸²⁶.

Zdůrazněme, že jakmile se v určitém společenském systému rozšíří vztahy vzájemného krytí porušování obecně přijatelných zásad, snižuje se pro určitou část hráčů riziko, že budou odhaleni a potrestáni. Naopak se lze domnívat, že podmínkou toho, aby se někdo stal součástí sítě afinit, která predeterminuje vznik koalic v různých společenstvích lidí (včetně různých organizací, a to i těch, které mají bránit porušování obecně přijatelných zásad typu policie), je právě to, „aby se na něho něco vědělo“, tj. aby se porušení obecně přijatelných zásad dopustil. K tomu, aby jednotlivé osoby (v terminologii her hráči) zůstaly členy dané struktury, lze dále uplatnit řadu postupů (Valenčík a Wawrosz 2015), např.:

- Zveličit porušení obecně přijatelných zásad, pokud se nějaký člen tohoto porušení dopustil, pěstovat v něm tak pocit viny a zároveň vděčnosti, že toto porušení nebylo oznámeno.
- Odměňovat člena struktury za poslušnost, když plní úkoly, které jsou mu uloženy.
- Uplatnit strategii demonstrativního používání dvojího metru: člen struktury je veden k tomu, že porušování určitého typu obecně uznávaných zásad je v pořádku. Pokud by se ale chtěl zvlivu struktur vymanit, byl by exemplárně potrestán a denunciován.
- Řízení osob formou inside informací: pokud se člen struktury domnívá, že zná vývoj systému, jehož je členem, má zároveň pocit konkurenční výhody před ostatními. Stává se snadno ovladatelným a říditelným, protože si na přísun informací tohoto typu zvykne a počítá s ním.
- Vytvářet pocit nepřítelů (nejlépe v osobě nečlena struktury).
- Posilovat v členovi struktury různé stereotypy typu stereotypu nekriticky uctívaného vůdce (v osobě jiného člena struktury).

Vše zde uvedené má podstatné důsledky např. pro férovost systému. Jak konstatují Jong-sung a Khagram (2005), podstatný faktor, který přispívá ke korupci (obecně k nekalému jednání), je právě férovost systému – čím je systém méně férový, tím v něm bude více zastoupena korupce⁸²⁷. Ze všeho zde uvedeného plyne, že struktury založené na vzájemném krytí obecně přijatelných zásad férovost systému jednoznačně snižují.

⁸²⁵ Valenčík (2015a) zde uvádí: „Nejsilnější afinity mezi lidmi vznikají na základě toho, že na sebe vědí něco takového, co je pro většinou komunitu nepřijatelné (jeví se jí jako špatné, negativní, zavrženíhodné).“

⁸²⁶ Připomínáme (viz kapitola 6.4), že korupční kontrakt splňuje charakteristiku paralelního redistribučního systému – je skrytý a poškozuje třetí stranu (neúčastníka korupce).

⁸²⁷ Jong-sung a Khagram (2005) dodávají, že nedůvěra vede k neefektivnímu veřejnému sektoru, jenž nezajišťuje statky, které by zajišťovat měl. Aby je občané získali, musí upláct osoby působící (pracující) v daném sektoru. Tato korupce dále podlamuje generalizovanou důvěru a země se tak ocitá v začarovaném kruhu.

Box 8.1-1: Pojem vztahy spřízněnosti

Valenčík (2012) konstatuje, že vztahy spřízněnosti jsou jakékoli vztahy mezi hráči, které zvyšují či naopak snižují vzájemné sympatie mezi nimi a mohou vést k upřednostnění vzniku některých koalic před jinými. Mohou to být vztahy rodinné či rodové, dané společným místem původu, studia, náboženskou či sexuální orientací, příležitostnou známostí, ale také možnostmi jednoho hráče vydírat druhého.

8.2 Názory na korupční sítě

Literatura obecně existenci korupčních sítí reflektuje a analyzuje⁸²⁸. Jak jsme uvedli v kapitole 2.6, Frič a kol. (1999) rozlišují celkem čtyři stádia korupce: 1) náhodná, 2) spontánně regulovaná, 3) organizovaná, 4) systémová. Od druhého stádia dále vznikají v dané společnosti korupční sítě, ve kterých se jejich členové vzájemně protežují, v důsledku čehož korupce má mj. formu klientelismu. Ve fázi organizované korupce se četnost korupčních aktivit mění v organizovanou činnost s jasně nastavenými pravidly a úkoly jednotlivých aktérů. Praktiky korupčního jednání přecházejí až k formám vydírání. Korupce proniká i do kontrolních mechanismů, které se postupně zevnitř paralyzují. Ve fázi systémové korupce jsou postupně klientské sítě propojovány se státními institucemi. Korupční sítě nutí (motivují) ke korupci státní úředníky a veřejné činitele. Korupce začíná být podporována ze strany státních organizací a systém státní správy bez korupce přestává fungovat. Tonoyan, Strohmeyer, Habib a Perlit (2010) explicitně zmiňuje korupční síť jako způsob řešení oportunistu v korupčních vztazích. Tavits (2010) si uvědomuje, že pravděpodobnost korupčního jednání je ovlivněna výší korupčního plnění, případného trestu v situaci odhalení, ochotou protistrany se korupčního jednání zúčastnit, pravděpodobností odhalení a dalšími faktory. Členství v síti redukuje faktory nepříznivé korupčnímu jednání a tím napomáhá jeho rozšíření.

Podstatným faktorem, proč korupční sítě vznikají, je skutečnost, že pomáhají rozšiřovat korupční přesvědčení⁸²⁹. Jak už jsme v tomto textu zdůraznili, lidé se snadněji budou dopouštět korupce, pokud budou přesvědčeni, že ostatní se rovněž korupce dopouštějí⁸³⁰. Pokud je člověk součástí nějaké korupční sítě, ví, že další členové sítě se korupce dopouští, respektive, že ji alespoň tolerují⁸³¹. Účast řady lidí v korupci, případně tolerance korupčního jednání rovněž přispívá k tomu, že členové sítě přestanou korupci chápat jako něco morálně zavrhovatelného, což zvyšuje ochotu korupčně jednat (Tavits 2010). Shleifer a Vishny (1998), Zelekha (2013) jdou dokonce dále, když upozorňují, že hodnota korupční sítě závisí na počtu osob, které se účastní korupčních aktivit. Pokud síť působí v nějakém prostředí, ve kterém se zároveň pohybují čestné osoby (nečlenové sítě), jejich přítomnost snižuje hodnotu sítě. Proto jsou tyto čestné osoby, i když síť neohrožují např. tím, že by její členy udaly, pro síť nebezpečím. Cílem členů sítě tudíž je tyto čestné osoby vtáhnout do korupčních aktivit, případně vyloučit z prostředí, ve kterém korupční síť působí. Korupce se na základě zde uvedeného může stát systémovou a země může skončit v neefektivní korupční rovnováze.

⁸²⁸ Problematikou korupčních sítí se zabývá např. Rose-Ackerman (1999), Karklins (2002), Kocunová (2009), Jiménez, Villoria a Quesada (2012).

⁸²⁹ Rothstein (2009).

⁸³⁰ Další detaily viz např. Bardhan (1997), North (1997), Rothstein (2009), Charron a Lapuente (2011), Jiménez, Villoria a Quesada (2012).

⁸³¹ Karklins (2005) z hlediska postoje členů sítě vůči korupci argumentuje, že obyčejní lidé, kteří se účastní korupčních aktivit, je stále nechápu jako morálně legitimní a i nadále korupci odsuzují. Nicméně se jich účastní proto, že je k tomu korupční prostředí nutí, a proto, že jsou přesvědčeni, že i ostatní se účastní. Pokud by tyto důvody odpadly, tak by se neúčastnili. Akers (1998) hovoří o tzv. teorii sociálního učení, kdy jedinci zkoumají, jak jednají ostatní lidé, zejména ti, které chápou za své vzory. Jejich jednání napodobují, a pokud je toto napodobení oceňováno, tak v daném jednání pokračují, a to i v situaci, kdy jednajícím má o svém jednání morální pochyby.

Ekonomická teorie (Rothstein 2007) zde varuje, že v takovém případě je velmi obtížné korupci odstranit zdola akcí individuálního agenta (např. individuálního policisty). Ten jednak nemá důvod se do takové akce pouštět, a pokud už se do ní pustí, je vysoce pravděpodobné, že mu okolí zabráni v jeho aktivitách. Teorell (2007) obdobně konstatuje, že v situaci, kdy je téměř každý korumpován, je poctivé chování chápáno jako deviantní a korupce se stává pravidlem hry (pravidlem lidského jednání)⁸³².

Nielsen (2003) podotýká, že korupční sítě mohou mít nejrůznější strukturu, charakter, mohou operovat v různých prostředích, mohou být založeny spíše na volných vazbách apod. Jako příklad uvádí sítě, které vznikly mezi bankéři, realitními agenty, regulátory a zvolenými politiky v osmdesátých letech dvacátého století v USA v bankovním sektoru, a jejichž podstatou bylo poskytování úvěrů členům sítě za zvýhodněných (netržních) podmínek. Důsledkem činnosti této sítě byla krize některých amerických spořitelen a obchodních bank⁸³³. Zdůrazňuje, že členové sítě se mohou vzájemně vydírat, přičemž, pokud k tomu mají odpovídající postavení či nástroje, mohou nutit ke korupčním aktivitám (zejména k placení úplatků nebo k poskytování jiných služeb) i nečleny sítě⁸³⁴. Sítě se nezabývají pouze aktivitami, které jsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami⁸³⁵, ale i běžnými aktivitami – poskytováním statků, při kterém žádné obecně přijatelné zásady nejsou porušovány. Tento konglomerát aktivit, kdy některé jsou v souladu s obecně přijatelnými zásadami a některé nejsou, činí síť neprůhlednější, hůře rozkrytelnou. Navíc vede k přesvědčení, že k tomu, aby byly realizovány obecně přijatelné aktivity, musí docházet i k těm nepřijatelným.

Nielsen (2003) dále zdůrazňuje, že dané sítě mohou mít dlouhodobý charakter, zahrnovat už několikátou generaci členů. Ti potom mohou těžit ze zděděného bohatství, které jejich předci získali prostřednictvím sítě. Díky bohatství mohou získat prvotřídní vzdělání, vybrané mravy, mohou se angažovat v dobročinných aktivitách a obecně být chápáni jako čestné a poctivé osoby. Členy sítě mohou být univerzitní pedagogové, novináři, auditoři, lékaři a další osoby, kteří zpravidla ve společnosti mají vysoký status. Má-li síť několikátou generaci členů, nemusí být již tolik zastoupeno vzájemné vydírání, respektive situace, kdy členové sítě jsou vystavováni situacím, v nichž musí něco porušit (něco provést), aby se na ně něco vědělo a byli k síti loajální. Neznamená to, že dané formy nejsou používány, ale vedle nich existují další. Členové sítě chápou své postavení, zvýhodnění apod. jako něco samozřejmého. Stalo se neformální normou, součástí sdíleného přesvědčení. Pokud by však člen sítě proti existujícím praktikám začal protestovat, přišel by o výhody, které mu z členství v síti plynou. Podstatná část příjmu⁸³⁶ jednotlivých členů může nějakým způsobem souviset s aktivitami, které se dějí v rámci sítě, a vyloučení ze sítě znamená přijít o tyto příjmy⁸³⁷.

⁸³² Demonstrativní výčet situací, ve kterých korupční jednání bylo chápáno za samozřejmé, přičemž tato samozřejmost je produktem korupční sítě, je uveden v poznámce číslo 148.

⁸³³ Podrobnosti k této krizi viz např. Waldman (1990).

⁸³⁴ Konkrétně Nielsen (2003) zmiňuje následující situaci: mějme auditora, který je členem sítě, a jeho klienta. Legální daňová povinnost klienta je 5 mil. USD, Auditor klientovi řekne: když mi dáte úplatek 100 tis. USD, snížím vaši daňovou povinnost na 2 mil. USD. Pokud mi úplatek nedáte, bude vaše daňová povinnost zvýšena na 7 mil. USD. Auditor ví, že jako člen sítě má zaručenu ochranu, pokud by si klient stěžoval.

⁸³⁵ Nielsen (2003) pojem obecně přijatelné zásady samozřejmě nepoužívá.

⁸³⁶ Horowitz (2002) v případě italských profesorů např. uvádí, že jejich univerzitní plat na počátku 21. století činil jen 20 % jejich celkových příjmů. Zbytek byly příjmy z vládních projektů, konzultačních aktivit apod. Bojem proti korupčním sítím mohli dotyční o zbývající část příjmu přijít, nehledě na to, že byl ohrožen i jejich univerzitní příjem.

⁸³⁷ Jako konkrétní příklad fungování sítě lze uvést následující situaci (detaily Nielsen 2003): v jedné latinskoamerické zemi vedoucí oddělení jedné nemocnice nechtěl, aby jako jeho podřízený byl přijat partajní člen bez dostatečných medicínských zkušeností. Odmítal, i když mu bylo nabízeno lepší místo. Odmítal, i když členové korupční sítě provedli šetření v jeho bydlišti a jeho příbuzným a známým naznačovali, že působí potíže. Nakonec byl doktor odvolán, přičemž zároveň bylo přijato nařízení, které mu zakazovalo vykonávat vedlejší činnost, nevztahovalo se ale na ostatní. Lze se ptát, proč bylo přijato dané nařízení, když stačilo doktora odvolat.

Eventuální pokusy o odstranění nebo snížení daných privilegií dále narážejí na skutečnost, že úspěch těchto aktivit je velmi nákladný, přičemž někteří aktivisté usilující o redukci privilegií k prosazení svého cíle rovněž používali zdroje získané korupcí⁸³⁸.

Podrobný popis fungování korupčních sítí v Itálii v sedmdesátých a osmdesátých letech dvacátého století podali della Porta a Vannucci (1999), když ukázali jejich na první pohled neviditelnou organizační strukturu bez jasného řídicího centra⁸³⁹. Punch (2000) v analýze korupčních praktik v policii v různých zemích světa rovněž uvádí, že v mnoha zemích korupce nemá charakter individuálního selhání, ale skupinového jednání, jež vychází z praktik, které mají neformální charakter, jsou hluboce zakořeněny, založeny na vzájemné solidaritě osob, které se daného jednání dopouštějí, a to i v případech, kdy se tyto osoby neznají. Collier (2002), Teorell (2007) a další autoři se na korupci dívají jako na instituci, když zdůrazňují, že korupční chování se stává pravidlem, je akceptováno a lidé se podle něho řídí⁸⁴⁰. Stefes (2007) vidí hlavní příčinu systémové korupce v bujících neformálních strukturách, které se stmelují do množství sítí, jež prostupují státní aparát, přetínají hranice mezi státem a společností, oslabují formální organizace a tím i právní stát jako celek. Za hlavní úkol proto považuje tuto asymetrickou mocenskou nadvládu zeslabit, deinstitucionalizovat a naopak posílit takové formální alternativy, kterou jsou kompatibilní s demokracií a volným trhem. Konkrétně konstatuje (s. 9), že demontáž systémové korupce v zásadě znamená podkopat neformální sítě, které fungují mezi občany a veřejnou správou a také spojují úředníky a jejich nadřízené. Dále je nutno zvyšovat horizontální zodpovědnost (tj. kontrola úřadů orgány veřejné správy – pozn. aut.), která přetne neformální vazby mezi úřady.

Konstatujme, že se objevují i názory, které se snaží na korupčních sítích najít něco pozitivního. Jeden z argumentů (Li 2009) ve prospěch sítí je skutečnost, že tyto sítě vedou, alespoň v rámci sítě, ke kooperativnímu chování. Prostřednictvím sítě se daří vymáhat závazky vzniklé mezi členy sítě – pokud některý z členů poruší závazek, je sankcionován všemi ostatními členy. Proti těmto argumentům lze namítnout, že kooperativní chování se uplatňuje pouze v rámci sítě, nikoliv na úrovni celé společnosti. Sítě mají z principu tendenci být nedůvěřivé vůči svým nečlenům, preferují své členy, což vede k nerovnostem. Co se týče sankcí vůči tomu, kdo porušil pravidla sítě, lze konstatovat, že tyto sankce mají povahu klubového statku (platí v rámci dané sítě). Týkají se pouze porušení pravidel sítě, nikoliv porušení ostatních pravidel. Může přitom snadno nastat situace, že pravidla, která jsou v síti vyžadována, jsou v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského chování, tudíž jejich porušení je žádoucí. Pokud dále síť nesankcionuje jednání, které je v rozporu s danými zásadami, ale není zakázáno pravidly dané sítě, svým způsobem síť podporuje dojem, že není nežádoucí, aby se dané jednání dělo. To může vést k tomu, že členové sítě budou toto nežádoucí jednání podporovat. Schramm a Trabue (2003) z hlediska charakteristik klubového statku, na kterém je síť založena, upozorňují, že klubové statky (včetně sankcí v případě porušení pravidel) musí mít optimální počet členů. Je-li síť příliš rozsáhlá, nemusí sankce fungovat, protože lze jen obtížně donutit všechny členy, aby skutečně sankce uplatnili. Prostředí inovací (obecně otevřená společnost, viz kapitola 5.6)⁸⁴¹ potom může síť

Odpověď podle zmíněné studie zní: aby byli zastrašeni případní následovníci onoho doktora, aby se nikdo další o podobné jednání nepokusil.

⁸³⁸ Nielsen (2003) jako příklad zmiňuje jihokorejského prezidenta Kim Jung Sama, který vyhrál prezidentské volby v roce 1992 s programem boje proti korupci. Po svém zvolení začal tento program vskutku realizovat. Nicméně v roce 1997 vyšlo najevo, že prezidentův syn získal milióny amerických dolarů v korupčně-vyděračských vztazích od mnoha korejských firem. Nielsen se domnívá, že tyto peníze sloužily k financování prezidentské kampaně a některých antikorupčních aktivit, které prezident jako bojovník proti korupci nebyl schopen získat od existujících korupčních sítí.

⁸³⁹ Další detaily viz poznámka číslo 148.

⁸⁴⁰ Podle našeho názoru ale tyto studie nedostatečně vysvětlují, proč se korupční jednání mohlo stát institucí (pravidlem).

⁸⁴¹ Další detaily viz Wawosz (2012a).

ohrožovat – řada aktivit, které byly dříve výhodné v síti, můžou začít být výhodné v otevřené společnosti. Síť potom ve snaze zachovat svoji existenci mohou inovacím bránit. Jedním ze způsobů obrany je tvorba rozsáhlých systémů sociálního zabezpečení a sociální podpory. Lidé závislí na těchto systémech nejsou motivováni inovovat⁸⁴² – prostředky ke svému živobytí získávají z těchto systémů, a nikoliv z vlastních produktivních a inovativních aktivit.

Shleifer a Vishny (1993)⁸⁴³ používají ve prospěch sítí jiný argument: síť snižují nejistotu z hlediska korumpujících, kolik a komu mají platit. Členové sítě své aktivity koordinují, usilují o maximalizaci příjmu (zisku) za celou síť. Nedochozí tedy k situaci, že každý korumpovaný se bez ohledu na ostatní korumpované snaží maximalizovat příjem (zisk) pro sebe, což však vede k neochotě korumpovaných všem korumpujícím platit. Zejména v systému totálně individualizované korupce (mnoho vzájemně nezávislých korumpovaných) korumpující neví, komu má platit, kolik má platit a zda se korupční plnění vskutku povede, zda dostane to, co korupcí sleduje. V systému korupčních sítí tato nejistota mizí – korumpující zpravidla vědí, co dostanou, a jsou ochotni platit větší částky. Z pohledu tohoto textu opět vyjádříme pochybnost, zda stav, kdy korumpující platí členům korupční sítě, je optimální. Korupční síť má vůči korumpovaným mnohem větší moc. Systém centralizované korupce neumožňuje osobám, po kterých korumpovaní žádají korupční plnění, tyto požadavky odmítnout, právě s odůvodněním, že korumpovaný není schopen slíbit splnění korupčního plnění. Ve stavu decentralizované korupce nelze vyloučit, že korumpovaní, aby vůbec získali nějaký příjem (např. z jiných aktivit korumpujících), od korupce upustí. Obecněji lze konstatovat (viz rovněž kapitola 3.2), že výše i charakter korupčního plnění není exogenním faktorem, ale je endogenním produktem korupčního prostředí.

Jakmile vznikne nějaká korupční síť, korupce se stane normou, ve společnosti se rozšíří korupční klima⁸⁴⁴, což boj s korupcí ztěžuje. Lze sice souhlasit s Haro-Suinaga (2004), že systém decentralizované korupce hrozí větším násilím (jednotliví korumpovaní mohou bojovat mezi sebou s cílem získat pro sebe co nejvíce korupčního plnění), že korupční síť mohou násilí mezi členy sítě omezovat, stále ale platí, že v případě decentralizované korupce se jedná o druhé nejlepší řešení, že náklady na neexistenci násilí jsou vyšší než v systému, kdy násilí je redukováno pomocí práva (v souladu s terminologií tohoto textu otevřenými postupy, na kterých se shodne celá společnost). Korupční síť totiž omezuje pouze násilí, které ohrožuje tyto síť a z hlediska plateb za redukcí tohoto násilí budou zneužívat svoje postavení. Goudie a Stasavage (1998) zde upozorňují, že z výhod korupční sítě jsou vyloučeni nečlenové této sítě, obvykle např. obyvatelé s nízkým příjmem. Do korupčních sítí rovněž obtížněji pronikají malé podniky, živnostníci apod. Důsledkem potom je, že nečlenové sítě stále čelí vysoké míře nejistoty. I tato nejistota odrazuje od inovačních aktivit, které se tudíž mohou omezovat pouze na členy sítě, případně subjekty schopné s danou nejistotou pracovat.

⁸⁴² Sciascia (2001), Betancourt (2002).

⁸⁴³ Podobně argumentují rovněž např. Cartier-Bresson (1997), Bardhan (1997), Goudie a Stasavage (1998), Celentani a Ganuza (2002).

⁸⁴⁴ Viz kapitola 2.6. Dodejme, že empiricky byla tvrzení Shleifer a Vishny (1993) testována v Lijane (2007), přičemž byla v zásadě potvrzena.

Box 8.2-1: Guanxi síť

Guanxi síť mohou sloužit jako příklad sítí s korupčním charakterem. Jedná se o síť, které po dlouhou dobu existují v Číně. Jsou založeny na osobních vztazích, které vycházejí z nějakého společného znaku (charakteristiky), jako např., že členové sítě pocházejí ze společného regionu, studovali na stejné škole, sloužili ve stejné jednotce. Nicméně členství v dané síti může získat i někdo, kdo nesplňuje danou charakteristiku, nicméně do sítě je vtažen (navržen) členem, který má odpovídající důvěru a který je schopen garantovat, že nově příchozí bude dodržovat pravidla sítě. Síť tak může expandovat a získávat osoby, které pokládá za pro sebe výhodné. Jedním ze způsobů je, že člen sítě dá nějaký dar nečlenovi sítě. Přijetí daru obecně zavazuje, a to nejen vůči příjemci, ale i vůči dalším lidem, které příjemce určí.

Guanxi síť jsou založeny na vzájemné směně statků, závazkových vztahů, darů, protislužeb apod. Investice do sítě vytvářejí sociální kapitál. Různé průzkumy ukazují⁸⁴⁵, že jedinci investují až 20 % svých prostředků, aby se stali členy, respektive aby udržovali členství v dané síti. Síť mohou být chápány jako klub, který snižuje transakční náklady lidských vztahů, garantuje, že práva a povinnosti plynoucí z těchto vztahů budou dodržovány. Investice do guanxi sítě lze chápat jako fixní kapitál, přičemž platí, čím více vztahů bude uskutečněno v rámci sítě, tím budou průměrné fixní náklady dané investice nižší. Síť řeší problém oportunistu (nedodržení závazku). Pokud v nějakém vztahu dvou členů sítě nastane porušení pravidel, ten, kdo pravidla porušil, bude sankcionován nejen svou „obětí“, ale i dalšími členy sítě. To spolu se skutečností, že porušení pravidel sítě může vést až k vyloučení ze sítě a tedy růstu transakčních nákladů v běžných vztazích, vytváří tlak na dodržování pravidel.

Zdroje: Schramm a Taube (2003).

⁸⁴⁵ Schramm a Taube (2003).

8.3 Struktury založené na vzájemném krytí a poziční investování

Pojem struktur založených na vzájemném krytí úzce souvisí s fenoménem pozičního investování (pozičních statků). Poziční investování budeme v souladu s literaturou⁸⁴⁶ chápat jako činnost, kdy nějaká osoba usiluje o získání, udržení a rozšíření určitého postavení (pozice), přičemž tato pozice dotyčnému přináší nějaké výhody (výsady), např., že může rozhodovat, že má přístup k určitým zdrojům, že může vykonávat určité činnosti, že může spotřebovávat lepší statky, že díky danému postavení má výhodnější investiční příležitosti apod. Osoba, která pozičně investuje, musí vynaložit nějaké vzácné zdroje (přínejmenším čas), aby danou pozici získala (udržela, rozšířila). Cílem dotyčného ovšem je, aby danou pozici nezískal každý. Poziční investování má smysl jen tehdy, když danými pozicemi disponuje jen někdo a v důsledku své exkluzivity může realizovat mimořádný zisk. Získaná pozice má podobu monopolu, respektive (častěji) oligopolu. Pokud existují bariéry, aby další osoby dotyčnou pozici získaly, nemohou tyto další osoby vstupovat do daného odvětví (oblasti) a držitelé pozice mohou realizovat ekonomický zisk. Poziční statek ve smyslu ekonomické teorie (Vatiero 2013)⁸⁴⁷ lze potom definovat jako statek, u kterých užitek ze spotřeby negativně závisí na spotřebě ostatních – od určitého okamžiku platí, že čím více osob tento statek užívá, tím je užitek ze spotřeby tohoto statku menší⁸⁴⁸.

Příkladem určité pozice v minulosti bylo členství v cechu, kdy jen členové cechu mohli produkovat určitý statek. Případně šlechtický titul, kdy jen držitelé šlechtického titulu mohli rozhodovat o určitých záležitostech, disponovali nějakým majetkem a z něho realizovali výhodnější investiční příležitosti. Ekonomická teorie si je problematiky pozičního investování vědoma. Jako jeden z prvních na něj upozornil Veblen už v roce 1899⁸⁴⁹, když konstatovali, že někteří bohatí lidé nakupují některé předměty nikoliv proto, aby uspokojili svou reálnou potřebu, ale aby uspokojili svou vědomou či podvědomou touhu předvést svou sociální pozici, své „úctyhodné“ postavení. Aby si člověk na vyšší pozici udržel vážnost a úctu, nestačí pouze bohatství akumulovat a vlastnit. Bohatství a moc je nutné vystavit na odív⁸⁵⁰. Je ale zřejmé, že poziční investování se neprojevuje pouze v okázalé spotřebě, ale že má i další formy⁸⁵¹. Valenčík a kol. (2014, s. 94) potom definují toto investování jako „pořizování

⁸⁴⁶ Např. Becker a Stigler (1974), Krueger (1974), Banfield(1975), Benson a Baden (1985), Klitgaard(1988), Boettke (1993), Murphy, Shleifer a Vishny (1993), Tullock (1996), Shleifer a Vishny (1998), Colombatto (2003), Wallis (2004), Lambsdorff (2002, 2007), North, Wallis a Weingast (2009). U nás např. Otáhal (2007), Otáhal (2009), Heissler, Valenčík a Wawrosz (2014), Valenčík a kol. (2014).

⁸⁴⁷ K dalším autorům, kteří uvádějí danou definici, patří např. Hirsch (1977), Pagano (1999), Schneider (2007).

⁸⁴⁸ Zdůrazněme přitom, že nemusí platit, že největší užitek nastává tehdy, pokud daný statek spotřebovává pouze jeden člověk. Naopak zpočátku s rostoucím počtem uživatelů užitek každého spotřebitele z pozičního statku roste – díky dalším uživatelům disponují jednotliví uživatelé lepšími sociálními kontakty, vazbami, informacemi apod. Od určitého okamžiku však bude uživatelů příliš mnoho, spotřebovávaný statek přestane být prestižní.

⁸⁴⁹ Česky Veblen (1999).

⁸⁵⁰ Podobně jako Veblen uvažuje i Simmel (1997) o módě. Podle autora je móda produktem třídního rozdělení. Móda vyšší vrstvy se liší od módy nižší vrstvy a bývá opuštěna v okamžiku, kdy si ji začne osvojovat nižší vrstva. Móda tak podle Simmela znamená připojení se ke skupině stejně postavených lidí, nacházejících se v určitém uzavřeném okruhu, do kterého je možné dostat se právě skrze ekonomické statky. Pojem móda podle Simmela obsahuje jak tendenci k sociálnímu vyrovnání se, tak k individuální odlišnosti a ke změně. Napodobení nás jako individua osvobozuje od nutnosti volby a dává nám možnost vstoupit do určitého sociálního okruhu lidí stejného postavení, přivádí jednotlivce na cestu, po níž kráčejí všichni. Jsme tak schopni zapadnout do určitého společenského okruhu a potvrdit své vlastní postavení na hierarchickém žebříčku společnosti. Snaha o odlišení je úspěšná právě z toho důvodu, že ne všechny třídy mají stejné možnosti k odlišení a to nám zaručuje, že toto odlišení se stane typické pouze pro onu určitou společenskou skupinu, a ne pro všechny členy společnosti.

⁸⁵¹ Na okázalou spotřebu se dle názoru tohoto textu lze dívat jako na formu, jak demonstrovat (vyjádřit) určitou pozici, jak ukázat své postavení. Okázalá spotřeba slouží spíše k potvrzení pozice než k jejímu získání, aby člověk nějakou pozici získal, musí zpravidla investovat i dalšími způsoby než pouze ve formě okázalé spotřeby. Jak konstatují Heissler, Valenčík a Wawrosz (2010, s. 66–67): „Demonstrativní spotřeba“, „okázalá spotřeba“ či „prestižní spotřeba“ není ničím jiným než projevem investování do společenské pozice, dosažení společenské

pozičních statků za účelem vytvoření nerovnoprávného postavení lidí z hlediska využívání investičních příležitostí (jak těch, které jsou spojeny s nabyváním schopností, tak těch, které jsou spojeny s jejich uplatněním). Má celou řadu forem od prestižní či okázalé spotřeby až po spotřebu související s rozehráním her, v nichž vítězí ten, kdo disponuje většími finančními prostředky (právní spory, omezení bezpečnosti apod.).“ Podstatná podle našeho názoru je právě skutečnost, že poziční statky vytvářejí nerovnoprávné postavení mezi lidmi, že držitelé těchto statků mají lepší investiční příležitosti (lepší možnosti, jak zhodnotit prostředky, které vlastní).

Poziční investování lze opět označit za součást lidské přirozenosti. Člověk má tendenci porovnávat sebe sama s ostatními lidmi, zkoumat své postavení v určité skupině⁸⁵². Může-li se oproti mase lidí odlišit, řada z nás k odlišení přistoupí už jen proto, že toto odlišení jim přináší užitek. Samotné odlišení by nebylo škodlivé. Problém nastává až tehdy, když v důsledku tohoto odlišení je ostatním bráněno dosahovat toho, čeho dosahují ti, kdo se odlišují. Jinak řečeno, problém začíná tam, kde společenské poměry a mechanismy, které v nich působí, umožňují přeměnu majetkové, příjmové či obdobné výhody, se kterou je členství v pozici spojeno, ve výsadu⁸⁵³, která omezuje možnosti společenského uplatnění a společenského vzestupu ostatních. To má dalekosáhlé důsledky. Pozičním investováním dochází k omezování konkurence v odvětví nabyvání a uplatnění schopností. Ti, kdo určitou pozicí nedisponují, nemusí mít dostatek zdrojů (včetně informací apod.), aby dokázali rozvinout své schopnosti⁸⁵⁴. Jsou tudíž méně produktivní a neohrožují držitele pozice. Menší produktivita však ovlivňuje výkonnost celého systému, který není dostatečně paretoovsky efektivní (protože produktivita systému je nižší než by v případě rozvinutí schopností mohla být, neprodukuje tento systém maximální množství statků, čili se nenachází na své hranici produkčních možností).

Na poziční jednání je dále nutno se dívat jako na jednu z forem nežádoucí redistribuce⁸⁵⁵. Jak jsme uvedli v kapitole 6.2, nepotřebná redistribuce může mít řadu podob včetně toho, že někdo získá (drží) nějaké privilegium a brání, aby tímto privilegiem disponovali i ostatní.

pozice je pak investicí, která má umožnit budoucí příjem. Tj. „demonstrativní spotřeba“ není „spotřebou pro spotřebu“, není samoučelem, ale jednou ze složek majetkového portfolia, od níž se očekává budoucí příjem. Jak jsme uvedli výše, díky okázalé, demonstrativní spotřebě může člověk získat řadu kontaktů, z nichž získá budoucí příjem. Typický příklad je třeba příklad advokáta, daňového poradce, lékaře, který okázale spotřebovává – ukazuje tím, že je úspěšný a schopný, a tím si láká nové zákazníky. Další kritický pohled na Veblena je obsažen ve Wawrosz (2007).

⁸⁵² Ekonomická teorie si je této skutečnosti vědoma. Např. J. Keynes (Keynes 1963) rozlišuje dva druhy potřeb: absolutní a relativní. Absolutní pociťuje jedinec vždy, nezávisle na tom, jaká je situace lidí kolem něho, relativní jen tehdy, mění-li pozici jedince ve vztahu k okolním jedincům. Absolutní jde uspokojit, relativní jsou neuspokojitelné. Obdobně Roy Harrod (Harrod 1970) rozlišuje demokratické a oligarchické bohatství. Úměrně tomu, jak se zvyšuje HDP a výkonnost ekonomiky, roste bohatství demokratické (tj. počet běžných statků na osobu), ale existují statky, jejichž množství je fixní nebo je lze jen nesnadno zvyšovat (osobní služby, originály uměleckých děl apod.). Toto tzv. oligarchické bohatství nebude nikdy přístupné všem, může se však měnit druh statků, které do něho patří, mohou přecházet do demokratického bohatství, ale místo nich vzniknou jiné. V současnosti se problematice toho, jak se lidé vzájemně srovnávají, věnuje např. Dan Ariley (např. Ariley 2009). V češtině též např. Petrák (2011).

⁸⁵³ Valenčík a kol. (2014) zde dodávají, že formou pozičního investování, tj. investováním do společenské pozice, při kterém se majetková výhoda mění ve výsadu, dochází k omezování rovnosti příležitostí, což vede k prohlubující se ekonomické segregaci.

⁸⁵⁴ V Česku lze za příklad skupiny, která oproti většinové populaci nedisponuje určitou pozicí, označit romské etnikum. Pokud jsou Romové ve větší míře než členové většinové populace umisťováni do odlišných škol, ve kterých nejsou rozvíjeny jejich schopnosti tak jako schopnosti většinové populace, ovlivňuje to jejich investiční příležitosti ve smyslu využití svých schopností k získání příjmu. Detaily viz např. Růžička (2011).

⁸⁵⁵ Viz kapitola 6.2. Literatura (Heissler, Valenčík, Wawrosz 2010) zde upozorňuje, že poziční investování je hrou s nulovým součtem. Ve všech hrách spojených s pozičním investováním vyhrává ten, kdo je schopen investovat více prostředků, ať už peněz, času apod. Druhý ztrácí buď vše, nebo alespoň část toho, co měl, a to jak v průběhu hry (to, co sám investuje do společenské pozice), tak zejména v důsledku prohry.

Jsme si přitom vědomi, že důsledkem pozičního investování mohou být i další formy nepotřebné redistribuce, např. skutečnost, že majitelé pozic jsou příjemci nejrůznějších dotací a podpor, které nepotřebují pro své živobytí, že jsou jim poskytovány nejrůznější (např. daňové) úlevy. Tyto formy redistribuce jsou ale důsledkem (projevem) existence pozice a s ním spojeného privilegia. Zdůrazněme přitom, že v reálu pozice nemusí být často vidět. Pozice může spočívat i v tom, že dotyčný chodil na určitý typ školy (na který bylo bráněno chodit jiným osobám), díky tomu získal lepší kontakty a informace a disponuje tak lepšími investičními příležitostmi. Domníváme se, že jedním z úkolů ekonomické teorie proto je, aby na konkrétních příkladech analyzovala, zda nějaký jev není nežádoucí redistribucí, zda není projevem pozičního investování.

Box 8.3-1: Poziční investování a dobývání renty

Pro přehlednost rozlišme problematiku pozičního investování a problematiku dobývání renty. Jak konstatujeme v kapitole 3.2, pojem vyhledávání (dobývání) renty (anglicky rent-seeking) označuje aktivitu, jejímž cílem je získání renty uměle vytvořené státním zásahem, například omezením nabídky. Jak se ale zmiňuje Jurečka a kol. (2013), v současné době je tento termín stále více používán v širším slova smyslu a zahrnuje jakékoliv chování, které má za cíl zvýšit příjem a zisk firmy, ale také odvětví, profesních organizací a jiných seskupení jinými cestami než produkcí užitečných statků. Přes nejednoznačnost pojmu „dobývání renty“ se domníváme, že tento pojem je spojen s institucionálním uspořádáním dané společnosti (se strukturou daných pravidel), že cílem dobývání renty je vytvořit takové institucionální uspořádání, kdy někdo je schopen získávat rentu a jiný nikoliv.

Poziční investování potom můžeme chápat jako širší pojem. Společné oběma pojmům je, že někdo usiluje o získání nějaké výhody a zároveň brání, aby touto výhodou disponoval úplně každý. Ten, kdo investuje do pozice tak může činit mnoha způsoby – okázalou spotřebou, dobýváním renty, zastrahováním svého okolí. Jinak řečeno, na dobývání renty se podle našeho názoru lze dívat jako na jednu z forem investování do pozice.

Ve strukturách založených na vzájemném krytí je členství spojeno s určitou pozicí. Členové struktur mohou disponovat lepšími kontakty, informacemi. Díky členství mohou mít přístup ke statkům a zdrojům, ke kterým se nečlenové nedostanou, respektive které získávají obtížněji (s vyššími náklady)⁸⁵⁶. Členové struktur se zároveň brání, aby danou pozicí disponoval úplně každý, protože v tom případě by z pozice nemohli realizovat příslušnou výhodu. Forma obrany může spočívat i ve snaze svázat ty, kteří nějakou pozicí disponují. Pokud tito lidé na sebe vzájemně něco vědí, jsou vydíratelní, vzájemně se protežují, mohou dané skutečnosti zvyšovat jejich ochotu dané pozice bránit, bojovat proti jejich narušitelům atd.⁸⁵⁷.

Prozatím jsme předpokládali, že struktury založené na vzájemném krytí jsou jednou z forem pozičního investování. Na celou problematiku se lze ale podívat i z dalšího pohledu a konstatovat, že jednou z příčin vzniku⁸⁵⁸ daných struktur je poziční investování. Jak plyne z výše uvedeného, pozice je exkluzivní statek – od určitého momentu platí, čím více lidí pozicí disponuje, tím více se její hodnota snižuje. Držitelé pozice musí svou pozici bránit.

⁸⁵⁶ Lze si třeba představit situaci, kdy se člen nějaké struktury (nebo jeho rodinný příslušník) díky svému členství dostane k lepší lékařské péči.

⁸⁵⁷ Dvořáková (2012a) připomíná, že klientské sítě (v naší terminologii struktury založené na vzájemném krytí) se brání, aby nebyly poraženy. Kdokoliv upozorní na korupci a klientelismus, musí být potrestán. Tím jsou případní kritikové daného stavu zastrahováni.

⁸⁵⁸ Připomeňme, že se nejedná o jedinou příčinu. Stále platí, že tyto struktury řeší problematiku oportunistu v korupčních vztazích, respektive ve vztazích, ve kterých dochází k porušování obecně přijatelných zásad (viz kapitola 8.1).

I v oblasti pozičního investování tedy existuje konkurence, každému investujícímu hrozí, že dotyčnou pozici získá někdo jiný dříve než on, respektive, že někdo jiný bude usilovat o získání jeho pozice. Pokud se někdo uchýlí k jednání, jež je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami⁸⁵⁹ (např. vydírání), může určitou pozici získat rychleji nebo snadněji bránit. Porušování obecně přijatelných zásad tak můžeme označit za prostředek získávání, uchovávání (udržování) a rozšiřování pozic. Pokud se v tomto porušování spojí více osob, může se jejich efektivita dále zvyšovat.

Valenčík a kol. (2014) dále připomínají (viz i výše), že v důsledku pozičního investování jsou omezovány schopnosti těch, kdo do pozice neinvestují. To ale vede k jevu, který lze nazvat paradoxem pozičního investování: poziční spotřeba (na rozdíl od schopnostní spotřeby) dělá ekonomický růst omezeným. Převaha poziční spotřeby ve společnosti vede k tomu, že dříve nebo později bude muset dojít k boji o omezené zdroje, takže je nutné stále více posilovat poziční investování, aby nedošlo k prohře v tomto boji. Porušování obecně přijatelných zásad je metodou, jak v tomto boji neprohrát. Můžeme proto formulovat tvrzení, že čím více bude docházet k pozičnímu investování, tím více bude v důsledku nedostatečné ekonomické výkonnosti celků, kde k tomuto jevu dochází, zastoupeno porušování obecně přijatelných zásad. Tím více se rovněž ti, kdo tyto zásady porušují, budou spojovat a vytvářet nejrůznější struktury, aby v boji o udržení a získání pozic vsutku uspěli⁸⁶⁰.

8.4 Struktury jako hlavní příčina existence a rezistence korupce

Z předcházejícího textu plyne, že dle našeho názoru struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad alespoň částečně řeší problém oportunistu v korupčních vztazích. Pokud v těchto vztazích stejně jako v jakýchkoliv jiných vztazích hrozí nebezpečí, že některá ze stran kontraktu nesplní své závazky, nemusí druhá daný vztah realizovat – bude jej pro sebe pokládat za příliš rizikový. Protože, jak tvrdíme výše, v důsledku existence struktur založených na vzájemném krytí vzniká mezi členy těchto struktur afinita (bližší vztah), je oportunní jednání v rámci struktury (v rozporu s pravidly struktury) nákladnější – znamená zradit a pravděpodobně i ztratit tento vztah. Tím, že se vytvoří afinita mezi danými stranami, že se vztah v důsledku existence struktury stává dlouhodobým, se vytvářejí překážky oportunnímu jednání. Členovi struktur rovněž hrozí nejrůznější způsoby potrestání. Jeho dosavadní porušování obecně přijatelných zásad může být těmi, vůči kterým se choval oportunisticky, prozrazeno a on může být potrestán. Může být z daných struktur vyloučen nebo může být jeho členství nějakým způsobem omezeno. Přestane tak realizovat výhody, které mu z tohoto členství plynou, nebude již disponovat tolika privilegii. Řadu záležitostí průměrné každodennosti⁸⁶¹, běžného obstarávání bude muset řešit složitěji. Pokud byl plnohodnotným členem daných struktur, stačilo se obrátit na ostatní členy a záležitost (lepší zdravotní péče, lepší školy pro děti, výhodnější

⁸⁵⁹ Zdůrazněme zde, že se i samotné dobývání pozice lze označit za porušení obecně přijatelných zásad (jednání v rozporu s mravním imperativem) – můžeme uplatnit rozumové důvody, jež nás nutí odmítnout argumenty, že toto jednání může být obecným zákonem. Opět se ukazuje, že porušování obecně přijatelných zásad má řadu podob, přičemž určité mohou z hlediska své formy být závažnější než jiné (např. vražda je závažnější než snaha zabránit konkurentovi podnikat).

⁸⁶⁰ Jedním z důsledků zde uvedeného je, že se zkracuje investiční horizont. Není-li udržení nebo získání pozice jisté, budou lidé preferovat takové pozice, které přinášejí krátkodobý vysoký zisk před dlouhodobými výhodami. To se odráží v chování celého ekonomického systému, kdy jsou preferovány krátkodobé cíle před dlouhodobými, což může mít negativní důsledky. Koneckonců i jednou z příčin ekonomické krize po roce 2007 bylo preferování krátkodobých cílů (např. v podobě prodat co nejvíce hypoték) před dlouhodobými (neřešilo se, zda příjemci hypoték budou schopni hypotéky v budoucnu splácet a jaké důsledky může mít toto nesplácení na stabilitu celého systému). Detaily viz např. Bolotov (2013).

⁸⁶¹ Slavík (1997), Slavík (2001), Slavík a Wawrosz (2004).

ekonomického kontaktu) mohla být jednoduše zařízena⁸⁶². Oportunním jednáním hrozí nebezpečí, že se dotyčný stane „obyčejným člověkem“, člověkem světa neprivilégií, světa, který není příjemcem redistribučních procesů. Ocitne se tedy ve světě, ve kterém se redistribuce děje na jeho úkor, ve kterém není členem vítězných koalic, ve kterém má menší možnost ovlivnit, co se kolem něho odehrává. Trestem je i samotná ztráta kontaktů, vztahů, příslušnosti k určité skupině⁸⁶³.

Námi popisované struktury dále fungují jako jedna z forem pozičního investování, přičemž jejich vznik je důsledkem tohoto investování. Pokud půjdeme v námi nastíněné logice dále, lze se domnívat, že struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad jsou hlavní příčinou existence a rezistence korupce, respektive dalšího jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami (typu zpronevěra, tunelování, zneužívání dotací atd.). Znovu tedy zdůrazňujeme, že korupční jednání nelze zkoumat izolovaně, ale v kontextu dalších forem porušování obecně přijatelných zásad, přičemž toto porušování se dle našeho názoru neděje izolovaně (typu jednotlivá žádost o úplatek nebo jednotlivá nabídka úplatku)⁸⁶⁴, nýbrž mnohdy jde o součinné jednání řady osob, které tvoří volné struktury, které lze charakterizovat porušováním obecně přijatelných zásad.

Naše tvrzení, že struktury založené na vzájemném krytí jsou (obecně, respektive konkrétně v ČR) hlavní příčinou korupce, lze odvodit z nejrůznější literatury. V současné ČR existují indicie o existenci korupčních sítí, které ale mají převážně volný charakter. K podstatným dokumentům obsahující tyto indicie patří výroční zprávy Bezpečnostní a informační služby (BIS) za roky 2010 až 2014 (BIS 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)⁸⁶⁵ – viz box 8.4-1. Domníváme se, že to, o čem BIS píše, lze z hlediska naší terminologie označit za struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad. Volné a neformální korupční sítě v ČR zmiňují i další texty⁸⁶⁶. Konkrétně:

- Pachmann (2006, s. 7) popisuje jeden z projevů struktur: „Vzhledem k centralizaci korupce v České republice je velmi pravděpodobné, že k veřejným financím se přímo či nepřímo snaží dostat stejní lidé, kteří mohou se silnými konkurenty vytvářet kartely a vzájemně se vykrývat při ucházení se o veřejné zakázky a nikoho jiného do tohoto lukrativního obchodu nepustit. Tato metoda byla vysledována i v zemích s podstatně nižší mírou korupce.“
- Deník (2007) na základě průzkumu společnosti GFK konstatuje, že „v Čechách existuje neoficiální a neformální struktura, dobře organizovaná a efektivně fungující ku prospěchu zúčastněných aktérů“, která obchází psaná pravidla společnosti. Tito lidé

⁸⁶² Skutečnost, že členové struktur disponují nejrůznějšími výhodami, si uvědomuje i Klíma (2015, s. 116): „(...) krajší a celostátní bossové realizují svůj nadstandardní zisk tak, že jim politická a úřednická sféra zprostředkovává za neférových podmínek například veřejné zakázky či nákup pozemků a domů. Na straně druhé, stejně parazitických politikové a úředníci za to zinkasují svůj podíl například v podobě zajištění odkupu domů a pozemků ‚za hubičku‘, pozvání na luxusní dovolenou nebo poskytnutí ‚každodenního servisu‘ (nákup značkových hodinek či návštěva u špičkového lékaře atd.)“ Dodejme, že zde popsání jevy jsou typickými příklady nežádoucí redistribuce.

⁸⁶³ Zde se shodujeme s psychologickou literaturou. Viz např. Nakonečný (2009).

⁸⁶⁴ Samozřejmě jsme si vědomi, že může docházet k izolovanému porušování obecně přijatelných zásad, které není součástí žádné struktury. Konstatujeme zde, že vztah členů struktur k danému porušování musí být nutně ambivalentní. Na jednu stranu mohou takovéto jednání schvalovat – ten, kdo takto jedná, nebude mít s velkou pravděpodobností čas a ani zájem proti strukturám bojovat. Na stranu druhou daným porušováním mohou členové struktur přicházet o výnosy. Členové struktur budou proto zvažovat, zda pro ně je toto porušování výhodné. Pokud se začnou domnívat, že nikoliv, tak zasáhnou.

⁸⁶⁵ BIS publikuje svou výroční právu za daný rok vždy v červenci až v září následujícího roku. Tj. např. výroční zpráva za rok 2010 byla publikována v létě v roce 2011.

⁸⁶⁶ Existenci struktur přiznávají i jejich členové. Například významný lobbista Martin Ulčák v roce 2009 uvedl (citováno z Klímová 2009): „Vláda rozhoduje, ale je průsečíkem vlivových sfér. Zatímco za Zemana (premiér v letech 1998–2002) to byly jednotlivé příběhy, které byly více či méně zlobované, což je normální všude ve světě, teď je z toho systém. Kolem ministerstev se ustálily lobbystické a mocenské struktury.“

jednají s vědomím, že tím ostatním škodí. Výzkum naznačil, že elity považují systém známostí a protekcí za nedílnou součást života a že se proti této samozřejmosti nijak nebouří.

- Šmíd a Kupka (2011, s. 247) uvádějí: „Obchody a aktivity korupčních sítí by existovaly pravděpodobně i nezávisle na aktérech organizovaného zločinu. Jejich podoba a profesionalita obchodů a aktivit v tomto případě však vyplývá právě z jejich personální či profesní minulosti. V žádném případě nešlo o exkluzivní členství, které by omezovalo vstup nových aktérů do sítí či konkrétních obchodních aktivit. Na rozdíl od tradičních zločineckých aktivit v těchto případech panoval spíše podnikatelský newspeak, kdy bylo jasné, že pohyb v ilegálních patrech podnikání je spíše záležitostí právní interpretace než klasickou krádeží či loupeží.“
- Bělohradský (2011) zmiňuje: „Korupce ve vlastním smyslu je možná jen v prostředí, které charakterizuje hegemonie liberálně-demokratické kultury⁸⁶⁷ a ve kterém proto nehrát podle pravidel je výjimkou. Malá skupina hráčů se spolčuje, aby maximalizovala svůj užitek tím, že nerespektuje pravidla; to ale funguje jen za předpokladu, že rozhodující většina hráčů pravidla respektuje. S růstem počtu nekorektních hráčů výnosnost korupce klesá, a když nekorektně hraje většina hráčů, problém už není řešitelný policejně a soudně. Vznikla rozsáhlá subkultura tichých dohod legitimizujících překračování pravidel, italský výraz pro tuto situaci je *corruzione ambientale*, neboli korupce daná prostředím. Kdo chce v takovém prostředí přežít, musí přijmout tichou dohodu o principech, podle kterých se rozdávají privilegia. (...) To, co se v Česku nazývá korupce, je ve skutečnosti rozsáhlá a rozvětvená subkultura, s hlubokými kořeny v minulosti, legitimizující pojetí politiky jako distribuce privilegií na základě tichých dohod mezi kmotry a jejich klienty.“
- Dvořáková (2012c) tvrdí, že český systém korupčních sítí není klasickou mafiánskou pyramidovou strukturou s jasnou hierarchií. Spíše se jedná o propletený systém známostí, ve kterém jednotliví členové realizují své (často vzájemně odlišné a protichůdné) zájmy. Svým způsobem se jedná o svérázné budování sociálního kapitálu, specifických kontaktů na nejrůznějších úrovních rozhodování. Struktura fungovala na tom, že někdo se nechal zavázat⁸⁶⁸, následně (klidně s časovým odstupem jako oplátka za to, co dostal) se zavázaný dopustil nějakého porušení obecně přijatelné zásady, což jej dále vtáhlo do dané struktury⁸⁶⁹.
- Organizace Transparency International (Transparency International ČR 2013) upozorňuje, že: „Pro sofistikovanou korupční trestnou činnost (...) je složitost vzájemných vztahů zainteresovaných osob typická. Takovéto klientelistické vazby fungují neformálně a ne vždy se na první pohled vyznačují jednoznačnými linkami mezi podplácejícími a podplácenými.“

Domníváme se, že náš přístup je v souladu s Granovetter (1973)⁸⁷⁰, který se snaží analyzovat sílu jednotlivých mezilidských vztahů, přičemž pojem síla definuje jako kombinaci

⁸⁶⁷ Nesouhlasíme tedy s Bělohradského názorem, že korupce je možná jen v prostředí liberálně-demokratické kultury. Jak v textu (viz např. kapitoly 2.1, 2.2) ukazujeme, korupce je stará jako lidstvo samo, odehrávala se i v prostředích, která nelze označit za liberálně-demokratické. Shodujeme se zde s Pehe (2011), který v reakci na Bělohradského text uvedl, že korupce existovala odjakživa ve většině lidských společnostech.

⁸⁶⁸ Přičemž zavázaný pravděpodobně tušil, že to, co dostal, není úplně standardní, čili tušil, že přijetím služby se určitého porušení pravidel dopustil.

⁸⁶⁹ Dvořáková (2012c) popisuje, jak fungoval daný systém na Právnické fakultě Západočeské univerzity: Praxe byla taková, že někdo tam dá doktorát, podívá se na to vedení fakulty a řekne: „To je zajímavý soudce ze severu, ten by se nám mohl hodit.“ Následně pak došlo ze strany vedení fakulty ke „vstřícnému gestu“, například k přesunu termínu obhajoby o půl roku dříve. Student získal výhodu, aniž by musel kohokoliv uplácet, nicméně zůstal vedení školy zavázaný. To se týkalo nejprve jen právníků, ale posléze došlo například i k zapojování policistů, kteří se přes takzvaný program celoživotního vzdělávání mohli dostat k titulu za několik týdnů. Tím došlo k posílení a imunizaci celého systému.

⁸⁷⁰ Další detaily též Granovetter (1985).

času, emoční intenzity, vzájemné důvěry a služeb, které si účastníci vztahu poskytují. Logicky, zde platí, čím více jsou jednotlivé složky zastoupeny, tím je vztah dvou osob silnější. Granovetter ve svém textu upozorňuje na sílu slabých vztahů mezi lidmi, jež nemají zde uvedené složky silně zastoupeny, jsou však schopni kooperovat např. na základě společného přesvědčení nebo zkušenosti. Díky těmto vztahům lidé dokáží získat zaměstnání, informace, investiční příležitosti apod. Existuje ale i opačný vztah. Mezi osobami, které se zapojí (jsou zapojeny) do nějaké struktury založené na vzájemném krytí vzniká bližší společné přesvědčení a zkušenost. Pokud dotyční členové spolu začnou více kooperovat, posilují se zde uvedené složky (čas, emoční intenzita atd.), vztahy se potom stávají silnější a pro dotyčné je obtížnější tyto vztahy opustit⁸⁷¹.

Box 8.4-1: Bezpečnostní informační služba (BIS) o volných korupčních strukturách

BIS ve svých výročních zprávách často zmiňuje volné korupční struktury.

- BIS (2011, kap. 1.6)⁸⁷² uvádí: „Český organizovaný zločin nejvyšší úrovně má podobu vlivových (klientelistických) sítí a podnikatelsko-mocenských struktur. Prostřednictvím legálních ekonomických subjektů profituje zejména systematickým obohacováním se na veřejných rozpočtech a firmách se státní majetkovou účastí. Podnikání představitelů takových struktur (prostřednictvím legálních obchodních subjektů) je však zároveň doprovázeno uplatňováním vlivu na orgány státní správy a samosprávy, na legislativní proces, ale i na státem ovládané podniky atd. Jejich činnost má povahu kriminality bílých límečků, přičemž rozlišit legální postupy od nelegálních je stále obtížnější. Spíše než o pevnou strukturu se jedná o systém volných, vzájemně spolupracujících a prostupných sítí disponujících penězi a/nebo vlivem a kontakty. Vedle skrytého působení, uplatňování vlivu a používání korupce lze mezi typické jevy zařadit i využívání specialistů (např. právníků, daňových a mediálních odborníků).⁸⁷³ Takové struktury se neuchylují ke zjevnému fyzickému násilí. S jejich působením souvisí i zajišťování nepostižitelnosti prostřednictvím ovlivňování orgánů činných v trestním řízení a soudů.

(...)

Korupční jednání nabyla velmi sofistikovaných podob, jejichž odhalení či následné stíhání orgány činnými v trestním řízení je velmi obtížné. Korupce jako prostředek pro dosažení zamýšlených výhod je navíc nahrazována systémem klientelistických sítí, ve kterém se přímé finanční a hmotné vazby účastníků vytrácejí a jehož odhalení a případné postihnutí je ještě obtížnější.“

- BIS (2012, kap. 2.2)⁸⁷⁴ téma dále rozvíjí: „Za těmito aktivitami stojí především neformální neinstitucionalizované struktury, které nabývaly podob vlivových a kliente-

⁸⁷¹ Gaivoronskaya a Filonenko (2015) říkají, že korupční sítě v Rusku tvoří rozdílné subjekty, které se zřídka znají (osoby podnikatelského světa, osoby pracující ve veřejné správě, advokáti a jiní specialisté), ale nemají jiné bližší vazby. Vzájemně se však potřebují, poskytují si korupční služby, kooperují. Dvořáková (2012a, s. 138–140) uvádí: „Často se objevuje naivní představa, že se clientské sítě vytvářejí tak, že se vyhledá určitá osoba pro určitý úkol či funkci. To je spíše výjimečná situace, protože umístění konkrétní osoby do konkrétní funkce není zcela jednoduché prosadit a závisí to na mnoha mocenských faktorech. Při vytváření clientských sítí jde svým způsobem o svérázné budování sociálního kapitálu, specifických kontaktů na nejrůznějších úrovních rozhodování. (...) Jedním z kritérií bývá politické krytí. Nutno říci, že budovatelé těchto sítí nemívají ideologické předsudky ani nekádrují své klienty. Většinou se orientují na členy hlavních politických stran (...) Clientská síť nikdy nevzniká tak, že by jedinec či skupina lidí programově vyhledávala a doplňovala další klienty. Dobře nastavené clientské prostředí (...) je schopno žít vlastním životem, vytvářet a prohlubovat další vazby.“ Dvořáková (2012a) dále ve svém textu popisuje, jak na právnické fakultě v době, kdy děkanem, respektive proděkanem byl Milan Kindl (1999–2009), byly poskytovány nadstandardní služby nejrůznějším politikům, úředníkům veřejné správy, policistům apod. Cílem bylo tyto osoby si zavázat a použít pro vlastní prospěch, přičemž k využití nemuselo dojít u všech osob. Viz rovněž poznámka číslo 869.

⁸⁷² Jedná se o výroční zprávu BIS za rok 2010. Viz poznámka číslo 865.

⁸⁷³ V terminologii našeho textu BIS upozorňuje na paralelní nežádoucí redistribuci.

⁸⁷⁴ Výroční zpráva BIS za rok 2011.

listických sítí. V některých případech tyto sítě vytvářely paralelní mocenské struktury, jež ohrožovaly či přímo podřývaly činnost orgánů státní správy a samosprávy⁸⁷⁵. Jedním z charakteristických znaků představitelů těchto subjektů bylo jejich společenské postavení a konexe. Vazby na představitele české justice nebo politické, ekonomické a společenské elity jejich případnou represi ze strany příslušných orgánů dále ztěžovaly. Hlavní metodou je korupce, aktivace klientelistických vazeb, maření vyšetřování, uplatňování ekonomického vlivu či nátlaku, mediální manipulace, využívání firem a společností legální ekonomiky či zneužívání struktur politických stran a nevládních organizací. Jen malá část těchto metod je postižitelná trestněprávní či jinou represí, neboť nejsou ze své povahy nelegální. I v případech, kdy jsou uplatněné metody organizovaného zločinu trestné (např. korupce), je dokazování takového jednání mimořádně obtížné.

(...) Potvrzuje se, že provázanost podnikatelské a komunální sféry je příčinou korupčních jevů při transakcích s veřejným majetkem a že klientelistické a korupční praktiky zasahují jak velká (statutární) města, tak malé obce. V řadě měst jsou vlivové skupiny schopny zasahovat do rozhodování zastupitelstev a eliminovat vliv funkcionářů samosprávy, kteří jim nevycházejí vstříc. Vyšetřování závažných případů, u nichž existuje podezření, že došlo k trestně právnímu jednání, komplikují politické konsekvence a možná podjatost místních orgánů činných v trestním řízení. Při transakcích s veřejným majetkem často dochází k napojení zastupitelů na spřízněné společnosti, které směřuje ke střetu zájmů a podezření ze zneužití pravomoci úřední osoby. Kritici poměrů musejí čelit tlaku podnikatelských lobby. (...) Klientelismus na regionální úrovni se projevuje i rostoucí mírou politické korupce, která zasahuje do výkonu zastupitelské demokracie. Vlivové, zejm. podnikatelské skupiny, ale i lokální hnutí s politickými ambicemi se snaží ‚preventivně‘ ovlivnit volební procesy kupováním hlasů, účelovými změnami trvalého pobytu občanů-sympatizantů, netransparentní podporou volební kampaně, diskreditací nepohodlných osob apod.

(...) V některých případech nebyli konkurzní soudci přímými organizátory zmanipulovaných konkurzů, ale spíše osobami, které byly vzhledem ke své nezastupitelné roli v konkurzním řízení využívány ze strany organizátorů stojících mimo justici. Pochybení soudců, jakkoliv závažná, spočívala zejména v rovině korupčního jednání, a jednalo se o individuální selhání představitelů justice. Vedle korupčních selhání jednotlivých soudců BIS zaznamenala poznatky o tom, že se v rámci některých krajských soudů zformovaly klientelistické či jinak vztahově provázané skupiny, které manipulovaly insolvenčním řízením. Na rozdíl od případů z předchozích let v nich soudci hráli podstatně významnější úlohu, než pouhých účastníků skupiny. Tyto skupiny kromě soudců tvořili insolvenční správci, představitelé dalších justičních profesí, podnikatelské subjekty, a příp. i osoby z prostředí organizovaného zločinu.”

- BIS (2013)⁸⁷⁶ pokračuje:

Kap. 3.1: „Oblast ochrany významných ekonomických zájmů státu je v mnoha ohledech úzce provázána s tématy, jimiž se BIS zabývá v části věnované organizovanému zločinu. V podstatě se dá říci, že jde o dvě strany jedné mince, o dva různé pohledy na totéž – na cílené a mnohdy i organizované činnosti, jejichž cílem je získat takový vliv na představitele úřadů veřejné správy, který je v další fázi možné využívat, a to i dlouhodobě, pro vlastní obohacení formou nelegitimního odčerpávání finančních prostředků určených na různé projekty, jejichž cena je pro tyto účely uměle nadhodnocována. Bylo by však velmi zjednodušující se domnívat, že se uvedený problém týká jen ‚nejvyšších pater‘ veřejné správy. Opak je pravdou, s tímto problémem se lze setkat na všech úrovních veřejné správy, pouze v různém

⁸⁷⁵ V naší terminologii bychom opět (viz rovněž poznámka číslo 873) hovořili o strukturách provádějících paralelní redistribuci.

⁸⁷⁶ Výroční zpráva BIS za rok 2012.

rozsahu. Bez nadsázky jde o celospolečenský problém prostupující všemi oblastmi financovanými z veřejných rozpočtů⁸⁷⁷.

(...) Nehospodárné nakládání s majetkem ve státním sektoru bylo spjaté s omezením nezávislého a efektivního ekonomického rozhodování ve státních institucích a státem ovládaných společnostech. Mnohé státní instituce a státem ovládané podniky nakládaly se svěřenými prostředky nehospodárně. BIS opakovaně zaznamenávala při zadávání zakázek postupy, které byly v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, nebo které tento zákon účelově obcházely. Nehospodárnost se projevovala často také v neefektivním prodeji vlastních služeb, zboží a majetku. Společným rysem v těchto případech byla existence neformálních vazeb mezi zástupci dotčených státních subjektů a skupinami osob, které se z jejich činnosti snažily získat prospěch. Tyto skupiny využívaly vazby na výše postavené představitele státních subjektů k rozšiřování svého vlivu dosazováním spřízněných osob do celé podřízené organizační struktury. K prosazení svých zájmů pak využívaly interní informace získané od těchto osob, nebo ovlivňovaly jejich rozhodování⁸⁷⁸. Součástí metod, kterými se tyto skupiny snažily získat privilegovaný přístup k zakázkám nebo výhodnější podmínky při jejich plnění, byly dohody o obsahu zadávacích podmínek nebo o formě použitého výběrového řízení, dodatečné změny již dojednaných smluvních podmínek či neuplatňování sankcí ze strany zástupců státu a státem ovládaných podniků. Výše popsany způsob upevňování personálního vlivu ve státních institucích má za následek, že ani razantní změna vrcholového vedení nemusí vést k nápravě situace. V několika případech dokázala struktura na úrovni středního a nižšího managementu zajistit, aby nové vedení nebylo schopno zásadní problémy identifikovat či najít jejich vhodné řešení, nebo pomáhala udržet vliv původního managementu.⁸⁷⁹

Kap. 3.2: „Struktury organizovaného zločinu nejen nadále systematicky vyváděly prostředky z veřejných rozpočtů (např. prostřednictvím dotací, veřejných zakázek, outsourcingu veřejných služeb), ale zejména byly schopny ovlivnit důležitá rozhodnutí orgánů státu a samosprávy, která se týkala infrastrukturních projektů, dotačních programů, veřejných zakázek souvisejících s poskytováním veřejných služeb, či samotný legislativní proces. Ke korupci jako takové lze obecně poznamenat, že její obraz ve společnosti může být zkreslený. Na jedné straně je třeba konstatovat, že korupce, stejně jako jiné negativní jevy ve společnosti, je věcí každého občana. Korupce není izolovaným jevem, který se objevuje jen ‚někde‘. Korupční jednání lze nalézt na všech úrovních veřejné správy v linii obec – kraj – stát, stejně jako v dalších oblastech. Jedním z účinných postupů, kterými lze snížit korupci na minimum, je boj s tímto negativním jevem již na nejnižších úrovních. Podaří-li se snížit objemově nižší, ale rozsahem velkou korupci na nižších úrovních, nepřeroste tak snadno ani do úrovní vyšších. To však vyžaduje osobní zodpovědnost každého občana i každého voleného zástupce občanů. Na druhé straně existují ve společnosti skupiny, které se snaží ve svůj vlastní prospěch zneužít pohledu na korupci jako svého druhu ‚moderní téma posledních let‘ k tomu, aby obraz korupce ve společnosti prezentovaly v co nejtmašších barvách. Záměrně pak zkreslují skutečnou míru a rozsah korupce a snaží se samy sebe vydávat za ‚jediné správné‘ bojovníky proti korupci ve společnosti a účelově kritizovat všechny ostatní. Takový přístup však pozitivnímu vnímání protikorupčních kroků nepřispívá, ba naopak. (...)

Regionální klientelistické systémy, zaměřené na vyvádění prostředků z veřejných rozpočtů, prostupují na úrovni krajů veřejnou správou i podnikatelskou sférou. Rozvoj

⁸⁷⁷ Byť se to v BIS (2013) explicitně nepíše, je zřejmé, že se jedná o rozvětvenou činnost řady struktur, které nemají jednotné vedení. Spíše se mezi sebou snaží vyjednat odpovídající vliv.

⁸⁷⁸ BIS zde našeho názoru popisuje typický rys struktur.

⁸⁷⁹ Závěry BIS se zde shodují s tím, na co upozorňuje Frič a kol. (1999). Detaily viz kapitola 2.6.

a zpevnění klientelistických sítí jsou v posledních letech spojeny zejména s existencí regionálních operačních programů (ROP)⁸⁸⁰. K rozvoji regionálního klientelismu významně přispěla i několikanásobná kumulace funkcí a z toho vyplývající provázání orgánů ROP s krajskými i místními samosprávami, zcela minimální osobní odpovědnost zástupců regionů v orgánech ROP a absence nezávislé věcné kontroly účelnosti projektů žádajících o dotace. Jedna z klientelistických sítí byla zmapována v Ústeckém kraji, další se formovala v jihočeském regionu v souvislosti s prosazováním projektu Šumavské elektrické dráhy. (...)

Obdobný problém představují obecní společnosti s nejasnou vlastnickou strukturou, které zabezpečují činnosti v zájmu obcí. Jedná se zejména o dopravní podniky, společnosti energetické či vodohospodářské, firmy zajišťující svoz a likvidaci odpadu nebo krematoria. V těchto společnostech drží často určitý podíl akcií také podnikatelské subjekty s netransparentní vlastnickou strukturou (společnosti s akciemi na majitele či sídlící v daňových rájích). Skrytými spolujednateli obecních společností tak mohou být i představitelé radnic, jejich příbuzní nebo jinak s nimi spřízněné osoby. Neprůhledná vlastnická struktura obecních společností umožňuje vyvádění peněz z rozpočtů obcí a měst neznámým beneficiům. Vyloučit nelze ani střet zájmů členů zastupitelstev a rad měst a obcí při rozhodování o veřejných zakázkách. Kromě případu Pražských služeb, a.s., kde téměř pětina akcií drží kyperská firma Soranus Limited vlastněná rovněž neprůhlednou ‚kyperskou‘ skupinou Natland Group Limited, lze najít takovéto subjekty v každém regionu ČR, např. Vodovody a kanalizace Hradec Králové, a.s., Krematorium a.s., Teplárna České Budějovice, a.s., Vodovody a kanalizace Chrudim, a.s. ad.“

Kap. 3.4. „Jak již bylo zmíněno výše, jde o velmi širokou, různorodou a v čase proměnlivou směsici aktivit, kde je často velmi náročné přesně rozlišit legitimní uplatňování ústavních občanských práv od činností namířených přímo, nebo ve svém důsledku, proti demokratickým základům státu a jeho ústavnímu pořádku.“

- BIS (2014)⁸⁸¹ v podstatě opakuje:

Kap. 2.1: „V obecné rovině se fenomény ohrožující ekonomické zájmy státu v čase příliš nemění. Stát se setrvale potýká s nedbalým nebo neefektivním přístupem jeho zástupců ke klíčovým ekonomickým rozhodnutím, s nelegální činností (korupce, klientelismus, vydírání, manipulace veřejných zakázek atd.), s obchodními aktivitami soukromých subjektů nebo cizí moci směřujícími proti dlouhodobým hospodářským a strategickým cílům státu (např. akvizice strategických firem, snahy o monopolizaci) a s lobbíngem v jeho základní, legální podobě, ale často prováděným skrytě a s nejasnými cíli nebo s využitím nepravdivých, zmanipulovaných argumentů. (...) Potvrzuje se, že mnoho negativních, dlouhodobě se vyskytujících fenoménů, které jsou předmětem značného zájmu veřejnosti, médií či nevládních organizací, je ve skutečnosti pouze projevem hlubších strukturálních nedostatků. (...)

Modelovým příkladem je nedůsledný způsob, jakým stát uplatňuje svá vlastnická práva v obchodních společnostech a státních podnicích. Často pouze formální výkon funkce dozorčích rad, které by měly být hlavním nástrojem vlastníků pro kontrolu společností, vede k výraznému nárůstu vlivu managementu. Ten prostřednictvím poskytování různých výhod získává na členy dozorčích rad vliv, který akcionáři postupně zcela znemožňuje účinně kontrolovat hospodaření společností standardními nástroji. Nejvyšší management díky tomu může vytvářet vazby přímo se zástupci státu, kterým při nefunkčnosti dozorčích rad nezbyvá nic jiného, než se obrátit na exekutivu společnosti, která tím dále upevňuje svoji pozici. Absence kontroly a odpovědnosti pak vytváří vedení prostor pro prosazování vlastních, partikulárních zájmů poškozujících spravované společnosti. Zmanipulované zakázky,

⁸⁸⁰ Regionální operační programy lze dle našeho názoru označit za typický příklad nepotřebné redistribuce.

⁸⁸¹ Výroční zpráva BIS za rok 2013.

nevýhodné prodeje majetku, klientelismem ovlivněná personální politika apod. jsou pak již jen zákonitě důsledky prvotního selhání státu při výkonu vlastnických práv.⁸⁸² (...) Management zejména akciových společností, který se jen s mírnými obměnami na základě neformálních vazeb se zástupci státu udržuje na svých místech po mnoho let, vytváří nepřehledné a často nevypověditelné smluvní vztahy se spřízněnými společnostmi. (...)

BIS na konkrétním případě popsala alarmující stav, kdy zadavatel (vedoucí pracovník státem zřízené organizace odpovědné za výstavbu infrastruktury) dohody stavebních společností dokonce podporoval poskytováním informací o plánech zadavatele. Tyto informace přitom předával pouze vybraným firmám, u kterých se dala očekávat ochota na případné kartelové dohody přistoupit. Jedním z možných důvodů byla v tomto případě i snaha usnadnit a zrychlit čerpání prostředků na výstavbu určených, neboť vzájemné spory stavbařů zakázky zdržují.“

Kap. 2.2. „Při tom dochází jak k individuálním pochybením s trestně-právním rozměrem, tak k jednání, které je pro stát extrémně nevýhodné, ačkoliv kriminální charakter nemá. Účastníci majetkových transakcí totiž využívají metody a prostředky, které jednotlivě samy o sobě nejsou nezákonné, ale teprve jejich kombinace činí obchod nelegálním.⁸⁸³ K nim patří zmanipulované znalecké posudky, poskytování informací jen vybraným (spřízněným) subjektům, přenášení individuální odpovědnosti na kolektivní orgány a poradenské společnosti, změny v managementu institucí, které komplikují vynutitelnost odpovědnosti konkrétních statutárních zástupců za jimi schválené obchodní projekty apod. Příkladem, který BIS vnímá jako ve výsledku zjevně nevýhodný obchod státu se státem, je prodej domů č.p. 47 a 49 v pražské Opletalově ulici společností České dráhy (ČD) soukromé společnosti Apuro a.s., za 203 milionů korun. Ta je pak prodala Univerzitě Karlově za 402,5 milionu korun, přičemž nákup dotovalo ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy (MŠMT) částkou 372 miliony korun. Obchod umožnilo neprofesionální jednání zástupců veřejného sektoru, kteří sledovali pouze úzké zájmy vlastních institucí. (...)

BIS se rovněž intenzivně zabývala regionální dysfunkcí ve veřejné správě vyvolané klientelistickými skupinami propojujícími zástupce regionální politiky, veřejné správy i podnikatelské sféry, jejichž činnost byla zaměřena zejména na oblast veřejných služeb, kam každoročně proudí velké objemy financí z veřejných rozpočtů, včetně prostředků EU. Konkrétně se jednalo o sektory zdravotnictví, školství, dopravy či odpadového hospodářství. (...)

V jednom z krajů se jednalo o aktivity klientelistické skupiny složené ze zástupců krajské i komunální samosprávy a podnikatelských struktur, která byla v průběhu roku 2013 realizována orgány činnými v trestním řízení. Skupina formou outsourcingu veřejných služeb usilovala o vyvedení veřejných prostředků. Její činnost byla primárně zaměřena na zdravotnický sektor v regionu, kde se prostřednictvím ovlivňování veřejných zakázek snažila o monopolizaci servisních služeb pro krajská zdravotnická zařízení. Její zájem sahal i do dalších oblastí veřejných služeb v daném kraji. Další klientelistická struktura působila v oblasti dotačního poradenství a vzdělávání s vazbami na orgány místní samosprávy i státní správy. Tato skupina se v průběhu loňského roku zaměřila na investičně významný regionální projekt v oblasti odpadového hospodářství, u něhož docházelo jednak k nestandardní podpoře a propagaci na úrovni regionu, jednak ke snahám o ovlivnění legislativního procesu na úrovni centra.“

- Z hlediska roku 2014 BIS (2015) konstatuje: „Výměna na nejvyšších úrovních vedení státem řízených institucí v mnoha případech vedla k otevřenějšímu přístupu při řešení problémů vzniklých v minulosti. S tím souvisel i zvýšený a často úspěšný tlak na struktury, které za aktivitami ohrožujícími ekonomické zájmy státu stály. Nežřídká

⁸⁸² Tento odstavec lze označit za typický popis struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad.

⁸⁸³ Opět se dle našeho názoru jedná o typický rys fungování struktur založených na vzájemném krytí.

však bylo pro nový management, popř. dozorčí radu, velmi obtížné eliminovat vliv těchto struktur, protože nebylo v jejich možnostech rozpoznat, kam až dlouhodobě budované klientelistické sítě v jimi řízených organizacích sahají a jaké jsou jejich záměry. S tím souvisely problémy nejen při řešení důsledků dřívějších rozhodnutí (např. následků již uzavřených nevýhodných obchodů), ale i při odlišení legitimní, běžné činnosti organizace od snahy dokončit připravené plány sloužící k nelegitimnímu nebo nelegálnímu nakládání s jejím majetkem (vyvádění finančních prostředků atd.). BIS např. zaznamenala případy, kdy nebylo možné dohledat důležité dokumenty (např. smlouvy či jejich dodatky), unikaly citlivé informace, byla mařena snaha o nápravná personální či systémová opatření nebo se bývalé vedení snažilo ovlivnit ve svůj prospěch stávající zaměstnance. Opakovaně byly registrovány pokusy dříve propuštěných nedůvěryhodných pracovníků o návrat pod nové vedení, kdy spoléhali na jeho neinformovanost o skutečných důvodech, které k propuštění vedly. V některých státem kontrolovaných společnostech a organizacích (např. v dopravě nebo bankovníctví) dosáhly důsledky problematických kroků z minulosti takových rozměrů, že do značné míry paralyzovaly jejich normální chod. Za tím stála především kombinace faktorů, jako byly hrozící masivní finanční ztráty, personální nestabilita nebo obavy přijímat v nepřehledné situaci jakákoliv důležitější rozhodnutí. V rámci personálních obměn docházelo také k situacím, kdy se do vedoucích pozic ve státních institucích dostaly osoby s pochybnou minulostí. BIS popsala např. situaci, kdy se skupině spojené s netransparentními veřejnými zakázkami podařilo po několika letech znovu získat vliv v důležitém regulatorním orgánu. V organizaci s podobnou funkcí, avšak v jiném sektoru, zase vedení instalovalo na vysoké manažerské místo nedůvěryhodnou osobu, o jejíchž dřívějších rizikových aktivitách bylo přitom prokazatelně informováno.⁸⁸⁴

Kap. 2.2: „V první čtvrtině roku 2014 se skupina lobbistů pokoušela iniciovat odvolání generálního ředitele státního podniku Řízení letového provozu České republiky (ŘLP) Jana Klase a obměnu vrcholového managementu podniku. Skupina usilovala o obsazení významných pozic předem vytipovanými lidmi a o získání vlivu na hospodaření podniku. Lobbisté přes prostředníky z okolí vysoce postavených ústavních činitelů a z podnikatelského prostředí zařizovali schůzky svého adepta na generálního ředitele se členy vlády. Šlo o pokračování aktivit z roku 2013. (...) Případ ovlivňování orgánů státní správy prostřednictvím personálních vazeb, které si členové vlivových struktur vytvořili v rámci svého dřívějšího zaměstnaneckého poměru nebo externí spolupráce, zaznamenala BIS na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Tímto způsobem zde docházelo k předávání detailních informací o operačním programu ‚Vzdělávání pro konkurenceschopnost‘ využitelných v dotačním poradenství a potažmo k příznivému hodnocení určitých projektů. Snahy o ovlivňování představitelů centrálních orgánů státu BIS zaznamenala i v rámci Ministerstva zemědělství (MZe) a jemu podřízených organizací, kdy se některé osoby nebo skupiny osob pokoušely cíleně získávat a zavazovat si zaměstnance působící v těchto institucích. Zaznamenány byly i snahy o obsazení významnějších postů takovými kandidáty, kteří by pro dané osoby nebo skupiny mohli zajišťovat různé výhody, případně pomáhat s vyváděním finančních prostředků. (...)

V některých krajích BIS zjistila aktivity vlivových skupin, které se pokoušely o realizaci vlastních cílů. V případě jedné skupiny byly zaznamenány pokusy o ovlivnění rozhodování úředníků na Ministerstvu financí (MF), kteří by této skupině mohli umožnit hladký průběh čerpání dotace z fondů EU. V Ústeckém kraji proběhly výrazné změny projevů dysfunkce veřejné správy v oblasti nakládání s veřejnými prostředky. Došlo k proměně původní, tzv. regionální mafie Ústeckého kraje, která se zde zformovala po roce 2000 a zahrnovala mj. pravomocně odsouzené osoby v minulosti působící ve veřejné správě či řídicích orgánech Regionálního operačního programu Severozápad (ROP SZ). Trestní stíhání několika čelných představitelů

⁸⁸⁴ Dle názoru tohoto textu se potvrzuje to, co je uvedeno v kapitole 2.6, že samotná výměna osob v nějaké organizaci nemusí znamenat zánik korupčních aktivit.

kraje či ROP SZ po roce 2012 a zásahy Evropské komise v podobě finančních sankcí se staly hlavní příčinou nástupu nových subjektů. Ačkoliv ty jsou určitým způsobem spojeny s představiteli regionální mafie z let minulých, při dosahování svých cílů využívají odlišné, sofistikovanější prostředky. Nastal zjevný ústup od velkých krajských stavebních zakázek a zakázek spolufinancovaných z ROP SZ směrem k tzv. měkkým projektům, zaměřeným na vzdělávání, sociální služby, zdravotnictví, dopravu či dotační poradenství, velmi často financovaným z operačních programů. Jejich aktivity se rovněž zacílily na ovlivňování rozhodovacího procesu samospráv spolu se snahami o získání vlivu v municipálních firmách. Některé lobbistické skupiny usilovaly o získání vlivu na chod Správy Národního parku (NP) a chráněné krajinné oblasti Šumava, resp. snažily se o ovlivňování budoucí podoby NP. V zájmu vlivových skupin je realizace několika sporných projektů v šumavském regionu, možnost pozemkových spekulací nebo rozšíření těžby dřeva. S tím také souvisí snaha o ovlivnění zákona o NP Šumava. Budoucí zonace parku je sporným bodem mezi ochránci přírody a osobami, pro které je zastavení NP podnikatelským cílem. (...)

Nezbytnou součástí protikorupčních opatření je přijetí řady zákonů nebo novel zákonů, které povedou k efektivnějšímu nakládání s veřejným majetkem. K zefektivnění a větší transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky přispěje novela zákona o NKÚ, na základě které by měly být rozšířeny pravomoci NKÚ jakožto nezávislého kontrolního úřadu na kontrolu hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, příjmů a výdajů jejich rozpočtů, veřejných institucí a právnických osob, ve kterých má ČR nebo samospráva majetkovou účast. Doposud mohou být NKÚ kontrolovány jen subjekty na centrální úrovni, avšak věcně stejné subjekty na úrovni krajů nebo obcí nikoli. V červnu 2014 neprošla novela zákona Senátem. Jeho Ústavně-právní výbor navrhl zamítnout ústavní novelu rozšiřující pravomoci NKÚ a Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí její projednání přerušil. Argumenty odpůrců novely vycházejí převážně z upřednostňování regionálních zájmů a z obav z kontrol subjektů na krajské nebo obecní úrovni, ve kterých sami často působí. Schvalovací proces této novely ukazuje mimo jiné na problematičnost tzv. zdvojených funkcí, což je velmi častý jev zejména v případě senátorů⁸⁸⁵. BIS považuje argumenty odpůrců novelizace zákona o NKÚ za účelové. Irelevantní a účelové je rovněž oddalování přijetí zákona o registru smluv. Ten by měl dopad téměř na všechny subjekty nakládající s veřejnými finančními prostředky, které by měly povinnost zveřejňovat všechny uzavřené smlouvy, případně i objednávky a faktury, v registru smluv. Zákon je založen na principu samoregulace, kdy účinnost smluv bude podmíněná jejich zveřejněním některou ze smluvních stran v registru. Díky zveřejnění informací bude snazší porovnat výši vynaložených nákladů jednotlivými subjekty na obdobné zakázky, a tím se zvýší tlak na jejich hospodárnost. Klíčovou normou ovlivňující využívání veřejných rozpočtů je zákon o veřejných zakázkách (ZVZ). Legislativní proces, který v souvislosti s tímto zákonem probíhal, byl stejně jako v minulých letech poznamenán silným přímým i nepřímým lobbíngem zainteresovaných korporací. Návrhy prosazované vlivovými skupinami, týkající se značného zvýšení limitů pro nepovinný postup podle nového zákona o veřejných zakázkách (tzv. veřejných zakázek malého rozsahu), pro zjednodušené podlimitní řízení a pro dodatečné stavební práce, služby a dodávky implikovaly negativní dopady na hospodárnost, účelnost a transparentnost zadávání veřejných zakázek. Stejný dopad by mělo navrhované oslabení dohledové role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Hlavním rizikem zmíněných změn je rozvolnění právního prostředí v oblasti veřejného zadávání a zvýšení počtu veřejných zakázek a jim odpovídajícího objemu veřejných prostředků realizovaných mimo zákonný režim.“

⁸⁸⁵ Lze se zde domnívat, že námi popisované struktury mají alespoň částečnou moc ovlivňovat přijetí legislativních předpisů. To svědčí o stádiu organizované nebo systémové korupce (viz kapitola 2.6).

Domníváme se, že výše uvedené, zejména výroční zprávy BIS⁸⁸⁶ popisují, co se zde snažíme analyzovat. Popisují prostředí, ve kterém dochází k nežádoucí redistribuci. V tomto prostředí vznikají koalice osob usilující o redistribuci ve svůj prospěch, přičemž používají nejrůznější způsoby pozičního investování včetně dobývání renty. Tyto koalice se často na první pohled pohybují v rámci právních předpisů. Teprve jako celek lze jejich jednání označit za nezákonné, respektive přinejmenším alespoň nelegitimní, tedy v rozporu s obecně přijatelnými zásadami. Členové struktur mají jasný cíl – získat co nejvíce vzácných zdrojů a statků ve svůj prospěch, díky vazbám, které mezi sebou mají, je jejich spolupráce jednodušší. Existence silnějších vazeb činí struktury akceschopnější⁸⁸⁷. Obecně lze konstatovat, že existuje tendence struktur založených na vzájemném krytí pronikat do jednotlivých redistribučních systémů, podřizovat si či vytlačovat ostatní vztahy spřízněnosti a predeterminovat tak tvorbu koalic i rozdělení výplat. Celkově se domníváme, že dochází ke spojení jevů a) porušování přijatelných zásad; b) vydírání, že toto porušování bude oznámeno, pokud v něm některý z členů nebude pokračovat; c) krytí tohoto porušování, děje-li se v souladu s cíli struktury; a d) vzájemného protežování (zvýhodňování) členů struktury. Toto spojení je hlavní příčinou rozšiřování struktury. Boj proti strukturám naráží na známý problém kolektivní akce (Olson 2008) – pro jedince, kteří bojují, je obtížné se koordinovat, jejich zisky ve srovnání se zisky nějaké struktury jsou navíc zpravidla nižší než zisky struktur.

Tendence pronikat do jednotlivých redistribučních systémů je vlastně analogií situace, kdy vydíraný hráč (tj. hráč, který porušil nějakou obecně přijatelnou zásadu, přičemž k tomuto porušení mohl být donucen) je nucen v důsledku vydírání porušovat obecně přijatelné zásady v řadě systémů. I tento hráč začíná působit ve více systémech. Obecně potom zde uvedeným způsobem může docházet k propojování různých složek společnosti. Valenčík a Otáhal (2015, s. 30–31) potom varují: „Struktury založené na vzájemném krytí mají tendenci se rozrůstat, konkurují si ve společenském prostoru, ve kterém působí. Tím dochází k jejich přirozené selekci a přežívání těch, co jsou nejdolnější. (...) Důležité je také upozornit na to, že tyto struktury mají tendenci pronikat do všech složek institucionálního systému společnosti, a to zejména těch složek, jejichž úlohou je chránit společenský systém před porušováním obecně přijatých zásad. V tom spočívá zvláště velká nebezpečnost, lze říci ‚zhoubnost‘ (malignost), těchto struktur pro fungování společenského systému. Pokud se prostřednictvím struktury založené na vzájemném krytí uplatňuje vliv v nějakém prvku společenského systému, je tento vliv velmi účinný v důsledku dvou efektů:

- pákového, kdy zřetězení hráčů struktury v rámci vazeb vzájemného krytí, vydírání a protěžování působí jako páka násobící a přenášejí vliv;
- synergického, kdy příslušný vliv se prosadí působením více hráčů, z nichž někteří o sobě ani nemusí vědět.“

Z hlediska minulého fungování struktur Valenčík a Otáhal (2015, s. 37) dodávají, že „struktury založené na vzájemném krytí vždy existovaly jako významný společenský fenomén, jejich role však byla omezoována: a) možnostmi ekonomiky, a to zejména její schopností ‚uživit‘ tyto struktury, neboť tyto vždy znamenají značnou ekonomickou zátěž (např. Murphy, Shleifer a Vishny 1993, Boettke 1993); b) konkurencí mezi zeměmi. Země, v nichž se tyto struktury rozbujely, zaznamenaly úpadek a jejich vliv, mnohdy i formou

⁸⁸⁶ Klíma (2015) ale upozorňuje, že BIS se stala v minulosti expoziturou politických stran a na ně navazujících skupin s netransparentním pozadím. Dokládá to na skutečnosti, že jeden z významných lobbistů Roman Janoušek se podílel na výběru ředitele této služby. Další detaily viz Hrbáček (2012).

⁸⁸⁷ Altner (2013, s. 78) uvádí hypotetický příklad struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad, která nespĺňuje charakter mafie či organizovaného zločinu: „družstvo vlastníků bytů, kteří přispívají do společného fondu oprav (...) existují dva sousedé, kteří na sebe vědí, že se načerno připojují na satelitní anténu skupinky sousedů, kteří se na ni složili. V rámci tohoto společného tajemství si jsou blíže a tak jsou schopni se podporovat a navzájem se před ostatními vyzdvihovat a chránit, což je postupně vynese až do vedení družstva, kde budou schopni ovlivňovat zakázky a částečně též rozdělování peněz z fondu oprav.“

obsazení teritoria, převzaly země s dobře fungující státní správou (např. Wallis 2004, North, Wallis a Weingast 2009); c) uchováním funkčnosti státní správy; d) omezenou možností kontaktů podmiňujících rozsáhlejší vliv a včasnou reakci na vnější vlivy.“ Valenčík a Otáhal (2015) se dále domnívají, že zde uvedené bariéry v současnosti oslabují. Díky inovacím a technologickému pokroku podstatně vzrostly možnosti ekonomiky, existují tedy zdroje, ze kterých lze provádět redistribuci, aniž by to aktuálně obyvatelstvo pocítilo. K pocíťování problémů dochází až v důsledku selhání mechanismů alokační efektivity⁸⁸⁸. Technologický pokrok rozšířil i možnosti vzájemného kontaktu osob usilujících o vliv. Díky mezinárodnímu pohybu kapitálu mají jednotlivé země menší možnost designování vlastních ekonomických systémů, což paradoxně omezuje konkurenci zemí z hlediska funkčnosti jejich veřejné správy⁸⁸⁹. Námi popisovaným strukturám se daří pronikat do veřejné správy. Financování struktur je snazší díky propojení jednotlivých finančních trhů. Příkladně některé operace prováděné na finančních trzích jsou redistribuční operace, převádějící prostředky od nečlenů struktur ve prospěch těchto struktur⁸⁹⁰. Valenčík a Otáhal (2015, s. 37) zde obecně konstatují⁸⁹¹, že „vývoj finančních trhů umožňuje systematické, masivní a skryté vyčerpávání obrovských prostředků na základě propojení in-side informací s aktivními a cíleně medializovanými opatřeními.“⁸⁹²

Charakteristickým rysem fungování struktur je, že se ve členech těchto struktur vytváří přesvědčení, co je správné a co nikoliv. V terminologii Frič a kol. (1999) bychom mohli hovořit o korupčním přesvědčení, respektive korupčních normách⁸⁹³. Tyto pojmy se nám ale zdají poněkud úzké, přesvědčení, co je správné a co nikoliv se netýká pouze korupce. Valenčík a kol. (2014) proto místo těchto pojmů používají výraz základní ideové paradigma

⁸⁸⁸ Valenčík a Otáhal (2015) jako příklad selhání alokační efektivity uvádí problémy řecké ekonomiky po roce 2008.

⁸⁸⁹ Klvačová a kol. (2006 a 2008) zde upozorňuje, že jednotlivé země často soutěží o přízeň nadnárodních korporací, aby tyto korporace umístily produkci v dané zemi. To tyto země nutí k podobné politice. V českých podmínkách pěkně vykresluje danou soutěž dokument režiséra Víta Klusáka z roku 2010 „Vše pro blaho světa a Nošovic“.

⁸⁹⁰ Typickým příkladem takovéto redistribuce je kauza společnosti Key Investment, které několik městských částí Prahy (Praha 6, Praha 10 a Praha 13), dále města Sokolov a Votice světilo volné finanční prostředky formou tzv. správy aktiv. Ty měly být investovány do relativně bezpečných a hodnotných cenných papírů. Nicméně se tak nestalo a finance šly do neobchodovatelných akcií a dluhopisů společností, na které byla Key Investments napojena. Výše uvedené subjekty v důsledku těchto operací utrpěly miliónové i větší ztráty. Detaily lze najít např. na <http://byznys.ihned.cz/tagy/Key-Investments-217084>.

⁸⁹¹ Zmiňme ještě názor uvedený v Heissler, Valenčík a Wawrosz (2010): „Mj. právě proto, že finanční trhy jsou ‚zamořeny‘ investováním do společenské pozice, se v této oblasti vyskytuje (v lokálním i globálním měřítku) značné množství negativních jevů, a k finančním trhům (jejich společenské funkci) panuje značná nedůvěra, ne-li averze. To se projevuje mj. návrhy na přerozdělování zisků, které jsou na kapitálových trzích generovány. Žádné ‚přerozdělování zisků‘ ovšem problém neřeší. Již proto, že druhou oblastí, kde se nejvíce projevují důsledky investování do pozice, jsou transakční vztahy mezi soukromými a veřejnými subjekty. A k přerozdělení zisků potřebujeme nějaké veřejné subjekty.“

⁸⁹² Konstatujeme zde, že Valenčík a Otáhal (2015) mají nepochybně pravdu z hlediska jevů, kterými charakterizují současný svět (rozsáhlejší kontakty, mezinárodní pohyb kapitálu apod.). Nakolik tyto jevy přispívají k větší udržitelnosti struktur založených na vzájemném krytí, by ale mělo být předmětem dalšího zkoumání. Jak v textu uvádíme, jedním z projevů existence těchto struktur může být nechuť k inovacím, protože inovace mohou narušovat dosavadní postavení členů struktur. Je potom otázka, nakolik inovace přispívají k existenci struktur, případně, zda současná existence struktur není možná díky minulým inovacím nebo zda struktury nepodporují jen určité typy inovací výhodné pouze pro ně apod.

⁸⁹³ Z pohledu etiky (Sokol 2010) by potom šlo hovořit o společném mravu, tedy o souhrnu naučených vzorců (představ) jednání a chování, k nimž daná struktura své členy vede. Jak Sokol (2010, s. 68) zdůrazňuje: „vynucovaný společný mrav předně udržuje povědomí jistého společenství a klima základní důvěry, běžný život neobyčejně zjednodušuje“.

(struktur založených na vzájemném krytí)⁸⁹⁴, přičemž konstatují, že toto paradigma na jedné straně ospravedlňuje ty, kteří ve strukturách na vzájemném krytí působí, v očích jich samotných, na druhé straně dotyčné orientuje na aktivity, které jsou pro uplatňování efektivního vlivu struktur a překrývání jejich praktik i důsledků uplatňování těchto praktik nezbytné⁸⁹⁵. Jinak řečeno, toto paradigma lze označit za základní zásady a přesvědčení, na kterých je určitá struktura založena, za souhrn idejí, který strukturu odůvodňuje (včetně zdůvodnění, proč lze porušovat zásady) a dává jí smysl (respektive určitý étos). V souladu s psychologií (Nakonečný 2009) se domníváme, že člověk potřebuje, aby jej něco přesahovalo, že se snaží své činnosti dát vyšší smysl, nějak ji zdůvodnit. Daná zdůvodnění mohou mít i zvrácený charakter (typu: „jen jsem plnil rozkazy“, „usiloval jsem o „životní prostor pro svůj národ“, „chtěl jsem ochránit krev svého národa, umožnit mu rozvoj v prostředí bez Židů“ apod.).

Jedním z důsledků společného ideového paradigmatu je, že členové těchto struktur začnou považovat za normální, co normální není⁸⁹⁶. Začnou obhajovat jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, tvrdit, že toto jednání se běžně děje, že na něm není nic špatného. Členové struktur mohou začít mít pocit, že si mohou dovolit cokoli, že jsou k porušování obecně přijatelných zásad vyvoleni. Konstatujeme ještě, že toto paradigma ovlivňuje i nečleny daných struktur, říká, co je správné (legitimní) a co nikoliv. Působí tak na jejich ochotu proti těmto strukturám bojovat a tím přispívá k rezistenci těchto struktur včetně projevů jejich existence (např. korupce). Základní ideové paradigma tím, že za normální (legitimní) považuje něco, co (normální) legitimní není, přispívá ke krytí porušování obecně přijatelných zásad – samotné porušování je přehlíženo, není mu věnována dostatečná pozornost. K tomu, aby se tak stalo, se mohou v rámci konkrétního paradigmatu uplatnit následující postupy⁸⁹⁷:

- pěstování nepřítele: v okamžiku, kdy mají členové struktur pocit, že jsou obklopeni nepřáteli, snáze se zdůvodňuje, proč je třeba určité zásady porušovat – právě proto, aby nepřátelé byli poraženi, respektive aby alespoň nezmíteli. Místo pěstování nepřítele lze hovořit i demonizaci nečlenů struktur, kterým jsou připisovány nejrůznější negativní vlastnosti, možnosti ohrožení apod.
- idealizace vlastní pozice: ta spočívá v přesvědčování, že to, co struktura provádí, je ospravedlnitelné, že se jedná o standardní jev, který nic neporušuje. Struktura je rovněž líčena jako subjekt, který se dokáže postarat o své členy, poskytnout jim nejrůznější statky, život mimo strukturu se z tohoto pohledu oproti životu ve struktuře jeví jako složitý a nevýhodný.
- demonstrativní používání dvojího metru: jak jsme již konstatovali v kapitole 8.1, člen struktury je veden k tomu, že porušování určitého typu obecně uznávaných zásad je v pořádku. Pokud by se ale chtěl z vlivu struktur vymanit, byl by exemplárně potrestán a denunciován.

⁸⁹⁴ Někdy též (Valenčík 2012) společně silené ideové paradigma. Další detaily též např. Valenčík (2013).

⁸⁹⁵ Z hlediska celospolečenského kontextu Valenčík a kol. (2014) dodávají, že toto paradigma umožňuje globální koordinaci vlivu struktur založených na vzájemném krytí a v případě potřeby koncentrování jejich vlivu do lokálních podmínek. Základní ideové paradigma má klíčový význam pro stabilitu moci generované působením struktur založených na vzájemném krytí. Modifikace a proměny tohoto paradigmatu jsou jedním z faktorů, který nejvíce ovlivňuje globální dění.

⁸⁹⁶ Valenčík a kol. (2014).

⁸⁹⁷ Jedná se o vlastní výčet.

Box 8.4-2: Existuje nějaké současné globální základní ideové paradigma struktur založených na vzájemném krytí?

Ze zde uvedeného textu plyne, že struktury založené na vzájemném krytí se mohou etablovat v politice, veřejném sektoru, mohou ovlivňovat veřejné dění apod. Je potom otázkou, zda lze vyzorovat nějaký společný přístup (společné paradigma) těchto struktur. Valenčík a kol. (2014, s. 86) se domnívají, že ano, že v mezinárodní politice lze z hlediska euroatlantické civilizace vysledovat následující jevy:

- Prosazování silových řešení doslova „za každou cenu“ (např. v podobě vojenských intervencí).
- Pěstování obrazu nepřítele a výroba reálného nepřítele (právě uplatňováním silových řešení).
- Používání dvojího metru k demonstrování moci a možnost využívat skrytých, důvěrných (in-side) informace při ovlivňování chování osob. Používání dvojího metru spočívá v tom, že v situacích stejného druhu se postupuje různě. Jednou se např. uplatní sankce, podruhé nikoliv. Jednou dojde k vojenskému zásahu, podruhé ne.
- Kontrola chování osob v oblasti politické reprezentace vlastní země i ostatních zemí v podobě jejich monitorování, výroba kompromitujících materiálů, vydírání, protežování i „měkké“ řízení formou poskytování in-side informací. Jinak řečeno, při výběru politické a podobné reprezentace je nejdůležitější, co se na tyto představitele ví, jak je lze vydírat, jak si je lze zavázat apod.⁸⁹⁸
- Vytváření představy o vlastní výlučnosti, spočívající v přesvědčení, že euro-atlantická civilizace je jediná správná a může tedy jednat, jak uzná za vhodné⁸⁹⁹.
- Považování všech, kteří vidí situaci trochu jinak, za kolaboranty a ignoranty (což souvisí s představou o vlastní výlučnosti). Nevnímání vlastních chyb a přehmatů (nedemokratických postupů). Přehnané a represivní reakce na všechny projevy, které ukazují, že realita může být jiná než naše přesvědčení.

Z pohledu tohoto textu se domníváme, že k jevům, které Valenčík a kol. (2014) popisují, nepochybně dochází. Nejsme si ale jisti, zda se jedná o komplexní společný přístup, který bychom mohli charakterizovat jako nějaké společné současné globální základní ideové paradigma.

Z výše uvedeného by mělo vyplývat, že námi popisované struktury tvoří jednotný celek. Jedná se vskutku o volné struktury bez pevnější organizace. V soudobé společnosti proto dle našeho názoru funguje řada struktur, které spolu nutně nemusí spolupracovat, spíše mezi sebou soupeří. Aby soupeření nepřerostlo v něco, co jednotlivé struktury zásadně ohrožuje, má smysl usilovat alespoň o částečnou spolupráci. Valenčík a kol. (2014, s. 93–94) zde používají pojem jádro vyjednávání vlivu (jádro uplatňování vlivu), který definují jako „Spontánně se utvářející skupina osob zastupujících různé struktury založené na vzájemném krytí, která vyjednává společný vliv uplatňovaný prostřednictvím těchto struktur a zejména pak způsob reakce na případnou indiskreci v rámci těchto struktur, ke které dochází v případech, když se některá osoba či skupina osob v těchto strukturách cítí nedoceněna či ohrožena.“ Jinak řečeno, jádro uplatňování vlivu se sestává z hráčů, kteří jsou schopni dosahovat společně přijatelné rovnováhy (tedy takového stavu, kdy jsou zájmy jednotlivých

⁸⁹⁸ Valenčík a kol. (2014) zde doplňují, že každá významnější tajná služba se vždy snažila vytvářet svou síť s využitím cíleně i příležitostně získávaných kompromitujících materiálů. A postupuje v leccems obdobně jako struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad – vytipuje si ty, které lze vydírat, krytí a protežovat v rámci institucionálních struktur. Moderní technika podstatným způsobem rozšiřuje možnosti pro takovou „práci“. Kontakt zpravodajských služeb se strukturami založenými na vzájemném krytí má i opačný efekt – dochází ke zpětnému ovlivňování (kontaminaci) zpravodajských služeb danými strukturami, tudíž příslušné tajné služby pak nejsou již jen tím, kdo hájí zájmy vlastního státu.

⁸⁹⁹ Obecněji řečeno příkladem společně sdíleného ideového paradigmatu (jednou jeho složkou) může být přesvědčení o výlučnosti civilizace, ve které struktury působí, oproti jiným civilizacím. Zatímco ostatní jsou její nepřátelé, protože jsou právě proti hodnotám dané civilizace.

členů struktur uspokojeny, kdy mají pocit, že přínosy z členství ve struktuře přesahují náklady tohoto členství) prostřednictvím neformálního vyjednávání, přičemž tím zajišťují stabilitu struktury a její odolnost proti nejrůznějším vnějším vlivům. Společně přijatelná rovnováha je vyjednávána jak z hlediska příležitostí, které se v rámci působení dané struktury nabízejí, tak i z hlediska hrozeb, které vůči ní vznikají. To zabezpečuje schopnost přežívání dané struktury, její schopnost rozrůstat se, prorůstat do nejrůznějších organizací a dalších subjektů a být tak odolnou vůči nejrůznějším nepříznivým vnějším vlivům a situacím, které strukturu ohrožují.

Z pohledu teorie redistribučních systémů (viz šestá kapitola) platí, že jádro uplatňování vlivu má podobu neformálně vzniklého redistribučního systému – členové jádra vyjednávají taková privilegia pro členy daných struktur, která členy struktur uspokojí. V důsledku těchto privilegií ale mají osoby s privilegii vyšší příjem a majetek než bez těchto privilegií. Zdůrazněme, že redistribuční systém, o kterém zde hovoříme, zahrnuje řadu dílčích subjektů (firem, pracovišť, sdružení atd.). Tato provázanost nutně snižuje možnosti celé společnosti proti strukturám bojovat. Je-li spojeno více subjektů, narušuje se přirozená konkurence mezi nimi, ve společnosti se rozmáhají oligopolní struktury, které mohou v rámci zachování svého postavení bránit inovacím, vstupům do dané oblasti apod., které by toto postavení ohrožovaly či narušovaly. Dodejme, že ti, kdo tvoří jádro vyjednávání vlivu, budou samozřejmě usilovat, aby ze své pozice člena jádra měli odpovídající výhody. Lze zde předpokládat, že díky tomu, že dotčení byli schopni vytvořit určité jádro vyjednávání vlivu, budou schopni si zajistit i další výhody, jinak jim hrozí nebezpečí, že o své členství v jádru vyjednávání vlivu přijdou⁹⁰⁰.

Zdůrazněme, že existence jader vyjednávání vlivu neznamena, že mezi jednotlivými strukturami nebude docházet ke konfliktům⁹⁰¹. Konflikty mohou vznikat i v rámci struktury. Struktury vždy působí v rámci nějakého většího celku, jejich privilegia vznikají na úkor tohoto většího celku (určité společnosti⁹⁰²). Logicky se zde potýkáme se vzácností zdrojů i statků – struktury nemohou získat vše, čím daný celek disponuje. Nečlenové struktur musí mít zachovány alespoň nějaké zdroje a statky pro své živobytí, pro své aktivity. Struktury nemohou obsahovat celou společnost, protože potom by nebylo možné provádět redistribuci na něčí úkor. Z hlediska limitovaného počtu členů struktur lze dále použít argument akceschopnosti: k tomu, aby byly struktury akceschopné, musí počet členů omezovat, jinak je nelze řídit a dosahovat tak žádoucích cílů. Vzácnost toho, co struktury, respektive jednotliví členové v rámci struktur mohou získat, nutně vede k rozporům, které jádra vyjednávání vlivu nebudou schopny řešit. Konflikty mohou mít řadu forem od zveřejňování indiskrecí (skutečností, že někdo porušil obecně uznávané zásady), zastrašování, vyhrožování až po násilné konflikty. Pokud se námi popisovaným strukturám podařilo proniknout do orgánů vymáhajících spravedlnost (policie, státní zastupitelství, soudy), mohou být tyto orgány využity v boji⁹⁰³.

⁹⁰⁰ Valenčík a Otáhal (2015, s. 36) zde konstatují: „Hráči musí mít jak schopnost se efektivně dohodnout, tak schopnost neztrácet svou pozici. Přesněji to znamená, že se postupně v jádru ‚usadí‘ ti, co tuto schopnost mají.“

⁹⁰¹ Skutečnost, že mezi jednotlivými korupčními sítěmi v ČR dochází ke konfliktům, zmiňuje např. Klíma (2015).

⁹⁰² Obecně působí v rámci možností, které jim nabízí planeta Země.

⁹⁰³ Např. člen struktury, který pro sebe požaduje příliš mnoho, může být obviněn z porušení nějakého pravidla, zatímco jiní členové, kteří dané pravidlo porušují, obvinění nejsou. Valenčík a Otáhal (2015, s. 38) zde dodávají: „Ke krytí porušování obecně přijatelných zásad podstatným způsobem přispívá omezování informační demokracie, či obecněji rovného přístupu k informacím, a to od manipulace veřejným míněním až po ‚špiclování‘ s využitím nejmodernějších technologií. Přitom penetrace subjektů, které toto provozují legálně (např. zpravodajských služeb), strukturami založenými na vzájemném krytí paradoxně, ale v logice našeho korupčního analytického rámce, vede k tomu, že ‚špiclování‘ nevede k odhalování porušování obecně přijatelných zásad, ale naopak k potlačování toho, co by mohlo vést k indiskreci a jejímu šíření.“

Domníváme se, že výše uvedená analýza struktur založených na vzájemném krytí odpovídá tomu, co se děje v reálném světě. Jedná se o celý komplex problémů, které spolu zdánlivě nesouvisí, které ale dle našeho názoru mají společné rysy, respektive společnou charakteristiku. Uvedme proto ještě několik příkladů. Robješek (2014b) z hlediska vývoje po roce 2007 konstatuje: „Záchrana bank v roce 2009 je nejkřiklavějším důkazem toho, že se z (oprávněné) podpůrné role politiky vůči hospodářství již dávno stala role služební. Primát politiky vystřídal primát ekonomiky. A tak došlo před pěti lety ve většině západních států k nenásilnému mocenskému převratu. Demokratické kontrolní mechanismy nedokázaly zabránit tomu, aby se jeden sektor společnosti (finanční průmysl) zmocnil vlády nad celou zemí. V mnoha státech budou ještě generace splácet dluhy navršené malou skupinou nezodpovědných manažerů. Demokratické kontrolní a obranné mechanismy selhaly na celé čáře.“ Domníváme se, že finanční sektor, o kterém Robješek píše, netvoří žádnou ucelenou pevnou strukturu. Je to řada subjektů, které mají odlišné zájmy, mezi sebou soutěží (výnos jednoho subjektu, respektive jedné skupiny může znamenat ztrátu jiného subjektu, jiné skupiny), nicméně usilují o prosazení svých zájmů. K tomu se snaží dosadit své reprezentanty do politických, regulačních a dalších funkcí, snaží se zavázat jednotlivé subjekty. Vytvářejí atmosféru strachu z toho, k čemu by došlo v případě jejich krachu, atmosféru nutnosti je v případě jejich potíží zachraňovat za každou cenu. Za normální se tak začalo považovat, že je nutné zachraňovat bankrotáře, že na dané záchranu je nutno vynakládat peníze z veřejných rozpočtů atd. Toto přesvědčení můžeme pokládat za součást společně sdíleného paradigmatu. Poněkud stranou pozornosti však zůstává, proč k daným obtížím došlo, čím jsou způsobeny. Zdůrazněme, že díky kontaktům, které mezi sebou jednotlivé finanční subjekty mají, vznikají vztahy spřízněnosti, což ovlivňuje konečné rozhodování.

Vlasáková (2014, s. 17) popisuje fungování struktur založených na vzájemném krytí v komunální politice v ČR: „Síť známých, vytvořená v komunální politice v jednotlivých obcích a krajích, může velmi účinně ovlivňovat veškeré dění v samosprávě a může výrazně ovlivňovat veškeré její finanční toky, včetně případného krytí nekalého jednání. Je to síť, která má vliv na rozhodování orgánu, který určuje, jaké množství veřejných prostředků bude určitým způsobem použito (to může být jednotlivý úředník, komise, rada nebo zastupitelstvo), dále má vliv na vytváření pravidel otevřeného hospodaření obce a s tím souvisí i vliv na vytváření záměrů hospodaření a určování investičních projektů. Tento vliv mohou získat tím, že členové klientské sítě jsou přímo úředníky, zastupiteli či radními, nebo stojí mimo oficiální strukturu obce a na klíčové pracovníky mají přímý vliv díky osobním vazbám nebo pomocí podplácení či zastrašování.“ Vlasáková sice termín struktury založené na vzájemném krytí nepoužívá, z uvedeného textu je ale zřejmé, že se o ně jedná. Zdůrazněme, že tyto struktury se nemusí dopouštět přímo nezákonného jednání, ale pouze jednání, které je nelegitimní, které členům dané sítě přináší výhody oproti ostatním subjektům. Langr (2013) demonstruje fungování daných struktur na příkladu Liberce cca v období 1998–2010. Ve svém shrnutí uvádí (s. 183), že „město Liberec fungovalo jako agentura soukromých (ekonomických) zájmů, řídicí role ve velkých veřejných (stavebních) zakázkách a investičních akcích přináležela paralelním strukturám místo tradičních volených orgánů. Neméně důležitou roli při řízení města hrály i neformální sítě složené z ekonomických subjektů či jejich zástupců, politických elit a byrokratických struktur magistrátu, fungující na základě vlastních korupčních pravidel, jejichž dodržování bylo vynucováno či odměňováno nejrůznějšími postihy a benefity. Typickou byla zároveň imunizace korupce a zastrašování a terorizování politiků, úředníků i aktivistů, kteří byli ke korupčním normám v opozici.“ Langr na konkrétních příkladech dokazuje, že korupce v Liberci v daném období dosáhla stádia systémové korupce, že byly naplněny všechny znaky pro tuto korupci⁹⁰⁴. V daném období docházelo v městě k následujícímu⁹⁰⁵:

⁹⁰⁴ Viz kapitola 2.6, tabulka 2.6-1.

⁹⁰⁵ Výčet je převzat z Langr (2013).

- Zadávání stavebních veřejných zakázek řídili ti, kdo zakázky realizovali. Tyto subjekty si zařídily, aby byl volen takový způsob zadávání, při kterém nejsou vystaveny otevřené konkurenci. Docházelo přitom k dělení zakázek tak, aby bylo možno využít ustanovení zákona o veřejných zakázkách umožňující oslovit pouze předem vybrané zájemce⁹⁰⁶.
- Ve městě existoval neformální konglomerát místních elit, který připravoval a řídil minimálně největší investiční akce ve městě. Projevem tohoto fungování bylo, že některá jednání o veřejných prostředcích se neodehrávala na radnici, ale např. v prostorách firmy Syner⁹⁰⁷. Obecně docházelo ke vzniku korupčních sítí, které umožňovaly spřízněným jedincům a firmám nejrůznějším způsobem profitovat na rozpočtu a majetku města. Dlouhodobé soukromé vytěžování veřejných zdrojů se přitom prolíná mnoha obory a službami – stavebnictvím, inženýrskými službami, zadavatelskou činností, službami právníků a advokátů apod., a souvisí s obecně vysokým počtem činností, které město zadávalo (tzv. outsourcing) externím subjektům.
- Na magistrátu docházelo k vědomému porušování interních předpisů, které se projevovalo např. v podobě protekčního přidělování bytů spřízněným úředníkům a dalším osobám navzdory platným pravidlům. Úředníci, kteří se účastnili korupčních transakcí, byli nadstandardně odměňováni. Pokud naopak média nebo jiné subjekty odhalily jejich pochybení, byla jim ze strany města apod. poskytnuta ochrana.
- Osoby, které na korupční systém poukazyvaly, byly nejrůznějším způsobem zastrášovány nebo sankcionovány⁹⁰⁸.
- Docházelo k účelovému přecházení úředníků veřejné správy do soukromého sektoru a naopak, respektive k rotaci úzké skupiny kádrů ve výkonných strukturách⁹⁰⁹.

⁹⁰⁶ Langr (2013) zde konstatuje, že se jednalo o šest firem, které v letech 1998–2010 realizovaly 75 % všech zakázek (83 % celkové hodnoty zakázek), což jim dávalo plnou politicko-ekonomickou nadvládu nad městem. Prostřednictvím veřejných zakázek patrně docházelo k nelegálnímu financování místního hokejového klubu.

⁹⁰⁷ Příklad takového jednání mimo prostory radnice je uveden v poznámce číslo 910.

⁹⁰⁸ Langr (2013) jako ilustrativní příklad uvádí situaci Aleny Dvořáčkové, která v prosinci 2011 mediálně kritizovala uzavřené smlouvy na provoz hokejové arény, jež podle ní byla nevýhodná pro město ale výhodná pro firmu Syner. Tato firma nejprve poslala na Dvořáčkovou dvě stížnosti jejím zaměstnavateli, dnešní Finanční správě ČR, souběžně ji za poškození dobrého jména zažalovala o omluvu a milion korun. Jak Krajský soud v Liberci (20. 6. 2012), tak Vrchní soud v Praze (26. 3. 2013) ale žalobu odmítly. Syner na pravomocné rozhodnutí reagoval na stránkách Týdne v Libereckém kraji, svém vlastním mediálním portálu, článkem s titulkem „Lhala, přesto nebyla odsouzena“, ve kterém uvádí, že rozsudek považuje rovněž za signál toho, že kritika názorových oponentů může být vedena i nefér způsobem. Dále si firma stěžuje, že soud povýšil svobodu slova nad vlastní obsah sdělení. Langr (2013) ale správně namítá, že žaloba byla jednostranným aktem zastrášení z pozice síly, jež druhá strana logicky nemohla opětvovat. Sám Syner si přitom byl svého politického angažmá v kauze dobře vědom, když ve zprávě napsal, že „soud dále konstatoval, že Dvořáčková neútočila na žalobce, nýbrž primárně na představitele města Liberec, kteří se kupodivu nemají potřebu jakkoli bránit“.

⁹⁰⁹ Patrně to bylo například na případech bývalého primátora Kittnera (primátorem byl v letech 1999 až 2010) i jeho náměstků Veselky a Šíra, kteří po ukončení svého politického angažmá automaticky vstoupili na výkonné posty do městských či krajských firem, aniž museli (s výjimkou Veselkova působení v dopravním podniku) projít výběrovým řízením či konkurzem. Langr (2013) konkrétně konstatuje, že Jiří Veselka (Unie pro sport), po dvě volební období (1998–2006) Kittnerův náměstek pro rozvoj, odešel několik měsíců po osobním neúspěchu v komunálních volbách 2006 na post ředitele městské akciovky Dopravní podnik města Liberce. Na místo sice bylo vypsáno výběrové řízení, jež se účastnili dva zájemci, do funkce ale byl Veselka jmenován volbou představenstva, jehož předsedou byl tehdy Jiří Kittner. K 1. 9. 2011 byl pak Veselka jmenován předsedou představenstva a generálním ředitelem krajské nemocnice, a to zcela bez výběrového řízení volbou představenstvem, přičemž od roku 2008 má v nemocnici minoritní podíl akcií (zhruba 17,5 %) i liberecká radnice. Veselka o osm dní později naopak prosadil Jiřího Kittnera jako svého ekonomického ředitele a člena představenstva nemocnice – opět bez výběrového řízení volbou představenstvem a dozorčí radou. Další Kittnerův náměstek z let 2006–2010 Milan Šír (ČSSD) byl od roku 2011 technickým manažerem (náměstkem ředitele) v jiné obchodní společnosti města, v Technických službách města Liberce, kam jej bez výběrového řízení dosadil ředitel Otakar Kypta, rovněž sociální demokrat a Kittnerův tajemník na magistrátu. Bývalá náměstkyně primátora za ODS Naďa Jozífková (1998–2010) byla jmenována ředitelkou Centra sociálních služeb, příspěvkové organizace města Jablonce. Všechny tyto i další případy, přestože někteří aktéři museli projít výběrovým řízením či konkurzem, zjevně ukazují na to, že v rámci klientelistických vazeb v dané době existovalo prostředí jakési trvalé rotace osob účastnících se korupčních kontraktů, které systém vždy dokáže uplatnit na některé ze zajímavých pozic i přesto, že takoví lidé nemusí mít objektivně pro výkon vysoké manažerské funkce odpovídající schopnosti. Systémová korupce v tomto směru pokračuje, jen jinými prostředky.

Langr (2013, s. 190 a 191) z hlediska fungování magistrátu města Liberce v období 1998–2010 shrnuje: „Pokud se zaměříme na obecně platné charakteristiky systémové korupce, nepochybně lze v počínání úřadu/ radnice a jejich představitelů ve sledovaném období vysledovat přerod města v agenturu soukromých zájmů. Na mnoha uváděných případech je patrné, že investiční záměry vznikaly sice se zdůvodněním veřejného zájmu a prospěchu, ale ve skutečnosti plnily zejména roli zdroje příležitostí a zisků soukromé sféry. Multifunkční aréna s ledovou plochou tak byla postavena zejména pro soukromý hokejový klub spadající do holdingu Syner, tedy samotného původce projektu, dodavatele stavby i provozovatele hotového sportoviště, takže vlastník areálu, městská společnost Sportovní areál Liberec, potažmo město samotné, ji na rozdíl od ostatních sportovišť nemůže paradoxně využívat, aniž by si službu u provozovatele předem nezaplátil. Aréna, postavená zcela z veřejných zdrojů, tak především slouží jen úzké minoritě hokejistů a jejich fanoušků. Podobně tomu bylo i v případě průmyslové zóny Sever, kde se po změně developera, jímž se opět stala skupina Syner, původně výrobní využití ploch transformovalo ve většinově obchodní, tedy s vyšší mírou primárního zisku pro developera za prodej pozemků. Rovněž zadávání veřejných zakázek, zejména v souvislosti s výstavbou sportovišť pro MS 2009, jasně prokázalo jako primární zájem soukromý nad obecněprospěšným. Jak jinak si totiž vysvětlit několikanásobné nezákonné počínání města, jak je vyhodnotil ÚOHS, při dělení zakázek na stavby, služby i dodávky na mnoho menších, aby se uspokojil větší okruh zřejmě předem zvolených dodavatelů. Tím přitom docházelo k nehospodárnému nakládání s veřejnými zdroji. Všeobecně lze konstatovat, že jsme se při zkoumání chování a jednání liberecké radnice, soukromých subjektů i jednotlivých aktérů setkali se dvěma základními systémově-korupčními aspekty. Na jedné straně šlo o již prokázané nezákonné jevy pošlapávající například zákon o veřejných zakázkách, stavební zákon, lesní zákon, zákon na ochranu přírody a krajiny či zákon o obcích, jakož i jevy, jejichž kolizi s trestním zákoníkem (podezření z podvodu, pletich při veřejné soutěži, porušování pravidel při správě cizího majetku) teprve posuzují orgány v přípravném nebo již soudním řízení. Na straně druhé šlo o jevy bezprostředně nepřekračující platnou legislativu, ale z pohledu společenskovedního rovněž jednoznačně korupční či klientelistické. Cílem korupčníků, tedy patronů (kmostrů), jejich klientů a přísluhovačů je vytvořit takový systém, který vytváří zdání běžnosti a standardnosti. V něm z jejich pohledu neselhává ten, který se k systému připojí, ale ten, jenž ho odmítá.“⁹¹⁰

Domníváme se, že Langr (2013) detailně popsal to, co my v našem textu nazýváme struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad. Korupční systém na liberecké radnici vskutku neměl v terminologii Dvořáková (2012c) jednu hlavu, nešlo o nějakou pyramidální strukturu. Naopak šlo o konglomerát relativně nesourodé skupiny osob, které se dopouštěly jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami,

⁹¹⁰ Langr (2013) rovněž poukázal na možné propojení orgánů činných v trestním řízení s místními politickými elitami. Dále přiblížil způsoby, jak samo město pracovalo s majetkoprávními operacemi, konkrétně při prodeji obecních pozemků. Zatímco některé z nich šly do dražby, takže samospráva za ně získala maximum možného, jiné se prodávaly na základě interní vyhlášky zveřejněním na úřední desce, a tedy za ceny odhadní. Přestože město tímto způsobem mohlo ztrácet potenciální příjmy do svého rozpočtu, zastupitelstvo obvykle transakce schválilo. Jako typický projev systémové korupce Langr ještě uvádí jednání o pronájmu lyžařského areálu Ještěd. Karel Vacek, majitel společnosti Snowhill, která na přelomu let 2005 a 2006 usilovala o tento pronájem, popsal, že se v čase vyjednávání o své investici kromě tehdejšího primátora Jiřího Kittnera (ODS) musel sejít i se spolujednatelům největší liberecké stavební firmy Syner, Petrem Syrovátkem, a to přímo v jeho firmě. Langr (2013, s. 66–67) reprodukuje jeho slova: „Bylo mi řečeno, že pokud chci v Liberci něco dělat, tak se s ním musím domluvit. (...) Zprvu jsem si myslel, že to je pohádka. První jednání pro mě bylo velmi zajímavé. Nikdy jsem se nesetkal s tím, aby se sešli tři lidi – primátor, šéf stavební firmy, která s lyžováním nemá nic společného, a investor. Bylo to zvláštní, myslel jsem, že to byla nějaká sranda, nebyly to rozhodně hovory o Ještědu. (...) V podstatě o tom, že je potřeba dát peníze do hokeje. Především mluvili hlavně o sobě, jak jsou mocní a že všechno, co je v Liberci dobrého, je díky nim, že umí sehnat peníze a tak. (...) já vůbec nevěděl, kam jdu. Nesešli jsme se na radnici, ale v Syneru. Kýval jsem hlavou a bylo mi to jedno, nepřikládal jsem tomu velký význam. Myslel jsem, že když uděláme dobrou práci a vytvoříme dobrou nabídku, tak to bude jednoduchá věc. Považoval jsem tu návštěvu za formalitu.“ Z našeho pohledu toto jednání mělo mít za cíl případně zatáhnout Karla Vacka do dané struktury. Zdůrazněme zde, že firma Syner začínala v roce 1991 jako malá regionální firma, její vlastníci neměli žádné kontakty na předlistopadový režim.

přičemž vzájemně věděly, že se tohoto jednání dopouštějí. Mohli se tak vzájemně vydírat i kryt. Daným jednáním mezi nimi vznikala pouta spřízněnosti, afinity. Dotyčné osoby věděly, že jsou na sobě závislé. Systém reciprocity (protežování) fungoval i v případě, že tyto osoby musely opustit určitou funkci. Pokud se osoba A postarala v takovém případě o osobu B, měla osoba A víceméně garantováno, že i o ni v případě změn bude postaráno. Z Langrovy analýzy plyne, že daný systém zahrnoval i subjekty mimo magistrát jak v soukromé, tak ve veřejné sféře. Ve veřejné sféře docházelo i k tomu, že vznikala účelová politická uskupení, která kandidovala v komunálních volbách. Navenek se tato uskupení tvářila jako nezávislá, ve skutečnosti se ale účastnila korupčních aktivit⁹¹¹. Jejich cílem bylo dát občanům zdánlivou možnost výběru z více kandidátů, v praxi však bylo jedno, kterou z kandidátek občan zvolí. Langr tak poukazuje na to, že samotná soutěž politických stran bez analýzy dalších okolností nemusí přispět ke snížení korupce⁹¹².

Zde uvedený příklad fungování magistrátu města Liberec je podle našeho názoru jedním z mnoha⁹¹³. Na úrovni státu se v ČR analýzou toho, co v našem textu nazýváme struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad, zabývá Klíma (2015). Ten nejprve obecně konstatuje (s. 27 a 28): „(...) netransparentní byznys si zkolonizoval nejvyšší patra relevantních politických stran, jejichž prostřednictvím drancoval veřejné zdroje a zároveň vyřadil důležité kontrolní mechanismy, respektive oslepil klíčové orgány činné v trestním řízení i justici, a to v takové míře, že se prosadil fenomén únosu tedy uchvácení státu⁹¹⁴. Na první pohled sice vládli demokraticky zvolení představitelé, avšak ve skutečnosti zemi řídila nepřehledná šedá zóna nekalého byznysu a politiky. Paradoxně právě tyto parazitické struktury potřebovaly ke svému působení formální volební procedury, neboť je zneužívaly tím, že vždy nacházely cesty, jak si v období mezi volbami prosazovat své zájmy prostřednictvím sofistikovaných klientských vztahů.“

Klíma (2015) se dále domnívá, že v ČR rozšířily sofistikované, víceúrovňové sítě neformálních vztahů. Jež jim umožňovaly vyšší koncentraci moci a zisků a koneckonců i beztrestnost. Tyto vztahy vznikaly nejrůznějšími způsoby. Docházelo k privatizaci politických stran zdola prostřednictvím falešných masivních náborů, kde řada členů byla pouze „mrtvými“ či černými dušemi a hlasovali za peníze tak, jak jim přikázali jejich náboráři, přičemž za toto hlasování dostávali nejrůznější odměny⁹¹⁵. Ke vzniku struktur přispělo

⁹¹¹ V Liberci šlo konkrétně o Demokratickou regionální stranu či o Unii pro sport a zdraví. Jak Langr (2013) konstatuje, od roku 1998 plnily tyto strany roli tzv. malých koaličních satelitů ODS a jejich vznik lze považovat spíše za účelový.

⁹¹² Klíma (2006) zde zobecňuje, že strany tzv. klientelistického typu nemají prakticky žádné ideové základy a hlavním smyslem jejich existence je realizace ekonomického a mocenského profitu úzké skupiny stranických manažerů.

⁹¹³ O existenci struktur na komunální úrovni hovoří i známý spisovatel Petr Šabach, který byl v roce 2014 zvolen zastupitelem na Praze 6 (viz Šabach 2015): „Nechal jsem se uvrtat do komunální politiky. A když jdu během zasedání na cigáro, tak se třeba zeptám: Nevíš, co je to tamhle za chlápka? A oni řeknou – copak ty nevíš, čím je to švagr? No nevim. A to je politika – všechno zešvagrováný, provázaný, oni mají všechno pojistkama zabezpečený, aby se to nedalo odhalit. Ježíšmarjá, potřeboval bych několik životů, abych to rozkryl. Občas se mi honí hlavou, že dělají všechno proto, aby nám politiku zesložitelí a zhnusili, abychom na to všichni rezignovali. (...) Potvrdil jsem si, že ti, co do sebe nejvíc šijou zpoza řečnického pultu, pak spolu přátelsky hulí cigára. Je to divadýlko, které má svý pravidla a figury. Hlavně svoje věčný štoury. Někdy jen zírám na ty frajery, co mluví jak z partesu. To já bych si zapomněl zapnout mikrofon.“

⁹¹⁴ Tedy státu capture. Detaily k tomuto pojmu viz kapitola 2.6.

⁹¹⁵ Klíma (2015, s. 73) zde uvádí: „Například odměna za hlavu, čili za jeden hlas, se pohybovala v rozmezí 200 až 3000 Kč. Také náklady za pohoštění na stranické schůzi se lišily. Někde stačily párky a pivo, jindy se pořádaly bohaté rauty se steaky. Nicméně inovacím se meze nekladly. Svou nabídkou doprovodných akcí nejvíce proslul podnikatel s luxusními auty a nemovitostmi (...) T. Horáček. Před náborovou akcí v Děčíně sliboval mladým straníkům za naverbování nových členů projížďky v limuzínách, návštěvu módních přehlídek, večery s dívkami na lodi a dokonce i víkendy u moře. O tom, že tyto aktivity vedly k úspěchu, svědčí fakt, že zatímco počátkem roku

i krajské zřízení. Jeho celková konstrukce dle našeho názoru nenaplnuje charakteristiky decentralizace, které vedou k nižší korupci (viz kapitola 4.2). Kraje disponují vlastními rozpočty, ale prakticky nemohou ovlivnit jejich příjmovou stránku. Neexistuje dostatečná kontrola rozhodování představitelů krajů, kteří de facto disponují monopolním postavením a relativně velkou rozhodovací pravomocí⁹¹⁶. Krajští politici omezili mnohdy svůj zájem na svůj kraj a přestala je zajímat centrální témata. Z hlediska kraje jim šlo o to, jak co nejvíce prostředků kraje využít ve svůj prospěch, respektive prospěch spřátelených osob⁹¹⁷. Celkově nastal trend vytvářet v krajích klientské sítě a jejich prostřednictvím si podřídit celostátní úroveň⁹¹⁸.

Na celostátní úrovni se Klíma (2015) zabývá např. politickou stranou Věci veřejné, jejichž podstatu charakterizuje (s. 106): „na netransparentní ekonomický byznys⁹¹⁹ naroubovat stejně netransparentní politický byznys“. Klíma připomíná, že, ačkoliv ve volební kampani do Poslanecké sněmovny v roce 2010 sice tato politická strana vyhlásila za svůj hlavní cíl boj proti korupci a klientelismu, poté, co ve volbách uspěla, realizovala politiku, která byla v přímém rozporu s danými deklaracemi, ale odpovídala skutečným cílům představitelů strany. Těmito cíli bylo získání dominantního vlivu v ekonomice i politice, omezení konkurence, přičemž dané cíle měly být realizovány i prostřednictvím korupce⁹²⁰. Na danou stranu se lze dívat jako na specifický způsob kolonizace politických stran shora. Standardně tato kolonizace probíhá tak, že představitelé (zpravidla velkého) byznysu vytvářejí kontakty na politiky v nejrůznějších stranách a neuchylují se k založení vlastní strany⁹²¹.

Jako další příklad českého⁹²² propojení politiky a byznysu zmiňuje Klíma (2015) polostátní firmu⁹²³ ČEZ⁹²⁴. Například ekonomický expert ODS Martin Kocourek, který byl ještě

2009 měla děčínská ČSSD jen 89 členů, v prosinci téhož roku čítala již 212 duší“ Klíma zde vychází z novinových a dalších článků (Ovčáček 2010, Šťastný 2010). Podobné praktiky v ODS popisuje např. Kalenský (2013b).

⁹¹⁶ Klíma (2015) uvádí, že řada tzv. krajských bossů si byla vědoma své praktické beztrestnosti. Řada z nich dávala najevo svůj status např. poznávacími značkami svých aut – např. někdejší krajský předseda ČSSD Petr Benda měl značku složenou ze satanských čísel 66–66.

⁹¹⁷ Jako konkrétní příklad zmiňuje Klíma (2015) někdejšího středočeského hejtmána Davida Ratha, který např. z prostředků kraje poskytl obci Hostivice, kde bydlí 60 mil. Kč. Němeček T. (2013) v dané souvislosti poukazuje na to, že D. Rath nepatří mezi ten typ korupčních aktérů, jež mají jen špatné úmysly. Naopak svými aktivitami propojuje veřejné dobro se svým vlastním (...). Hejtmanská éra (...) byla typická právě viditelnými akcemi štědrého gosuarda: jízdné pro školáky zdarma, proplácení zdravotních poplatků, velkorysá oprava Galerie středočeského kraje v bývalé jezuitské koleji v Kutné Hoře (...).“ Němečkův postřeh má smysl zdůraznit. Řada struktur a jejich členů vsutku k tomu, aby zakryly své nekalé jednání, se angažují v nejrůznějších prospěšných (někdy jen na první pohled prospěšných) aktivitách.

⁹¹⁸ Negativa krajského zřízení zmiňuje např. Balík (2012), Pehe (2012). Podle daných autorů politické strany přestaly prosazovat celostátní témata a slouží jako obtížně říditelné organizace jednotlivých krajských zájmů. Jak se jedná o poněkud přehnané tvrzení, určitý díl pravdy obsahuje.

⁹¹⁹ Netransparentním ekonomickým byznysem se myslí bezpečnostní agentura ABL, kterou vlastnil významný člen strany Věci veřejné (fakticky hlavní postava této strany) – Vít Bárta.

⁹²⁰ Kmenta (2011) v dané souvislosti připomíná slova ministra dopravy Víta Bárty: „Je třeba si přiznat, jak se chováme – například děláme maximum pro minimalizaci daňové zátěže, korumpujeme, podporujeme protekcionismus (...) Kde bereme odvahu se domnívat, že my budeme lepší než současné elity: Zvláště, pokud k pokoření současných elit použijeme metody stejně nevybíravé, ne-li zákeřnější, než které ony používají?“ Bártova slova připomínají to, co jsme analyzovali v kapitole 2.4 – pokud korupce a další formy jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami slouží jako prostředek k dosažení nějakého prospěšného cíle, tento prospěšný cíl degradují. Není navíc nikde zaručeno, že jej bude dosaženo. Klíma (2015) připomíná, že Vít Bárta se stýkal s dalšími osobami označovanými za politické kmotry – Tomášem Hrdličkou a Romanem Janouškem. Měl blízko k tehdejšímu předsedovi pražské ODS a poslanci Borisi Šťastnému. Dle našeho názoru lze na daná propojení uplatnit charakteristiky struktur založených na vzájemném krytí.

⁹²¹ Kolonizace shora a kolonizace zdola (viz výše) tvoří spojené nádoby.

⁹²² Na Slovensku lze za strukturu založenou na vzájemném krytí označit to, co se dělo v letech 2005 až 2006. Klíma (2015) připomíná, že v této době se spolujednatel investiční firmy PENTA Jaroslav Haščák scházel

počátkem roku 2010 předsedou dozorčí rady firmy, se stal v tomtéž roce ministrem průmyslu a obchodu v Nečasově vládě. Dalším předsedou dozorčí rady ČEZ byl jiný čelný představitel ODS a zároveň šéfporadce tehdejšího premiéra Nečase – Martin Říman. Také Martin Pecina, dvojnásobný ministr vnitra v úřednických vládách Jiřího Fischera a Jiřího Rusnoka a bývalý člen ODS, ČSSD a Strany práv občanů, zastával funkci člena dozorčí rady. Současný (jaro 2016) generální ředitel firmy Daniel Beneš⁹²⁵ byl v minulosti členem ČSSD. Na druhé straně ředitel úseku fúzí a akvizic Vladimír Schmalz byl v roce 2010 zvolen do zastupitelstva hlavního města Prahy za ODS. V současné době slouží jako další spojka mezi vládou a firmou právník Radek Pokorný, spolužák premiéra Sobotky⁹²⁶. Klíma (s. 136): explicitně konstatuje: „Jako učebnicová ukázka toho, jak lze udržovat a rozšiřovat vliv na politickou sféru, může posloužit výčet lobbistických aktivit M. Romana, ve funkci generálního ředitele.“ Dle Klímy se jednalo se o tyto metody šíření vlivu⁹²⁷: 1. Sportovní diplomacie: zvat vybrané politiky do VIP lóží na mistrovství světa v hokeji v Praze, na tenisová utkání české reprezentace v Davisově poháru nebo na golfové turnaje. 2. Kulturní diplomacie: čelní politikové a další lidé byli zváni každoročně na karlovarský filmový festival, a to na útraty ČEZ. 3. Rekreační diplomacie v tuzemsku a v zahraničí: nabídka dovolené politikům a dalším osobám. Klíma upozorňuje i na další kauzy spojené s touto firmou: například skutečnost, že ČEZ v roce 20113 koupil solární elektrárny vlastněné firmou Amun.Re. Tato

v konspiračním bytě s tehdejšími ministry vlády premiéra M. Dzurindy i se zástupci opozice reprezentovanými stranou SMĚR R. Fica. S ministrem hospodářství J. Malchárkem Haščák např. projednával detaily privatizace různých společností a rozdělování státních zakázek. Další otázky řešil s předsedkyní slovenského Fondu národního majetku Annou Bubeškovou. Předseda Národní rady Slovenska Richard Sulík v té době zase komunikoval obsazení funkce generálního prokurátora s osobou podezřelou s mafiánských praktik.

⁹²³ Stát v této firmě drží 69,78 % základního jmění.

⁹²⁴ Obdobný pohled na ČEZ zastává např. Toman (2012).

⁹²⁵ Klíma (2015) připomíná, že Daniel Beneš jako generální ředitel firmy dával rady vrchní ředitelce kabinetu předsedy vlády Petra Nečase Janě Nagyové, a to i ve věcech, které nijak nesouvisely s energetikou. Např. doporučoval konkrétního člověka pro ředitele Útvaru zvláštních činností policie ČR.

⁹²⁶ Zdůrazněme, stejně jako v poznámce číslo 910, že řada zde jmenovaných osob nepochází z prominentních vrstev. Např. Radek Pokorný vyrůstal na osamocené hájovně, kterou spravoval jeho otec živící se jako polesný. I rodiče Martina Romana byly obyčejnými občany, Roman vyrůstal v hornickém Havířově. Svým způsobem se tak potvrzuje, že korupční systémy nelze odstranit jen výměnou osob, které se korupce účastní.

⁹²⁷ Dle našeho názoru se jedná o konkrétní příklady toho, co popisujeme v kapitole 8.1 – určitý subjekt (zde firma ČEZ) si zavazuje jiné subjekty (zde zejména politiky) a činí je tak vydíratelnými. Jako konkrétní příklad toho, co bychom označili v našem textu za projev volné struktury založené na vzájemném krytí, zmiňují Krupka a Mochťák (2014) v souvislosti s firmou ČEZ tzv. Toskánské setkání z července 2009, které ukázalo na povahu vztahů mezi českými politickými a ekonomickými elitami. Na letní dovolené se tehdy sešli tehdejší šéf ODS a bývalý premiér Mirek Topolánek s bývalým ministrem dopravy Alešem Řebíčkem, jeho náměstkem Jiřím Hodačem, ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem, stínovým mistrem průmyslu a obchodu Milanem Urbanem (ČSSD), lobbisty Markem Dalíkem a Vladimírem Johanesem, generálním ředitelem podniku ČEZ Martinem Romanem, generálním ředitelem Setuzy Martinem Procházkou, správcem systému exekucí Petrem Šikošem a podnikatelem Romanem Jurečkem. Účel setkání jeho aktéři charakterizovali jako dovolenou, média však spekovala o tom, že toskánská dovolená měla být pro politiky a jejich známé určitou odměnou za prosazení zákona o emisních povolenkách, který podniku ČEZ a dalším firmám v zásadě daroval emisní povolenky, jejichž hodnota byla některými oponenty vyčíslena až na 68 miliard korun. Toto podezření je uvedeno např. v Syrovátka (2009). Klíma (2015, s. 137) k danému setkání uvádí: „Dovolenou doprovázely nejméně čtyři podezřelé okolnosti: za prvé nebylo jasné, kdo vlastnil luxusní vilu, ve které M. Topolánek pobýval. Za druhé nebylo zřejmé, komu M. Topolánek zaplatil za pronájem vily. Za třetí: také M. Urban tajil, jak platil dovolenou. Za čtvrté: se toto setkání událo zrovna několik týdnů poté, kdy parlament za velkého přispění ODS a ČSSD schválil novelu zákona vztahující se k obchodování s emisními povolenkami s přínosem desítek miliard pro ČEZ.“ Jako další konkrétní příklad existence neformální struktury kolem firmy ČEZ lze zmínit golfový turnaj v Dubaji v roce (2011), kterého se vedle Martina Romana zúčastnil předseda vlivného rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, poslanec za ODS Pavel Suchánek, dále osoba označovaná za politického kmotra Roman Janoušek, generální ředitel Českých Drah a pražského dopravního podniku Petr Žaluda a Martin Dvořák, spolujitel firmy Škoda Transportation Tomáš Krsek. Letenky osobně za hotové nakupoval Pavel Suchánek, přičemž neprokázal, zda je platil ze svého. Klíma (2015) konstatuje, že ze skutečnosti, kdo letenky kupoval, je patrné, kdo v tomto vztahu měl dominantní pozici a kdo komu sloužil. Detaily k dané kauze viz např. Aktuálně.cz (2011).

firma má neprůhlednou vlastnickou strukturu⁹²⁸, kupní cena byla nejméně o 20 % vyšší než průměrná cena na trhu⁹²⁹.

Obecně dle Klímy (2015) tvoří v české realitě to, co v našem textu nazýváme struktury založené na vzájemném krytí nejrůznější propojení politiků, podnikatelů, úředníků, policistů, státních zástupců, soudců, osob působících v tajných službách, Nejvyšším kontrolním úřadu, apod. I z Klímovy analýzy plyne, že se jedná o více rozdílných struktur, které nemají jednotné vedení a které spolu mnohdy soupeří – např. struktura, kterou vytváří firma ČEZ, se liší od struktur, jež vznikají v některých krajích, případně od struktury kolem strany Věci veřejné, atd. Skutečnost, že se různým strukturám podařilo získat značnou moc, plyne z jejich praktik vůči různým nepohodlným osobám. Policejní hlídka například zastavila v roce 2010 Jaroslava Štefce v té době ředitele úřadu pro vyzbrojování Ministerstva obrany a svědka případu nákupu terénních vozidel Tatra, aby mu v autě našla nelegální zbraň. Nakonec se ukázalo, že mu ji někdo podstrčil. Nicméně již nedostal prověrku na stupeň tajné a musel z profese odejít⁹³⁰. Podobný byl případ armádního pilota Karla Daňhela, který svědčil v kauze nákupu armádních letadel CASA – v roce 2012 byl obviněn ze znásilnění nezletilé, soud jej však obvinění zprostil a Daňhel vysoudil na státu odškodnění⁹³¹. Z armády však musel odejít. Jakub Klouzal, který upozornil na předražování veřejných zakázek na Ministerstvu zahraničí, musel v roce 2011 Ministerstvo opustit⁹³². Už v roce 1999 byl zatčen Evžen Šírek, tehdejší ředitel protikorupční policie, přičemž k zatření došlo v den, kdy jeho útvar chystal zátaž v České spořitelně a v jí spřízněné firmě IC pro podezření z miliardových podvodů. Šírek byl obviněn z úniku informací. Důvodem obvinění bylo, že se z domova údajně napojoval do svého počítače v práci. I když po třech měsících stíhání jako nesmyslné zrušil státní zástupce, Šírek se už do funkce nikdy nevrátil. A uvedené případy protikorupční policie nikdy nevyšetřila. Další detaily viz Aktuálně.cz (2016b).

Podle Klímy si struktury podmanily, respektive usilují o podmanění některých politických stran, takže lze hovořit o klientských stranách. Klímova charakteristika klientských stran vypichuje řadu rysů struktur. Konkrétně Klíma uvádí⁹³³: 1. Klientské strany se přimykají ke sféře netransparentního byznysu. 2. Jejich cílem je ovládnout strategické zdroje moci a bohatství v takové míře, že lze hovořit o státu capture⁹³⁴. K dosažení tohoto cíle usilují o ovládnutí všech úrovní státu, o to, aby na místech úředníků působili jejich lidé. Úsilí o ovládnutí se týká i policie, státního zastupitelství, Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejnoprávních médií apod. 3. Klientské strany produkují tendenci k šíření klientelismu uvnitř stran i na nadstranickém základě. Dále produkují vysoký korupční potenciál jako základní systémovou vlastnost. 4. Klientské strany zařazují do své základní výbavy bezpečnostní a špehovací potenciál v podobě odposlechů a sledování cizích osob i v podobě obrany před danými praktikami vůči vlastním osobám⁹³⁵. 5. V klientských stranách dochází k masivnímu nákupu

⁹²⁸ Klíma (2015) připomíná, že se spekuluje, že vlastníkem této firmy je další člověk označovaný za politického kmotra I. Rittig. Ten se pravděpodobně společně s bývalým generálním ředitelem M. Romanem a současným ředitelem D. Benešem zúčastnil v roce 2009 utkání české tenisové reprezentace v Davisově poháru, přičemž není jasné, kdo danou cestu financoval.

⁹²⁹ Klíma (2015) se zabývá i vazbami mezi firmou ČEZ a Škoda holding, respektive dalšími firmami.

⁹³⁰ Detaily viz Spurný (2011).

⁹³¹ Klíma (2015).

⁹³² Detaily viz např. Lidovky (2013).

⁹³³ Zde uvedený výčet je volnou parafrází z Klíma (2015, s. 217–219).

⁹³⁴ Definice pojmu viz kapitola 2.6.

⁹³⁵ Jako konkrétní příklad uvádí Klíma bezpečnostní agenturu ABL, kterou vlastnil významný člen strany Věci veřejné (fakticky hlavní postava této strany) – Vít Bárta (viz poznámka číslo 919). Jak Klíma připomíná, tato agentura sledovala mj. lokální politiky v Praze 11, v Praze 1, poradce premiéra Topolánka Marka Dalíka a další osoby. Jak konstatujeme v kapitole 8.1, sledování může sloužit jako jeden ze způsobů, jak učinit lidi vydíratelnými

nájemných členů a k odchodu tradičních straníků. 6. V podmínkách regionalizace se klientské strany stávají obtížně říditelnými konfederacemi. 7. Ideologické ukotvení stran se stává vedlejším produktem byznysových aktivit. Klade se důraz na (marketingovou) formu, nikoliv obsah. 8. Klientské strany neplní tradiční funkce politických stran – artikulaci a agregaci společenských zájmů, mobilizaci a socializaci společnosti.

Jsme si vědomi skutečnosti, že se, i přes výše uvedené, existence struktur se vzhledem k jejich charakteru obtížně prokazuje. Na druhou stranu platí, že vzhledem ke svému nehierarchickému charakteru, skutečnosti, že nekontrolují celou společnost, nemají vliv na všechny informační zdroje, se daří jejich existenci alespoň částečně odhalovat. K jednotlivým odhalením je samozřejmě třeba přistupovat s jistou dávkou nedůvěry – mohou obsahovat nepravdivá informace, mohou být projevem boje jednotlivých struktur apod. Přesto zde alespoň stručně ještě některé případy z českého prostředí zmiňme⁹³⁶:

- Tzv. kauzu justiční mafie, kdy v roce 2007 sedm v té době současných nebo bývalých představitelů justice (mj. nejvyšší státní zástupkyně Renata Vesecká, její zástupce náměstek Pavel Čerovský, bývalý ministr spravedlnosti Pavel Němec) zažalovalo advokátku Marii Benešovou za to, že je označila za skupinu osob, která se snaží ovládnout justici a ovlivňovat ji. Soud prvního stupně danou žalobu zamítl, když konstatoval, že někteří žalující vskutku používali nestandardní postupy ve vybraných kauzách (kauza senátora Jiřího Čunka a tzv. kauza katarského prince), kdy se scházeli se státními zástupci provádějícími nad kauzou dohled. Danou skupinu osob lze opět označit za osoby, které mezi sebou mají blízké vztahy, něco o sobě vědí, a mohou se vzájemně vydírat⁹³⁷.
- Příklad zneužívání dotací z Evropské unie v regionálním operačním programu Severozápad, kde za zneužití těchto dotací byl odsouzen Petr Kušnierz (viz poznámka číslo 17), bývalý ředitel úřadu, který tyto dotace spravoval. Jak plyne z jeho výpovědi, v kraji existovala rozsáhlá struktura osob, která ve svůj prospěch zneužívala dotace EU⁹³⁸. Zdůrazněme zde, že dotace z EU lze v řadě případů chápat jako způsob nepotřebné redistribuce a že tedy prostředí nepotřebné redistribuce zde vytváří předpoklady pro existence korupce⁹³⁹. Prostředí regionálního programu bylo charakterizováno následovně (Mladá Fronta Dnes 2016, s. 14)⁹⁴⁰: „Přestaly fungovat základní filtry

– pokud se prostřednictvím sledování odhalí něco, co chtějí sledování utajit či co je pro ně nepříjemné, stávají se vydíratelnými a snadněji se zapojí do korupčních sítí.

⁹³⁶ Analýzou různých korupčních kauz v ČR se zabývá Nadační fond proti korupci, který jednotlivé kauzy zveřejňuje na svých stránkách www.nkp.cz. K dalším zdrojům patří např. webové stránky Centra nezávislé investigace ([www. http://www.cninp.cz](http://www.cninp.cz)). K textům, které se zabývají fungováním struktur založených na vzájemném krytí, patří zejména <http://www.cninp.cz/wp-content/uploads/2016/03/CNI-Vzestup-a-p%C3%A1d-politick%C3%A9ho-podnikatele.pdf>. Vztahy v politice, byznysu a dalších sférách v ČR se potom snaží mapovat weby www.mapovani.cz, www.neovlivni.cz, www.hlidacipes.org. Domníváme se, že případy, které jsou na těchto webech analyzovány, alespoň částečně naplňují naši definici struktur. Subjekty jednotlivých případů si vycházejí vstříc (v terminologii tohoto textu protežují se). Mohou se, jak to obvykle není prokázáno, vzájemně vydírat i kryt. Řada analyzovaných případů přitom neobsahuje jednání, které by bylo trestné. Spíše se jedná o jednání, které je morálně s otazníkem (v terminologii textu je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami). Nejedná se ale o organizovaný zločin, aktivity typu mafie, apod. I na základě kauz zmiňovaných na daných webech pokládáme naši terminologii a charakteristiku za přínosnou a přesnější než terminologie a charakteristiky, jež se zaměřují pouze na korupční sítě či organizovaný zločin.

⁹³⁷ Blíže k dané kauze viz Nadační fond proti korupci (2015).

⁹³⁸ Detaily viz Aktuálně.CZ (2016a).

⁹³⁹ Bývalý zaměstnanec Regionálního operačního programu Severozápad Leo Steiner, který na zneužívání dotací v daném programu v roce 2012 upozornil, v březnu 2016 (tedy v době soudu s osobami zodpovědnými za tento program) konstatoval: „Dotace je politická korupce, která se v případě ROP utrhla ze řetězu“ (viz Mladá Fronta dnes 2016).

⁹⁴⁰ Jedná se o slova Leo Steinera (viz předcházející poznámka).

demokracie a akvário v regionu se neuvěřitelně zakalilo. Přestaly fungovat orgány činné v trestním řízení, dílem i média, veřejná správa, demokratické volby a občanská společnost. Rovněž se posunulo naše svědomí. Kdo nekrade, okrádá rodinu, stejně to nemá cenu, je to boj s větrnými mlýny.“

- Jevy ve fotbalovém prostředí, kde aktuálně (rok 2015) pravděpodobně existuje skupina rozhodčích, kteří se vzájemně podporují a kryjí. Tito rozhodčí jsou častěji nasazováni, v případě chyb dostávají nižší tresty apod. Na základě zpráv z tisku⁹⁴¹ se lze domnívat, že ve fotbalovém prostředí mezi fotbalovými rozhodčími existuje struktura založená na vzájemném krytí. V jejím rámci dochází k protěžování vybraných rozhodčích, zastrašování a vydírání rozhodčích, krytí některých prohrávek apod.
- Zneužívání procesu výběru veřejných zakázek Vězeňské služby. V rámci Vězeňské služby pravděpodobně existovala skupina osob, která předem bez ohledu na kvalitu nabídek rozhodovala, kdo (která firma) veřejné zakázky získá, a z těchto rozhodnutí měla prospěch (příjem)⁹⁴².

Domníváme se, že tento text přinesl dostatek empirického materiálu, který potvrzuje, že to, co nazýváme struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad, v realitě existuje. Lze si samozřejmě položit otázku, proč se o některých strukturách píše (informuje), proč se jim nedaří zůstat v utajení. Náš názor je, že je to právě kvůli nehierarchickému charakteru struktur, které nemají žádné jednotné vedení. Mezi jednotlivými strukturami může probíhat boj, jednotlivým strukturám se v tomto konkurenčním prostředí nedaří ovlivnit všechny složky společnosti. Jak již výše konstatujeme, přestože mezi strukturami dochází k vyjednávání o vlivu, tato vyjednávání nemusí být úspěšná. S činností struktur je spojeno poziční investování (vzhledem k charakteru pozičního investování některé osoby musí být z tohoto investování vyloučeny) a vyloučené osoby nemusí být s vyloučením spokojeny a mohou mít zájem na odhalování činnosti struktur. Nehierarchický charakter je z tohoto pohledu předností i slabostí struktur – na jednu stranu jim dovoluje pružně reagovat, takže projevy korupce a dalšího jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami nejsou tak viditelné. Na stranu druhou nezaručuje, že se činnost určité struktury nedostane do konfliktu s jinou strukturou, respektive, že osoby, které nejsou členy žádné struktury⁹⁴³, nebudou mít zájem aktivity struktur odhalovat a tepat. Obecněji lze konstatovat, že, pokud se struktury pohybují v konkurenčním prostředí, mohou těžit z výhod tohoto prostředí včetně inovací, nových podnikatelských objevů. V zájmu některých struktur samozřejmě může být centralizace, vznik ekonomického i politického monopolu. Udržování těchto monopolů je ale pravděpodobně nákladné, náklady (včetně nákladů obětované příležitosti v podobě výnosů, které lze realizovat v konkurenčním prostředí) mohou převyšovat výnosy. Proto k nadměrné centralizaci nedochází, důsledkem necentralizace ovšem je, že se strukturám nedaří zůstat i v utajení⁹⁴⁴.

Přestože jsme aktivity struktur ilustrovali na praktických příkladech, je pravděpodobné, že řada struktur v realitě není díky svému skrytému charakteru odhalena. Má zde proto smysl zkoumat, zda neexistují nějaké obecné charakteristiky, které indikují přítomnost struktur. Domníváme se, že k těmto charakteristikám patří⁹⁴⁵:

⁹⁴¹ Detaily viz ISPORT:CZ (2015a, 2015b).

⁹⁴² Detaily viz Novinky.cz (2016a).

⁹⁴³ Což mohou být i orgány činné v trestním řízení.

⁹⁴⁴ Pravděpodobně však škody způsobené odhalením jsou menší než náklady na vznik a udržování centrální struktury.

⁹⁴⁵ Určitou inspirací při tvorbě daných charakteristik byl Hampl (2015c), který hledá falsifikační kritéria pro následující teze (viz Hampl 2015c, s. 102): „Teze první. V západním světě vzniká nebo již vznikla nová vyšší třída, kterou můžeme popsat jako elitu bílých límečků. Tato sociální skupina se od zbytku společnosti odlišuje vyššími kognitivními schopnostmi, životním stylem a pochopitelně i vyššími životními šancemi. Nová vyšší třída je

1. Růst počtu právních předpisů a zvyšování jejich nesrozumitelnosti, složitosti apod. To zvyšuje pravděpodobnost, že určitá osoba nebude právní předpisy znát, nebude jim rozumět, tudíž je poruší. Snadněji se tak stává vydíratelnou a v důsledku daného vydírání ochotnou porušovat další právní předpisy⁹⁴⁶, protežovat a kryt osoby, které ji vydírají, apod. Růst počtu právních předpisů (včetně jejich složitosti a nesrozumitelnosti) vytváří též příznivé podmínky pro dobývání renty a poziční investování – předpisy mohou být vytvářeny ve prospěch určitých skupin osob, které jejich prostřednictvím mohou dobývat rentu, respektive realizovat poziční výhodu. Jako vhodný indikátor lze využít počet toho, kolik předpisů je v jednotlivých letech přijato na národní, regionální, případně nadnárodní úrovni (např. úrovni EU). Z hlediska vlastních předpisů lze potom provádět kvalitativní analýzu – zda tyto předpisy zvyšují nebo snižují bariéry vstupu do odvětví, nastavují rovné podmínky pro všechny, zda povzbuzují k investicím do nových technologií a dovedností, zda umožňují přístup do politiky naprosté většině občanů, zda občané mohou prosazovat mírumilovnými prostředky svůj zájem, zda ve společnosti existuje nějaká autorita, která chrání obecně přijatelná pravidla lidského jednání apod.
2. Nárůst nepotřebné redistribuce: jak v textu zdůrazňujeme, korupci se daří v prostředí nepotřebné redistribuce. V tomto prostředí je korupce prostředkem, jak dosáhnout toho, aby určitý subjekt byl příjemcem nepotřebné redistribuce. Struktury založené na vzájemném krytí budou vznikat právě za účelem získání výhod ve formě nepotřebné redistribuce. Nepotřebná redistribuce dále snižuje zájem principálů (voličů či

zaměřena spíše na poskytování služeb centrálním autoritám (což je někdy označováno jako dobývání renty) než na prodej zákazníkům z nižších tříd na otevřeném trhu.

Teze druhá. Nová vyšší třída je nadprůměrně kreativní, což vede k explozi nových způsobů dobývání renty, v řadě aspektů srovnatelné s explozemi podnikatelských inovací v předchozích staletích.

Teze třetí. Protože se příslušníci nové vyšší třídy orientují převážně na dobývání renty, je v jejich zájmu měnit ekonomické a sociální prostředí tak, aby dobývání renty bylo stále snadnější a podnikání ve starém smyslu toho slova stále obtížnější.

Teze čtvrtá. Zatímco v minulosti existovaly určité hranice dobývání renty (zejména omezené státní rozpočty a neexistence technologických a organizačních nástrojů pro prosazení dalších regulací), tyto hranice jsou postupně odstraňovány, oslabovány nebo posouvány.

Teze pátá. Neustálé vznikání nových firem zaměřených na podnikatelské inovace a nikoliv na dobývání renty je nutnou podmínkou udržení prosperity západních ekonomik. Pokud expanze dobývání renty omezí možnosti vzniku firem zaměřených na výrobu a poskytování reálných služeb (tedy nikoliv manipulaci se symboly), nebudou západní ekonomiky schopny udržet zaměstnanost a životní úroveň.“

Jako falzifikátory svých tezí mj. nabízí (Hampl 2015c, s. 103) následující: „Najde se případ toho, že v některém státě západního světa dlouhodobě nepřibývá regulačních předpisů. (...) Najde se případ toho, že v některém státu západního světa dlouhodobě neroste podíl rozpočtů spravovaných elitou bílých límečků na HDP. ... Najdou se fakta dokládající, že v nové vyšší třídě nejsou lidé s velmi vysokými mentálními schopnostmi zastoupeni výrazně více než v jiných vrstvách. ... Najdou se fakta dokládající, že není významnějších rozdílů mezi životním stylem bohatých a vzdělaných lidí a životním stylem zbytku společnosti (vyjma rozdílů způsobených tím, že movitější třídy si mohou dovolit dražší spotřební zboží, větší byty, luxusnější prázdninové destinace apod.). ... Najdou se fakta dokládající, že co se týče podpory programů dobývání renty, není rozdílů mezi zámožnou vzdělanou třídou a zbytkem společnosti, nebo fakta dokládající, že podpora programů dobývání renty je v této skupině nižší než ve zbytku společnosti. ... Najde se případ, kdy by některá západní kapitalistická ekonomika dokázala i bez masivního počtu nově vznikajících firem po několika letech vytvářet významný počet pracovních míst, aniž by to bylo způsobeno takovým jednorázovým opatřením, které o několik let později způsobí hospodářský úpadek (jako např. dramatický nárůst státního dluhu).“

Domníváme se, že to, co Hampl (2015c) popisuje, je prostředí nežádoucí redistribuce. Zmíněné falzifikátory mohou potvrzovat nebo vyvracet, zda k této nežádoucí redistribuci dochází. Podle autora nebyly zatím jeho teze vyvráceny, čili zatím nebyl nalezen falzifikátor splňující dané charakteristiky. Konstatujeme ještě, že některé Hamplovy teze (zejména třetí a čtvrtá) odpovídají tomu, co Valenčík a Otáhal (2015) uvádějí jako důvody rozmachu struktur. Daná zjištění byla učiněna nezávisle na sobě.

⁹⁴⁶ Viz kapitola 8.1.

politiků) korupci řešit – voliči i politici mohou mít z nepotřebné redistribuce výhody a nemusí mít zájem nepotřebnou redistribucí ani korupci s ní spojenou snižovat. Jako vhodný indikátor dané charakteristiky se jeví vývoj podílu veřejných výdajů na HDP, vývoj počtu zaměstnanců státu na počtu obyvatel, vývoj veřejných deficitů a veřejného dluhu apod.

3. Nárůst nerovnosti ve společnosti. Struktury založené na vzájemném krytí usilují o výhody pro své členy. Pokud výhody vskutku získají, projeví se tyto výhody dříve či později v podobě vyšších příjmů, většího majetku apod. Na úrovni celé společnosti pak dochází ke zvyšování majetkové nerovnosti – kdy určité procento nejbohatších osob vlastní výrazně vyšší podíl na celosvětovém bohatství než odpovídá početnímu zastoupení daných osob. Zdůrazňujeme, že souhlasíme se Švejnar (2015) či Kohout (2016), kteří konstatují, že v zásadě existují dva způsoby, jak zbohatnout. První je díky samostatné ekonomické aktivitě, podnikatelskému objevování, vynalézavosti, schopnosti inovovat a ochotě riskovat, kdy dotyčný poskytuje služby, o které má trh zájem. Druhý je spojen s nějakou výhodou, privilegiem. K majetkové nerovnosti vede druhý způsob. První dovoluje konkurenci, takže mohou zbohatnout i jiní lidé a bohatství momentálně bohatého není jisté. V druhém případě mají bohatí větší pravděpodobnost, že bohatí zůstanou – díky svým privilegiím je konkurence tolik neohrožuje. Jako vhodný indikátor dané charakteristiky se jeví např. Giniho koeficient⁹⁴⁷ nebo právě statistiky, které ukazují, kolik vlastní určité procento nejbohatších osob majetku na daném území.

Podrobnější analýza výše uvedených kauz i shrnutí zde uvedených obecnějších charakteristik vždy mají blízké rysy. Jednotlivé struktury jsou skupinou osob, které jsou si nějak spřízněny, které spolu dlouhodobě kooperují, které díky této kooperaci mezi sebou mají blízké vztahy (afinity), které se vzájemně kryjí a vydírají. Daná spolupráce je pro dotyčné subjekty výhodná. Dochází při ní k nežádoucí redistribuci, tyto subjekty získávají a realizují nejrůznější privilegia, usilují o získávání renty na úkor nečlenů daných struktur. Potvrzuje se tak výše uvedené, že korupce je projevem redistribučního prostředí, systému nežádoucí redistribuce, který usiluje o extraktivní politické i ekonomické instituce. V systému bez nežádoucí redistribuce by struktury založené na vzájemném krytí nemohly existovat. Jejich omezení je tedy možné jen tehdy, pokud dojde k omezení nežádoucí redistribuce, pokud budou co nejvíce redukovány extraktivní politické i ekonomické instituce.

⁹⁴⁷ Detaily k danému koeficientu viz např. Krebs a Durdisová (2007).

9 Jak bojovat s korupcí

Problematikou boje s korupcí se zabýváme v celém textu. V této kapitole jednak přinášíme určité shrnutí (subkapitola 9.1), stručně analyzujeme otázku boje se systémovou korupcí. Dále se zastavujeme u dvoumožností, které nejsou tak často zmiňovány – jedna se týká asymetrického designu trestání korupčních kontraktů, další problematiky volebních zákonů a korupce. Rovněž popisujeme zkušenosti z Hongkongu a Singapuru – tedy zemí, které byly po dlouhou dobu chápány jako korupční, kterým se ale podařilo korupci významně redukovat. V poslední subkapitole (kapitola 9.6) řešíme vztah investic do lidského a sociálního kapitálu a korupce. Zdůrazňeme zde, že v této subkapitole nemůžeme obsáhnout veškerou problematiku boje s korupcí, zastavujeme se proto u vybraných problémech.

9.1 Jeden cíl, mnoho způsobů boje s korupcí

Tento text mnohokrát⁹⁴⁸ jmenoval negativa, respektive škodlivé důsledky, které korupční jednání má na systém, ve kterém se odehrává. Je potom v zájmu členů daného systému, který je korupcí ohrožen, proti korupci bojovat. Jak ale zdůrazňuje Johnston (2012)⁹⁴⁹ – tento boj se potýká s problémem kolektivní akce – pro jednotlivce může být tento boj nákladný, protože příjmy, které z tohoto boje získá, mohou být větší než náklady na tento boj. Svým bojem prospívá i ostatním, kteří z boje svého druhu mohou těžit, aniž by vynaložili jakékoliv náklady⁹⁵⁰. Zdůrazňeme, že z boje proti korupci mohou rovněž těžit i účastníci korupčních kontraktů. Jak konstatujeme v kapitole 8.1, v euroamerickém prostoru se většina korupčních kontraktů od ostatních (nekorupčních) kontraktů liší tím, že nejsou vynutitelné, že jsou skryté a že pokračují i po skončení vlastního kontraktu (v podobě možného vydírání). Korupční kontrakty jsou tak pro jejich účastníky rizikové a může nastat situace, že nekorupční prostředí by jim přinášelo vyšší užitek než prostředí korupční, ale vymanit se ze zajetí korupce může být obtížné. Jeden z faktorů, které drží účastníky korupčních kontraktů v jejich zajetí, je potom hrozba sankce za účast v těchto kontraktech. Stojí zde za zvážení, zda by tato sankce neměla být spíše ekonomického rázu (např. v podobě odevzdání výhod, které účastník korupčního kontraktu získal), než rázu odnětí svobody nebo podobných sankcí. V každém případě i účastníci korupčních kontraktů mohou být vhodnými spojenci v boji proti těmto kontraktům⁹⁵¹.

V předcházejícím textu jsme rovněž zdůraznili, že korupci nesníží jednotlivé opatření⁹⁵², ale že je nutno v boji používat komplexní množinu prostředků. Vyjdeme-li z definice⁹⁵³, že korupce je zneužití svěřené moci pro soukromé účely, lze konstatovat, že korupční jednání se skládá ze tří složek: 1. Samotného zneužití svěřené moci; 2. Vztahu mezi svěřenou mocí

⁹⁴⁸ Např. v kapitole 2.2.

⁹⁴⁹ Viz rovněž Olson (2008).

⁹⁵⁰ Johnston (2012) dále zdůrazňuje, že tvorba institucí a orgánů zajišťujících vymáhání daných institucí je problémem kolektivní akce sama o sobě – jeden člověk není schopen instituci vybudovat a s největší pravděpodobností není schopen vybudovat ani orgán bojující proti korupci, který by se angažoval komplexně, tedy nikoliv jen ve vybraných případech.

⁹⁵¹ Viz rovněž kapitola 9.3.

⁹⁵² V kapitole 4.1 jsme se např. argumentovali, že je chybné se zaměřovat izolovaně na některé specifické faktory přispívající ke korupci typu nízkých mezd ve veřejném sektoru, že odstraněním nebo zmírněním těchto faktorů nemusí být problém korupce vyřešen.

⁹⁵³ Klimešová (2012).

a soukromými účely; 3. Touhy po osobních ziscích⁹⁵⁴. Z tohoto pohledu by antikorupční strategie měly být rozděleny do tří kategorií:

1. Vytvoření systému vzájemných brzd a protiváh, které omezují zneužití moci.
2. Definování hranic moci (možností rozhodovat), takže se zmenšuje prostor pro korupci.
3. Vytváření morálních zábran, aby jednotlivé subjekty tolik netoužily po osobních ziscích.

Klitgaard (2011) tvrdí, že korupce bude nižší, pokud jsou splněny následující podmínky: 1. Občanům jsou vlastní hodnoty demokracie⁹⁵⁵ a dobré správy. 2. Role vlády je omezena do předem definovaných oblastí, se kterými panuje široký souhlas, přičemž se jedná o oblasti, v jejichž zajišťování má vláda komparativní výhodu. 3. Systém se nepotýká s žádnými mimořádnými událostmi typu válka, občanské nepokoje, ekonomická krize, přírodní neštěstí. 4. Zaměstnanci veřejné správy a veřejného sektoru jsou kvalifikovaní a dobře placení. 5. Soukromý sektor kryje většinu aktivit souvisejících s uspokojováním lidských potřeb, jsou v něm jasná pravidla hry a je otevřený zahraniční konkurenci.

Ze zde uvedeného je zřejmé, že bojovat proti korupci znamená usilovat o zajištění daných podmínek. Ty jsou ale velmi rozsáhlé, týkají se odlišných oblastí a jejich dosažení je možné jen díky řadě kroků. Linz a Stepan (1993) konstatují, že korupci se bude méně dařit, pokud: 1. Bude existovat relativně autonomní svobodná a živoucí občanská společnost. 2. Bude existovat relativně autonomní politická společnost. 3. Bude fungovat právní stát – všichni političtí aktéři jsou podřízeni vládě práva, je zajištěna ochrana práv jednotlivců a svobodné působení organizací, které zde uvedené nenarušují. 4. Existuje profesionální veřejná správa. 5. Je zabezpečena institucionalizace ekonomické společnosti (ve smyslu žádný subjekt nemá takovou ekonomickou moc, aby mohl ohrožovat ekonomickou a politickou konkurenci).

Obdobně Collier (2002) jako nutné podmínky nevýskytu korupce uvádí⁹⁵⁶: 1. konkurenční ekonomika umožňující volný vstup do odvětví. 2. volný zahraniční obchod. 3. vláda zabezpečující jen ty statky, které nelze zajistit prostřednictvím trhu, respektive které se produkují v podmínkách monopolu. 5. Transparentnost, otevřenost a kontrola veřejného sektoru (vlády). 4. Garance základních práv a svobod.

Platí tedy již několikrát konstatované, že korupci se méně daří v prostředí inkluzivních ekonomických a politických institucí (viz kapitola 5.2), nicméně tyto instituce nevznikají samy od sebe a jsou produktem konkrétního vývoje. Jak píšeme v kapitole 5.2, inkluzivní ekonomické instituce vytvářejí inkluzivní trhy, tedy trhy, které lidem poskytují možnost zasvětit svůj život takovému povolání, které nejvíce vyhovuje jejich talentu. Inkluzivní politické instituce jsou potom instituce, které umožňují dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozdělují moc) a obsahují žádoucí míru centralizace. Pluralita znamená, že do politiky má přístup naprostá většina občanů, že tito občané mohou prosazovat mírumilovnými prostředky svůj zájem. Jinak řečeno, jedná se o instituce, které rozdělují moc do celé společnosti. Centralizace je zde chápána tak, že v dané společnosti existuje nějaká autorita, která dokáže kontrolovat, kdo co dělá, a uvaluje sankce s cílem nastolit řád a pořádek. Inkluzivní politické instituce omezují monopol a volnost při rozhodování a zavádějí zodpovědnost toho, kdo rozhoduje. Pokud má někdo obecně monopol, není vystaven konkurenci, vzniká jak na straně nabídky, tak na straně poptávky prostor pro korupci. Tento prostor se rozšiřuje, pokud držitel monopolu může rozhodovat bez jakýchkoliv omezení a nenesení za své jednání zodpovědnost. Jednoduchý návod, jak omezit korupci, tedy zní: omezovat monopoly

⁹⁵⁴ Pod pojmem osobní zisk nemyslíme, že zisk z korupce musí mít bezprostředně osoba, která se účastní korupčních kontraktů. Zisk mohou mít i jiné osoby, osoba účastníci se korupčních kontraktů ale chce, aby tyto jiné subjekty z daných kontraktů měly zisk – z jejich zisku má osoba účastníci se korupčních kontraktů užitek.

⁹⁵⁵ Klitgaard (2011) zde speciálně vyzdvihuje význam svobodného tisku.

⁹⁵⁶ Dané podmínky jsou zmíněny již v kapitole 4.1.

a volnost při rozhodování a zavádět zodpovědnost za přijatá rozhodnutí⁹⁵⁷. Inkluzivní ekonomické a politické instituce jsou vlastní demokratické společnosti, obecněji otevřené společnosti (Popper 1994a, 1994b), respektive společnosti rozšířené spolupráce (Hayek 1995). Omezovat korupci potom znamená posilovat kritéria demokratického rozhodování (Dahl 2001)⁹⁵⁸.

Z výše uvedeného plyne: boj proti korupci má sice jeden cíl, k jeho dosahování však vede mnoho způsobů, respektive je nutno činit řadu kroků, nestačí udělat pouze jedno izolované opatření nebo několik izolovaných opatření. Připomeňme ještě znovu, že platí, že korupci lze snížit, nikoliv však zcela odstranit⁹⁵⁹. Oportunní chování, jehož je korupce projevem, je součástí lidské přirozenosti. Úplně jej odstranit by znamenalo lidskou přirozenost potlačit. Užitek boje s korupcí se od určitého okamžiku stává menší než náklady na tento boj. Boj proti korupci potom může vést k represivní společnosti, ve které je každý krok člověka kontrolován a je posuzováno, zda se nejedná o korupční jednání. To společnost degraduje. Obecněji lze konstatovat, že od určitého okamžiku platí, že další boj proti korupci vlastně vytváří korupční prostředí, tudíž dochází k popření smyslu daného boje⁹⁶⁰. Bacio-Terracino (2010) v této souvislosti upozorňuje, že bojovat proti korupci znamená posilovat lidská práva – např. právo na svobodu projevu, právo na informace, právo na svobodu shromažďování, právo na soudní ochranu. Upozorňuje zároveň, že některé způsoby boje s korupcí mohou lidská práva narušovat, např. institut agenta provokatéra. Lze se však domnívat, že se jedná o extrémní způsoby boje a že účinnější je vytvářet takové prostředí, v kterém korupční praktiky nebudou nutné. Aby byl boj s korupcí dlouhodobě úspěšný, je nutno všude, kde je to jen trochu možné, omezit monopoly, jasně definovat pravomoci a odpovědnost jednotlivých osob a zvýšit transparentnost jejich jednání⁹⁶¹. Tyto faktory patří mezi preventivní. Z hlediska represe konstatujeme, že korupčního jednání se nikdy nemůže dopouštět celá společnost. Ti, kdo se jej dopouštějí, jsou i přes skrytost daného jednání odhalitelní svými příjmy, majetkem, životním stylem a podobnými faktory. Represe by se potom měla soustředit zejména na tyto subjekty.

9.2 Boj se systémovou korupcí

Pokud se ve společnosti rozšíří systémová korupce (viz kapitola 2.6), zdá se být boj s ní marný. Korupce je součástí většiny lidských transakcí, je všude přítomná, korupční sítě mají moc odpůrce korupce sankcionovat, případně kompromitovat. Klitgaard (2011) se ovšem domnívá, že ani v dané situaci není vše ztraceno. Předně je nutno změnit institucionální korupční prostředí. Dále je nutno mobilizovat řadu zdrojů, hledat spojence, a to i mezi subjekty, které se účastní korupčních kontraktů. Musíme mít přitom na paměti, že korupce je systémem vztahů, že se nejedná o korupční individua. Z hlediska změny korupčního prostředí je důležité vyslat jasný signál, že korupce nebude tolerována. V prvním kroku se může jednat o opatření, které je spíše krátkodobé, má však velký dopad (např. v podobě sankcionování nějakého účastníka korupčních kontraktů). Klitgaard (2011) zde doporučuje soustředit se na nejkřiklavější příklady korupce, které zahrnují osoby na nejvyšších místech.

⁹⁵⁷ Klitgaard (2011).

⁹⁵⁸ Viz kapitola 5.6.

⁹⁵⁹ Proto jsme výše použili slovo „dosahování“ a nikoliv „dosažení“.

⁹⁶⁰ Mareš (2006) zde oprávněně poukazuje na to, že boj s korupcí se v evropských zemích může stát i zámkou k útoku na demokratické základy politických systémů ze strany extrémistických sil. Korupce je s těmito silami označována za imanentní součást pluralitní demokracie, a tudíž je nutno demokracii nahradit jiným režimem.

⁹⁶¹ Jedním ze způsobů zvýšení zodpovědnosti je zvýšit měřitelnost jednotlivých procesů. Jsou-li jasně dány náklady a výnosy určité aktivity, lze snadněji odhalit vedlejší plnění spojené s touto aktivitou. Tato vedlejší plnění často mají korupční charakter. Detaily viz např. Philp (2002), Shah a Schachter (2004), Spurný (2009).

Smyslem prvního kroku je znejistit účastníky korupčních kontraktů, dát signál, že se věci mění. Dlouhodobě však nelze uplatňovat politiku dvojího metru, tj. nelze korupční jednání stejného druhu sankcionovat různě. Aby byl pocit ohrožení oprávněný, je nutno pokračovat v dalších krocích. V nich je užitečné zapojení co největšího počtu členů systému. Ti musí dostat šanci informovat o korupčních kontraktech, kontrolovat osoby, které disponují mocí a rozhodovací pravomocí, zkoumat, zda se nedopouští korupce. Účinný je systém křížové kontroly, kdy se různé subjekty vzájemně kontrolují – kdy tedy neplatí, že subjekt A je kontrolován pouze subjektem B, protože to vede ke vzniku vzájemných závislostí mezi kontrolujícím a kontrolovaným⁹⁶². Jak už jsme uvedli, spojence v boji proti korupci má smysl hledat i mezi účastníky korupčních kontraktů. Pokud získají pocit, že odchodem z korupčních sítí mohou vydělat, bude jejich ochota tyto sítě opustit vyšší. Z tohoto pohledu je nutno koncipovat sankce za minulé korupční jednání. Vedle již zmíněné preference ekonomických sankcí má smysl zmínit možnost amnestie za minulé korupční jednání, ovšem s hrozbou přísného potrestání budoucího – tj. na amnestované pachatele by v případě korupčního jednání po amnestii byly uplatněny přísnější tresty.

Obecně řečeno, kroky, které se snaží omezit korupci, musí v podmínkách systémové korupce mířit na korupční sítě. Je třeba omezit situace, kdy se jednotlivé osoby stávají členy dané sítě, kdy jsou kompromitovány, kdy jsou vydírány, apod. Důležité zde je co nejvíce korupční sítě narušit, aby si přestaly být jisté svou pozicí⁹⁶³. Nielsen (2003) zde zdůrazňuje, že úspěch se nemusí dostavit hned, respektive, že výsledky mohou být jen částečné. Korupční sítě vznikaly koneckonců po řadu let, tudíž i nějaký čas musí trvat jejich odstraňování. Korupční vztahy v sítích mají díky existující institucionální struktuře mnohdy podobu slabých sociálních vazeb (Granovetter 1973), jsou chápány jako něco samozřejmého a obvyklého. V takovém případě je nutné znejistit dané přesvědčení, vytvářet podmínky pro jiné typy slabých vazeb. Znamená to budovat transparentní otevřenou společnost. Osoby, které chtějí s korupcí bojovat, nesmí podlehnout přesvědčení, že v tomto boji je vše dovoleno. Pokud tomuto přesvědčení podlehnou, v podstatě platí, že z bojovníků proti korupci se stávají tajná bratrstva, jejichž praktiky se příliš neliší od korupčních sítí⁹⁶⁴. Na druhou stranu rovněž platí, že radikální kroky má smysl dělat rychle, protože v takovém případě korupční sítě nemají dostatek času na obranu. Mungiu-Pippidi (2006) zde konstatuje, že k omezení korupce je nutné realizovat následující kroky:

1. Ukončení koloběhu uspokojování partikulárních zájmů. Toto ukončení musí realizovat ti, kteří korupci ztrácejí, tedy občanská společnost, církev, odbory, nezávislá média atd.⁹⁶⁵.
2. Antikorupční koalice se musí shodnout alespoň na minimálních kritériích čestnosti a integrity, které pak vtělí do politického programu. Ten musí být široce diskutován v legislativě i exekutivě a následně inkorporován do nové legislativy.
3. Výstupem korupčního hnutí musí být transparentnost např. v podobě transparentní legislativy, povinného zveřejňování původu majetku politiků, veřejných činitelů a úředníků či příslušníků justice.

⁹⁶² Projevem této vzájemné závislosti je ovládnutí regulujícího subjektu regulovaným subjektem. Detaily viz kapitola 5.5.

⁹⁶³ Langr (2013) v dané souvislosti konstatuje, že bez narušení existujících struktur nebude úspěšná nově zaváděná legislativa. Nově konstituované právní normy nemohou v systémově korupčním prostředí efektivně fungovat dříve, než budou narušeny neformální struktury nebo demontovány hlavní prvky partikularismu. Další detaily viz rovněž Mungiu-Pippidi (2006), Stefes (2007). Langr se zde konkrétně obává, že nový služební zákon (zákon č. 234/2014 Sb.) jako odchylka od korupčních norem bude, nedojde-li k narušení daných struktur, těmito strukturami dříve či později pohlcen.

⁹⁶⁴ Nielsen (2003) zde upozorňuje, že mnohé kriminální organizace včetně mafie v Itálii nebo USA v podstatě začínaly jako reformní organizace, které bojovaly proti určité nadvládě.

⁹⁶⁵ Mungiu-Pippidi (2006) zde dodává: „a alespoň jedna politická strana, jako subjekt, který se z principu své existence chce pořídit na vládu“.

4. Antikorupční koalice musí vytvářet prostředí pro to, aby všichni aktéři měli co nejmenší zájem se znovu zapojit do korupčních aktivit.

Shang (2002) na příkladu Hongkongu, Singapuru a Tchaj-wanu shrnuje, že v daných zemích byla v minulosti poměrně velká korupce, kterou se ale podařilo v relativně krátkém období (maximálně v desítkách let) snížit, přičemž všechny země přistoupily k následujícímu⁹⁶⁶:

1. Zřídily speciální agenturu (úřad), který se zabýval bojem proti korupci.
2. Zvýšily transparentnost služeb poskytovaných ve veřejném sektoru a vybudovaly nezávislou veřejnou správu.
3. Zaměstnancům veřejného sektoru poskytly odpovídající mzdy.
4. Boj proti korupci byl osobně podporován vrcholnými představiteli země.

Rothstein (2009) z hlediska rychlosti změn souhlasí s Shang (2002) a podporuje přístup velkého třesku⁹⁶⁷, tedy neinkrementální, ale naopak ofenzivní úder vůči stávající struktuře zkorumpovaných formálních i neformálních institucí. Jako příklad takového úderu uvádí období 1855–1875 ve Švédsku⁹⁶⁸, které sadou reforem a zákonů prosazených shora (tedy prostřednictvím vládnoucí elity) změnilo většinu politických, ekonomických a společenských institucí a tehdejší klientelisticko-korupční systém ve veřejné správě v systém meritokracie⁹⁶⁹. Rothstein obecně varuje před částečnou změnou. Uvádí, že pokud je reformována jen část struktur, korupce se pravděpodobně vrátí těmi zbývajícími. Agenti v korupčních sítích si musí uvědomit, že ačkoliv zkusí cokoliv, setkají se s novými pravidly, které jim korupční jednání nedovolí. Proto je podstatné, aby se co nejvíce věcí změnilo souběžně. Pokud jsou antikorupční opatření prosazována zaváděním malých nástrojů, nepřesvědčí tato opatření dostatek agentů, že pokračování korupčních praktik je neživotaschopné, takže je pravděpodobné, že systém nedosáhne zásadního bodu zlomu, ale vrátí se zpět ke starým praktikám systémové korupce.

Konstatujeme zde, že literatura⁹⁷⁰ se shoduje, že boj se systémovou korupcí není možný, pokud se jej aktivně neúčastní politická elita⁹⁷¹. Z tohoto pohledu je nutné, aby tato elita (vrcholní političtí představitelé) byla v protikorupčních aktivitách příkladem, veřejně se zavázala, že přijme protikorupční opatření a bude proti korupci bojovat, že bude revidovat klíčové zákony, které by korupci mohly i nepřímo podporovat, a že se zasadí o přijetí zákonů, které ji budou potlačovat. Elita musí dále usilovat o to, aby úřady a orgány byly tvořeny pouze bezúhonnými činiteli, aby vznikaly etické kodexy a tam, kde hrozí nebezpečí korupčních praktik, aby vznikaly nezávislé specializované výzkumné instituce, které se budou problematikou korupce zabývat. Je žádoucí poskytovat vzdělávání, trénink a poradenství příslušným osobám v soukromém i veřejném sektoru, aby řádně pochopily pravomoci, zodpovědnost a etická pravidla, jejichž dodržování jejich profese vyžaduje, a aby byly vytvořeny mechanismy, které hlídají dodržování etických zásad chování. Dvořáková (2012a) ovšem z hlediska role elit na druhou stranu dodává, že tyto elity musí být vystaveny

⁹⁶⁶ Další detaily viz kapitola 9.5.

⁹⁶⁷ V pojetí Rothstein (2009) „Big Bang Theory“.

⁹⁶⁸ Detaily viz kapitola 4.1.

⁹⁶⁹ Frič (2013) z hlediska charakteru reforem upozorňuje, že současné nízké míry korupce ve Švédsku bylo dosaženo pomocí strategie zásadních institucionálních reforem, které se korupce týkaly jen nepřímo. Nebojovaly proti jednotlivým projevům korupčního systému, ale podkopávaly jeho základy a ničily prostředí, které korupci generuje.

⁹⁷⁰ Abbink (2000), Khan (2009).

⁹⁷¹ Účast politické elity je zmíněna výše v bodech, jež uvádí Shang (2002).

tlaku veřejnosti, aby se chovaly protikorupčně, jinak k danému chování nemají důvod. Souhrnně řečeno, veřejnost musí politiky nutit chovat se protikorupčně, samotný tlak veřejnosti však k odstranění systémové korupce nestačí, boj proti ní musí vzít za svůj politická reprezentace.

Box 9.2-1: Financování politických stran jako prostředek boje proti systémové korupci?

Konkrétní způsob, jak mohou elity bojovat s korupcí, navrhuje Frič (2012). Jeho řešení spočívá v regulaci financování politických stran. Konkrétně navrhuje, aby občané měli možnost určit formou daňové asignace, které straně dají část svých daní, přičemž tato forma financování by měla být rozhodující. Detaily viz rovněž Frič (2013), kde se uvádí: „Asi není těžké si všimnout, že nejméně jistou pozici v korupčním systému (založeném na komplicitě politiků, úředníků a podnikatelů) zauímají politici. Jsou jeho nejslabším článkem, protože nejsou závislí jen na svých partnerech v korupčním systému, ale i na voličích. Zatímco podnikatelům a úředníkům stačí, aby se drželi ‚pravidel korupčního lovu‘ (především musí mít dostatečné ‚politické krytí‘ či správné ‚ekonomické pozadí‘), politici musí navíc získat a udržet si i legitimitu v očích svých voličů. Paradoxem dnešní doby je to, že právě kvůli získávání voličských hlasů potřebují politici korupční zdroje. Více korupčních peněz znamená více peněz na politický marketing, který zaručuje úspěch u voličů i politickou moc. Marketingový styl politiky, který ovládl současnou politickou scénu nejen u nás, ale i v západních demokraciích, je finančně velmi nákladný. Politický marketing vyžaduje politiku, která je soustředěná na práci s masmédií, na permanentní a spektakulární volební kampaně, formování image kandidátů do volených funkcí, výzkumy popularity politických vůdců a podprahových tužeb voličů, budování politických značek atd. Marketingová politika je však nejen drahá, ale i velmi nespravedlivá vůči voličům jako spotřebitelům politického zboží. Díky marketingovému stylu politiky a sofistikovanému managementu volebních kampaní mohou strany masově nabízet své produkty (ideály, programy, vůdce, kandidáty, názory...) každý den, ale voliči jsou nuceni nakoupit je jednorázově na čtyři roky dopředu! Je to dáno tím, že ve volbách, které se zpravidla konají jednou za čtyři roky, společně s hlasovacím lístkem hází do urny i čtyřleté předplatné pro danou politickou stranu. (...) Zřejmě nemáme v sobě dost sobeckosti, abychom se dožadovali svých spotřebitelských práv na politickém trhu. Jsou to naše peníze, a přitom se nestaráme, za co je utrácíme! V důsledku mocenské asymetrie na trhu s politickými produkty volič jako politický spotřebitel ztrácí kontrolu nad svými penězi. Altruisticky se vzdává části své politické moci (suverenity) ve prospěch politických stran, které ovládají stát. Tím posiluje jejich nezávislost na vlastní osobě. Záhadný altruismus voličů na politickém trhu vytváří podmínky velmi výživné pro korupci a velmi nezdravé pro demokracii. Naopak spotřebitelský egoismus voličů pomáhá vybalancovat možnosti prosazování zájmů menšího množství silných a velkého množství slabých hráčů. Dnes evidentně prohrávají ti slabí. Bez návratu egoismu voličů na politický trh systémovou korupci neporazí ani policisté, ani státní zástupci, ani altruisté sdružení v protikorupčních občanských organizacích a ani bohublé sliby politiků.

Kritickým předpokladem pro podkopání základů korupčního systému je tedy zrušení samozřejmosti modelu státního financování politických stran a oddělení volebního aktu od finanční podpory volené strany prostřednictvím daní. Jedním ze způsobů, jak může volič prosadit své individuální zájmy a získat zpět kontrolu nad nakupováním politického zboží, jsou „politická daňová určení“ (asignace), tj. pravidelné odvody části daní občanů ve prospěch konkrétní politické strany, kterou si občané sami vyberou a budou podporovat tak dlouho, jak to uznají za vhodné. Nové financování politických stran však může dobře fungovat jen za předpokladu splnění tří následujících podmínek:

1. Financování politických stran prostřednictvím státu či darů od soukromých osob bude omezeno na absolutní minimum.
2. Periodické provádění daňových asignací bude povinné pro všechny výdělečně činné občany.
3. Objem peněz, které mohou strany pomocí politických daňových určení získat, musí

být dostatečně velký, aby se jim už nevyplatilo riskovat nařčení z korupce. Nový model financování politických stran dá voličům větší spotřebitelskou autonomii a moc neplatit za politické zboží, které ztratilo svoji kvalitu. Vytvoří tak skutečně reputační prostředí pro chování stran na politickém trhu. Hrozba, že by pramen asignačních peněz mohl po korupčním skandálu náhle vyschnout, by byla dostatečně odstrašující, že by si strany spontánně hlídaly svoji reputaci, neodkláněly se od svých volebních programů a upustily od podpory korupčního systému. Nový model financování politických stran oslabí jejich motivaci ke korupčnímu chování. S klesající aktivní účastí politiků na korupčních transakcích bude korupční systém vyveden z rovnováhy a bude jen otázkou času, kdy se zhroutí. Jistě platí, že individuální korupci nikdy nelze zcela vymýtit, ale také platí, že systémovou korupci zcela vymýtit lze! Důkazem toho jsou skandinávské země. Zavedení politických daňových určení v ČR je tou institucionální změnou, která umožní efektivní nasazení přímých protikorupčních opatření a vytvoří podmínky, v nichž systémová korupce zcela zanikne.“

Frič (2013) si je vědom možných rizik svého návrhu. Argumentuje však následovně: „Námítky proti novému systému financování politických stran se dají očekávat: možnost měnit politická daňová určení každý měsíc nebo každého čtvrt roku povede politiky k nadbíhání momentálním náladám obyvatelstva, tj. k bezbřehému populismu a k velmi krátkodobému časovému horizontu jejich rozhodování. Rozhodovali by se zcela bezkonceptně, bez ohledu na dlouhodobé vize a strategie. Není tomu ale tak již dnes? Bezkonceptnosti a populismu nedokáže zabránit ani současný model financování. Podbízení se podprahovým tužbám voličů má totiž na svědomí právě marketingový styl politiky, který zavedly politické strany. Naopak nový model založený na politických asignacích by voličům pro jejich rozhodování (komu nasměrovat část svých daní) poskytl flexibilní zpětnou vazbu a dal by jim šanci poučit se z chyb a napravit je v dalším kroku. Samozřejmě část voličů bude preferovat populistické strany. Politika je však hra, která nikdy nekončí. Pozitivní efekt dlouhodobého učení se na vlastních chybách se nakonec musí dostavit. Úspěšné budou ty strany, které svoji orientaci nemění podle větru a prokážou pevnost své morální páteře. Možnost účinné nápravy předchozího rozhodnutí odlišuje situaci voličů v dnešním a v novém modelu financování politických stran. Politické asignace posilují pozice voličů jako spotřebitelů politického zboží. Umožňují jim vytvořit protiváhu moci politického marketingu a korigovat strategické kalkulace politiků. A tím otočit pomyslný vypínač motoru systémové korupce do klidové polohy.“

Stručně zde uvedme, že pokládáme Fričův návrh za zajímavý, přičemž speciálně oceňujeme jeho pohled na situaci v politickém marketingu. Na druhou stranu se domníváme, že boj se systémovou korupcí vyžaduje i další kroky už jen v oblasti soutěže politických stran⁹⁷². Lze si představit situaci, kdy korupční politické strany omezí volnou a svobodnou soutěž ostatních stran, takže volič nebude mít vlastně na výběr. Stále je nutná přítomnost otevřené společnosti, možnost volně a svobodně vstupovat na politický trh. Z hlediska soutěže politických stran a rozhodování voličů o daňových asignacích platí,

⁹⁷² Skutečnost, že fungování politických stran v Česku přispívá ke korupci je relativně široce reflektováno. Např. Klíma (2015, s. 200) konstatuje: „Politické strany (...) ztrácejí své základní funkce v demokracii: zejména svou klasickou reprezentativní úlohu. Místo, aby odrážely relevantní rozpory ve společnosti (...) a zastupovaly zájmy významných sociálních skupin, stále více prosazují zájmy netransparentního byznysu.“ Ústavní soud (2012) explicitně zmiňuje: „procesy kartelizace a nadměrné oligarchizace politických stran, kdy dochází jednak k nežádoucímu propojení (kartelů) politických stran se státem, jednak k neustálému prohlubování "klientelistických" vazeb politických stran či jejich jednotlivých členů na různé soukromé (zejména podnikatelské) subjekty, jimž politické strany podílející se (prostřednictvím jimi nominovaných a zvolených zástupců) na výkonu veřejné moci mohou sloužit pouze jako nástroj k prosazování jejich vlastních soukromých zájmů. Naznačené procesy tak mají za následek postupný odklon politických stran od jejich původních funkcí ve společnosti, tj. k artikulaci a agregaci společenských zájmů, mobilizaci a socializaci společnosti a případné participaci na správě věcí veřejných. V konečném důsledku tak dochází nejen k narušení svobodné soutěže jak uvnitř politických stran (netransparentní výběr kandidátů, fenomén "mrtvých duší", tajné předvolební dohody), tak i navenek (netransparentní financování politických stran, volební podvody), ale rovněž k negativnímu ovlivnění politického systému, zpochybnění jeho legitimacy a fungování (korupce).“ Obdobně argumentují i Balík (2012), Pospíšil (2012).

že musí být dále zaručeny podmínky, které Dahl (2001) uvádí jako základní atributy demokratického procesu⁹⁷³, jinak může být rozhodování voličů vskutku nahodilé a případné časté změny nálad voličů, komu prostředky poskytnout, mohou celý politický systém destabilizovat. Frič sice předpokládá, že daný systém omezí jednání ve stylu „urvi, co můžeš“, nicméně právě možnost nestability a krátkodobosti může korupci podporovat. Korupční jednání politiků krom toho nemůže být sankcionováno pouze voliči, ale i dalšími prostředky. Fričův návrh neřeší problematiku velikosti veřejného sektoru, mzdy zaměstnanců ve veřejném sektoru a další aspekty, které ke korupci přispívají. Nicméně souhlasíme s názorem, že problematika financování politických stran nesmí být opomenuta. Jelínková (2012) správně uvádí, že z hlediska boje proti korupci je důležitý taktéž faktor vnitřního fungování politických stran, jež je narušováno neprůhledným financováním a svázáním jejich členů nejrůznějšími protislužbami. Vnitrostraničká korupce potom znemožňuje rekrutaci nových elit na základě zkušeností či odbornosti.

Box 9.2-2: Rekonstrukce postavení politických stran jako prostředek boje proti systémové korupci?

Konkrétní návrhy, jak zamezit, aby se politické strany stávaly klientskými organizacemi, tedy subjekty, které neplní tradiční funkce politických stran – artikulaci a agregaci společenských zájmů, mobilizaci a socializaci společnosti, ale slouží jenom jako prostředek, jak získávat nejrůznější výhody, přičemž může docházet až k ovládnutí státu (tedy stavu státu capture) přináší Klíma (2015). Ten navrhuje:

1. Politické strany, respektive politici by měly ztratit vliv všude tam, kde to narušuje fungování demokracie.

- Státní zastupitelství by se mělo stát samostatnou mocí, jeho pravomoci a postavení by byly definovány ústavou. Vedoucí státní zástupci by byli jmenováni na konkrétní dobu, odvolat by je šlo jen za zákonem vymezených limitovaných podmínek.
- Obecné soudy: Měl by vzniknout funkční systém soudní samosprávy, pravidla pro výběr soudních funkcionářů je třeba učinit transparentními.
- Ústavní soud: Mělo by dojít k větší míře odpolitizování soudu, mandát soudců by se měl prodloužit na 12 let a jen na jedno funkční období, soud by měl být obměňován dílčím způsobem (vždy část soudců).
- Nejvyšší kontrolní úřad: členy jeho kolegia by neměla jmenovat jen Poslanecká sněmovna, členové by měli být obměňováni dílčím způsobem.
- Česká národní banka: členy bankovní rady by neměl jmenovat jen prezident, členové by měli být obměňováni dílčím způsobem.
- Mediální rady⁹⁷⁴: členy těchto rad by neměla volit jen Poslanecká sněmovna, členové by měli být obměňováni dílčím způsobem.
- Policie ČR: stanovit jasná pravidla pro jmenování nejvyšších policejních funkcionářů.
- Organizace typu Národní galerie, Národní muzeum, apod.: Tyto organizace by měly získat veřejnoprávní status, jejich ředitele by neměl jmenovat ministr.
- Podniky se státním podílem: nutno nastavit transparentní pravidla pro jmenování zástupců státu do statuárních a dalších orgánů těchto podniků.

2. Upravit fungování politického systému:

- Vyslovení nedůvěry vlády může být pouze na základě tzv. konstruktivního vyjádření nedůvěry⁹⁷⁵.

⁹⁷³ Viz kapitola 5.6. Konstatujeme ještě, že obecně platí, že rozhodování o asignacích je pro voliče nákladné, že nemusí sledovat jednotlivé korupční kauzy nebo jiné formy porušování obecně přijatelných zásad politickými stranami, čili že nemusí být splněny podmínky poučeného porozumění a účinné participace, jež Dahl (2001) uvádí mezi základními atributy demokratického procesu. Potom ale daňová signace nemusí být efektivním nástrojem boje proti korupci a může dokonce zakonzervovat současný korupční stav.

⁹⁷⁴ Myslí se Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Rada České televize a Rada Českého rozhlasu.

- Stanovit časové lhůty při sestavování vlády.
 - Zavést klouzavý mandát, kdy ministr, který je zároveň poslancem, po dobu výkonu funkce ministra nevykonává funkci poslance.
3. Upravit pravidla pro fungování politických stran: Zákon o politických stranách by měl:
- Zpřísnit podmínky pro přijímání nových členů: zavedení čekatelských lhůt, stanovení několika ručitelů doporučujících přijetí, podmínkou členství by měla být bezdlužnost a beztrestnost, členství v místních organizacích by mělo být doplněno trvalým bydlištěm v dané lokalitě, během jedné členské schůze lze přijmout jen omezený počet členů.
 - Posílit pravomoci centrálních orgánů: tyto orgány by měly mít pravomoc za transparentních podmínek rušit místní organizace, schvalovat lídry a vyškrtnout kandidáty u nejrůznějších voleb.
4. Upravit prvky přímé demokracie: pravidla pro pořádání vnitrostranických referend, pro volby kandidátů pro nejrůznější volby.

Z pohledu hodnocení konstatujeme, že Klímovy návrhy jsou komplexnější a propracovanější než Fričův návrh ohledně financování politických stran (viz box 9.2-1). Klíma se ve svém textu zabývá i revitalizací občanské společnosti, problematikou neformálních institucí a dalšími otázkami. I tak ale jeho návrhy neřeší vše. Podstatné vždy je, aby konkrétní pravomoci byly svázány s odpovědností, aby fungovala nezávislá kontrola (včetně kontroly kontrolního orgánu), aby mezi jednotlivými subjekty bylo co nejméně příležitostí pro vznik nežádoucích vazeb a tím i struktur založených na vzájemném krytí. Klímovy návrhy jdou správným směrem, musely by ale být podstatným způsobem rozpracovány a precizovány.

9.3 Asymetrický design sankcí za korupční kontrakty

Zajímavý způsob, jak snížit korupci, navrhuji Lambsdorff a Nell (2005) a Lambsdorff (2007)⁹⁷⁶. Upozorňují, že z hlediska struktury lze korupční kontrakty rozdělit následovně:

- Korumpovaný jednak přijímá nějaké korupční plnění a zároveň recipročně poskytuje nějakou hodnotu (něco, co je užitečné) korumpujícímu.
- Korumpující poskytuje korupční plnění a zároveň recipročně přijímá nějakou hodnotu (něco, co mu přináší užitek).

V případě korumpovaného tedy může být sankcionováno jednak přijetí samotného korupčního plnění a jednak poskytnutí hodnoty korumpovanému. V případě korumpujícího může být obdobně postihnuto jednak poskytnutí korupčního plnění a jednak přijetí toho, co mu přináší nějaký užitek. Zde zmíněné texty potom navrhuji následující asymetrický design postihů:

- U korumpovaného mírně trestat přijetí korupčního plnění a vysoce trestat poskytnutí hodnoty korumpujícímu.
- U korumpujícího vysoce trestat poskytnutí korupčního plnění a mírně trestat přijetí hodnoty od korumpovaného.

Nutno uznat, že tento návrh má svou logiku. Korumpovaný disponuje něčím, co korumpujícímu může prospět. Pokud korumpovaný pouze přijme korupční plnění, ale neposkytne korumpujícímu hodnotu, za kterou platí právě tímto plněním, nemá smysl, aby korumpující plnění poskytoval. Pro korumpujícího je důležité ona hodnota, o kterou svým

⁹⁷⁵ Konstruktivní vyjádření nedůvěry by spočívalo v tom, že by většina členů Poslanecké sněmovny zvolila nástupce stávajícího premiéra. Tím by stávající premiér pozbyl své funkce.

⁹⁷⁶ Lambsdorff a Nell (2005) i Lambsdorff (2007) se věnují pouze korupci ve veřejném sektoru. Dle názoru tohoto textu lze jejich návrhy uplatnit pro jakoukoliv korupci.

korupčním plněním poskytuje. Z pohledu třetí strany do určité míry platí, že teprve v okamžiku poskytnutí (a přijetí) korupčního plnění, je tato třetí strana poškozena. Tím nezpochybujeme, co jsme uvedli v závěru subkapitoly 2.2, kde jsme mj. právě rozebírali situaci, když někdo přijme korupční plnění a neposkytne odpovídající protihodnotu⁹⁷⁷. Jsme si stále vědomi, že ideálem je stav, kdy ke korupci vůbec nedochází. Nicméně abychom se k tomuto ideálu blížili (příčemž platí, že jej nelze nikdy dosáhnout – viz kapitoly 2.1 a 9.1), je nutno systém pravidel designovat tomu odpovídajícím způsobem. Jak zde uvádíme, pokud korumpující nebudou dostávat odpovídající hodnoty, budou méně ochotni plnění poskytovat. Navíc platí, že bude-li přísně trestáno samotné přijetí korupčního plnění, stávají se příjemci silně vydíratelní – pokud odpovídající hodnotu neposkytnou, může korumpující příjemce plnění udat apod. V okamžiku, kdy samotné přijetí korupčního plnění není přísně sankcionováno, má korumpující důvod, aby porušil to, co slíbil a nemusí se tolik bát negativní reakce korumpujícího. Připomínáme, že právě vydíratelnost je jedním z nejčastějších motivů, proč se různé osoby stávají členy struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad (viz kapitola 8.1). Fakt, že přísný trest bude uplatněn až v případě poskytnutí protihodnoty korumpujícímu, může korumpované více odrazovat, aby danou protihodnotu poskytli. Pokud ji neposkytnou a sankce za přijetí korupčního plnění bude nízká, riziko jejich vydíratelnosti se snižuje, tudíž se snižuje i pravděpodobnost jejich zapojení do námi popisovaných struktur. Lambsdorff (2007) zde argumentuje, že korumpovanému by i po přijetí korupčního plnění měla být dána šance, aby se vymanil ze spleť budoucích korupčních vztahů. V okamžiku, kdy mu tato šance dána nebude, může být vydán na milost korumpujícímu a poskytovat mu další a další hodnoty, jejichž výše výrazně přesahuje korupční plnění, které obdržel od korumpujícího⁹⁷⁸.

V případě korumpujících platí, že budou mít ochotu informovat o korupčních kontraktech pouze tehdy, pokud jsou podvedeni. Podvod může spočívat i v tom, že obdrží nějakou protihodnotu za korupční plnění, tato hodnota, ale neodpovídá tomu, co bylo v kontraktu dohodnuto. Z tohoto pohledu nemá smysl trestat je za obdržení protihodnoty – budou-li trestáni, nebudou mít ochotu informovat.

Na druhou stranu korumpující nemohou mít neomezenou moc. Pokud by nebyli trestáni ani za poskytnutí korupčního plnění, nic by jim nebránilo toto plnění poskytovat. Korumpující se stále dopouští jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Tím, že korupční plnění nabízejí, vystavují korumpovaného pokušení, aby jej přijal a poskytl nějakou hodnotu. Bez sankce vůči sobě by korumpující mohli korumpované efektivně vydírat. Pokud ale korumpující budou sankcionováni za poskytnutí korupčního plnění, může to mít následující důsledek: korumpující nebude ochoten toto plnění poskytovat předem – nebude si jist, zda mu případné sankce za to stojí, dokud neobdrží příslušnou protihodnotu. Pokud by korumpující jen dal plnění, odpovídající hodnotu nedostal, respektive dostal neodpovídající hodnotu a ještě byl sankcionován, tak na celé transakci jednoznačně prodělá. Na druhou stranu při uplatnění asymetrického designu korumpovaný nemá tak velký zájem poskytnout danou protihodnotu bez toho, že obdrží korupční plnění. V okamžiku, kdy hodnotu poskytne předem, mu hrozí, že korumpující plnění neposkytne. Navíc ve zde navrženém schématu korumpovanému rovněž hrozí za poskytnutí hodnoty korumpujícímu větší sankce. Celkově tedy asymetrický design vede k tomu, že korumpující nebude tolik ochoten předem poskytovat korupční plnění (úplatek) a korumpovaný nebude tolik ochoten poskytovat hodnotu pro korumpujícího, aniž by bylo poskytnuto korupční plnění. Asymetrický

⁹⁷⁷ Stručně: konstatovali jsme, že v této situaci korupce eroduje spravedlnost a legitimitu. Korupční jednání navozuje pocit, že bez korupce nelze dosáhnout toho, na co mají občané nárok. Dochází tak ke změně v jednání lidí. Ti jsou vůči sobě méně otevření, méně ochotni vykonávat něco bez korupce. Lidské vztahy a transakce jsou nákladnější a složitější. To se týká i vztahů, u kterých ke korupci nedochází, respektive vztahů, kterých se neúčastní aktéři korupce. I když se jedná o závažné důsledky, tak v situaci, kdy je protihodnota za korupční plnění poskytnuta, se tyto důsledky dále zvětšují.

⁹⁷⁸ Lambsdorff (2007) uvádí konkrétní příklady, kdy korumpovaní dostali drobný úplatek a protože se báli odhalení jeho přijetí, začali korumpujícím poskytovat rozsáhlé výhody.

design trestání korupčních kontraktů tak zvyšuje transakční náklady uzavírání kontraktu a jejich vymáhání. To může vést k poklesu četnosti těchto kontraktů.

Jsme si vědomi skutečnosti, že samotný asymetrický design nestačí. Nutnou podmínkou stále je, že daná společnost má zájem korupční kontrakty postihovat, že má k dispozici subjekty (orgány), které postih a sankce realizují (policii, soudy apod.). V okamžiku, kdy jsou tyto subjekty kontaminovány korupcí, kdy se lidé v nich působící sami účastní korupce, nemusí existovat ochota zde představený design uplatňovat. Orgány, které mají korupci postihovat, ji, jsou-li samy kontaminovány korupcí, nemusí vyšetřovat. Při kontaminaci systému korupcí může rovněž platit, že pokud někdo korupční jednání zmíní (např. proto, že neobdržel odpovídající protihodnotu), nebude na jeho upozornění reagováno. V horším případě bude dotyčný sám sankcionován. Obecněji řečeno, zde navržený design má význam zejména ve stádiu náhodné a spontánně regulované korupce (Frič a kol. 1999, detaily viz kapitola 2.6). Pokud už se společnost nachází ve stádiu organizované, případně dokonce ve stádiu systémové korupce, bude asymetrický design sám o sobě pravděpodobně nedostatečný.

Asymetrický design je tedy snadno aplikovatelný na jednoduché korupční činy typu poskytnutí úplatku získání od korumpovaného nějaké jasné a jednoznačné hodnoty (např. přidělení zakázky). V okamžiku, kdy jsou vztahy složitější, např. v situaci, kdy korupce má podobu klientelismu, nepotismu, patronství apod., se již obtížně definuje, co je ona protihodnota, za jejíž poskytnutí by měl být sankcionován korumpovaný, a co je korupční plnění, které dává korumpující. Při existenci korupčních sítí je třeba běžné, že za zvýhodnění, které člen sítě A obdrží od člena sítě B, platí člen sítě A členovi sítě C, který zase zvýhodní člena B, přičemž tyto řetězce mohou být výrazně komplikovanější. Korupční plnění a protihodnota nemusí být poskytnuty v blízkém čase, tudíž se obtížněji prokazuje, že spolu souvisí. Plnění i protihodnoty mají často podobu spíše neviditelných privilegií, lepších informací, přístupů k exkluzivním službám apod. Jak konstatujeme v kapitole 8.1, skutečnost, že korupční vztah je součástí nějaké sítě vztahů, zvyšuje jeho vynutitelnost a snižuje pravděpodobnost korupčního oportunistu – oportunním chováním lze ztratit příliš mnoho. Samozřejmě i v těchto situacích může asymetrický design pomoci alespoň částečně pevnost korupční sítě nahodlat, některé osoby může stimulovat k oportunnímu chování, nepředpokládáme však, že sám o sobě bude mít žádoucí účinky. Asymetrický design lze, na základě zde uvedeného, chápat jako jeden z kroků, kterým mohou ti, kdo chtějí proti korupci bojovat, získávat spojení, a to i v oblastech, kde se to na první pohled nejvíce pravděpodobně⁹⁷⁹. Konstatujeme dále, že asymetrický design svým charakterem patří do oblasti represe – vlastní uplatnění asymetrického designu (stanovení trestů podle toho, jaké korupční jednání se odehrálo, tj. zda např. došlo jen k předání úplatku a nikoliv k poskytnutí korupčního plnění) se uplatní až v situaci, kdy, přinejmenším částečně, došlo ke korupčnímu jednání. Jakkoliv jsme výše zmínili, že asymetrický design může zvyšovat strategickou nejistotu korupčních kontraktů, přece jen pouhá represe, jak ukazuje lidská zkušenost a jak konstatuje i literatura⁹⁸⁰, nevede k odstranění nežádoucího chování. K jeho omezení je nutná i prevence a pozitivní stimulace k žádoucímu jednání.

Pro úplnost ještě dodejme, že z hlediska české právní úpravy není zde představený asymetrický design uplatňován⁹⁸¹. V základní skutkové podstatě je u korumpovaného trestáno pouze samotné přijetí úplatku, přičemž výše trestu může dosáhnout až čtyř let odnětí svobody (alternativou je zde zákaz činnosti). V případě korumpujícího je trestáno

⁹⁷⁹ Lambsdorff (2007) zde uvádí, že dokonce kleptokratický vládce může mít zájem (byť pravděpodobně malý) angažovat se v protikorupčním tažení. Tento zájem lze přirovnat snahám mafie legalizovat své aktivity ve snaze vyhnout se nebezpečím, které plynou z jejich nelegálnosti.

⁹⁸⁰ Např. Kubát (2013).

⁹⁸¹ Přehled trestných činů souvisejících s korupcí je uveden v kapitole 7.8

rovněž pouze poskytnutí úplatku, přičemž trest může dosáhnout až dvou let odnětí svobody (alternativou je zde peněžitý trest). Při podplácení úřední osoby (zjednodušeně politiků a úředníků veřejné správy) může korumpovaný dostat tři až deset let odnětí svobody, korumpující jeden až šest let. Svým způsobem je tedy uplatněn design, kdy samotné přijetí úplatku je chápáno jako závažnější jev než poskytnutí úplatku. To alespoň částečně zvyšuje závislost korumpovaného na korumpujícím a nutí ho vskutku poskytnout odpovídající protihodnotu. Je proto přinejmenším na zvážení, respektive na další diskuse, zda o asymetrickém designu neuvažovat.

9.4 Volební systém do Poslanecké sněmovny a korupce

Souvisí nějak politický režim a boj s korupcí? Někteří autoři⁹⁸² se domnívají, že politici řeší potíže tak, že na místo programu, který by skutečné problémy odstranil nebo alespoň zmírnil, nabízejí program boje proti korupci. Tito autoři pokračují, že korupce jakožto sociální patologie je jedna věc a politické problémy jsou věc druhá. Korupce tak má roli zástupného problému. Souhlasíme, že řešení některých politických problémů vyžaduje jiný přístup než boj s korupcí, na druhou stranu – pokud nebudou vyřešeny určité politické problémy, nelze na úrovni státu ani efektivně bojovat s korupcí. Tato kapitola se proto bude zabývat jedním konkrétním politickým problémem – problematikou voleb do Poslanecké sněmovny z hlediska prevence a minimalizace korupce.

Jedním z klíčových politických problémů, který s korupcí souvisí, je vytvoření akceschopné, přitom z hlediska moci limitované vlády. Sartori (2001, s. 123) zde oprávněně konstatuje: „Rozdíl mezi akceschopnou a neschopnou vládou spočívá v tom, že akceschopná vláda se může rozhodnout něco nedělat, kdežto vláda neschopná není s to dělat to, co by dělat chtěla. A podobně rozdíl mezi akceschopnou a aktivistickou⁹⁸³ vládou spočívá v tom, že zatímco prve zmíněná vláda může být efektivní ve své zdrženlivosti nebo demontáži a odbourávání různých věcí ze své kompetence, o aktivistické vládě se předpokládá, že bude jednat, protože ona sama vychází z toho, že neexistuje problém, který by nebyla schopna řešit.“

Souhlasíme s názorem (Kubát 2013), že boj proti korupci je součástí politického systému, že se jedná o komplexní jev, který v sobě zahrnuje jak politické, tak i sociální, právní, kulturní a mezinárodní faktory. Tento boj nevyřešíme pouze politickými prostředky. Aby se rozsah korupce změnil, je třeba udělat mnohem více. Na druhou stranu platí, že neschopný nebo příliš aktivistický politický režim bude korupci zvyšovat. V České republice přitom na úrovni ústřední vlády existuje dlouhá tradice slabých vlád, kdy pojem slabá vláda chápeme jako vláda, která nemá nebo má malou většinu v parlamentu. Menšinu, respektive malou většinu měla druhá vláda Václava Klause (v letech 1996–1998). Vláda Miloše Zemana vládla díky opoziční smlouvě, kterou jsme v kapitole 7.6 charakterizovali jako velmi nestandardní druh politické dohody, který pravděpodobně přispěl k rozšíření politické korupce. Těsnou většinu měly všechny tři vlády⁹⁸⁴ v letech 2002–2006 i druhá vláda Mirka Topolánka (2007–2009). Vláda Petra Nečase (2010–2013) původně začínala s pohodlnou většinou 118 hlasů, která se však zejména v důsledku problémů ve straně Věci veřejné ztenčila na cca 101 hlasů. Současná (tj. 2016) vládní koalice (vláda Bohuslava Sobotky) má většinu 111 hlasů.

Těsné vládní většiny vedly v minulosti ke složitým politickým jednáním, kompromisům a dohodám, z nichž mnohé mohly mít korupční charakter, respektive se korupci blížily. Mediálně nejznámější je pravděpodobně kauza tří poslanců ODS (Ivana Fuksy, Marka

⁹⁸² Hloušek a Kopeček (2012), Kubát (2013).

⁹⁸³ Termín aktivistický je zde požíván ve smyslu všehoschopný.

⁹⁸⁴ Šlo vlády Vladimíra Špidly, Stanislava Grosse a Jiřího Paroubka, které se skládaly z ministrů za strany: Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), KDU-ČSL a Unie svobody. Ve všech vládách měla ČSSD většinu ministrů.

Šnajdra a Petra Tluchoře), kteří se vzdali na podzim 2012 svých mandátů, protože nesouhlasili s některými návrhy Nečasovy vlády (na zvýšení DPH, na církevní restituce atd.), po své rezignaci však získali pozice ve státních podnicích. V roce 2013 byli za toto jednání obviněni z korupce, Nejvyšší soud však konstatoval, že na jejich jednání se vztahuje poslanecká imunita⁹⁸⁵. Cílem tohoto textu není rozebírat, zda ke korupci vskutku došlo, zda jednání poslanců je kryto poslaneckou imunitou⁹⁸⁶. Poukazujeme na něco jiného – takové dohody jsou v prostředí těsných většin nutné, má-li vláda fungovat a nemá-li dojít k nestabilitě v podobě častého střídání vlád, neustálých předčasných voleb apod. Nicméně dané dohody redukují politiku na uchování (udržení) moci, mohou být v rozporu s programem vládní koalice a se sliby, které politické strany daly svým voličům. Slabé vlády snadno podléhají partikulárním zájmům. Jsou snadno vydíratelné – jeden poslanec nebo malá skupina poslanců mohou požadovat, aby vláda podpořila jejich věc, jinak nebudou pro vládu hlasovat. Tyto dílčí věci často neslouží zájmům celku, přinášejí privilegia různým skupinám. V terminologii tohoto textu můžeme říci, že v prostředí slabých vlád dochází častěji k nežádoucí redistribuci (ať přímé – např. někteří zemědělci dostanou dotace) nebo nepřímé (např. pouze někteří zemědělci mohou produkovat určité plodiny). Lobbyistické skupiny se mohou k prosazení svých zájmů spojovat, což může vést ke vzniku struktur, jež mají z hlediska svého charakteru blízko ke strukturám založeným na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad (viz kapitola 8.1). Řada dohod, které jsou s cílem udržení moci uzavřeny, je přinejmenším nemorální. Ti, kdo z daných dohod mají výhody, vědí, že není v jejich zájmu, aby se tyto dohody dostaly na veřejnost. To činí jejich aktéry vydíratelnými a nutí je to k dalším dohodám, aby se jejich jednání neodhalilo. Popisujeme tak jevy, které mají blízko ke korupci, ke vzniku struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad a k dalším negativům.

V případě vlád Bohuslava Sobotky a Petra Nečase by se mohlo zdát, že tyto vlády disponují dostatečnou většinou a že jejich případné problémy (zejména u vlády Petra Nečase) byly způsobeny pnutím uvnitř stran koalice, respektive mezi koaličními stranami. Z tohoto pohledu by mohlo být argumentováno, že menšinové vlády nebo vlády s těsnou většinou jsou produktem konkrétního volebního výsledku, který byl v zásadě ojedinelý – týkal se voleb do Poslanecké sněmovny v letech 1996, 2002 a 2006, přičemž v roce 1996 se volilo podle poněkud odlišných pravidel než od roku 2002. Pravidla, která platila pro volby v roce 2002, platí přitom pro volby do Poslanecké sněmovny i v současné době⁹⁸⁷. Jinými slovy lze argumentovat, že současné znění volebního zákona je bez problémů, že toto znění produkovalo slabé vlády pouze u prvních dvou voleb, kdy bylo uplatněno. V tomto textu však ve shodě s dalšími autory⁹⁸⁸ musíme upozornit na skutečnost, že současný volební zákon z hlediska voleb do Poslanecké sněmovny vytváří významné nerovnosti mezi jednotlivými kraji. Zjednodušeně řečeno: v krajích, kde se rozděluje málo mandátů (zejména v Karlovarském, kde se v roce 2013 rozdělovalo 5 mandátů, a Libereckém s 8 mandáty⁹⁸⁹) chová spíše většinově. Jednoznačně poměrně se chová v krajích, kde se rozděluje 20 a více mandátů (Praha, Středočeský kraj, Jihomoravský kraj, Moravskoslezský kraj⁹⁹⁰). V ostatních

⁹⁸⁵ Bližší informace k dané kauze lze získat např. v Kupka a Mochťák (2014).

⁹⁸⁶ Po nálezů Ústavního soudu, který se týkal jiného případu, který ale vymezil rozsah poslanecké imunity, je rozhodnutí Nejvyššího soudu přinejmenším zpochybněno. Detaily viz: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/l_US_3018_14.pdf.

⁹⁸⁷ Volby do obou komor Parlamentu ČR upravuje zákon 247/1995 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸⁸ Např. Pecháček a Němec (2008), Šedo (2009).

⁹⁸⁹ Počet mandátů připadajících na volební kraj závisí na celkové volební účasti a na volební účasti v daném kraji.

⁹⁹⁰ V Praze se v roce 2013 rozdělovalo 24 mandátů, ve Středočeském kraji 25 mandátů, v Jihomoravském kraji 23 mandátů a v Severomoravském kraji 22 mandátů. Detaily viz www.volby.cz.

krajích⁹⁹¹ se chová spíše poměrně, znevýhodňuje však politické strany, které obdrží okolo 6 % hlasů a jejichž podpora je rovnoměrně rozdělena po celé republice. Tyto strany při současném volebním systému prakticky nemají kromě velkých krajů šanci dostat se do Poslanecké sněmovny⁹⁹². Je potom otázkou, zda daný způsob rozdělování mandátů, kdy v malých krajích se do Poslanecké sněmovny nemohou dostat zástupci stran, které v těchto krajích překročí pětiprocentní práh nutný k tomu, aby se strana vůbec v parlamentu ocitla, nenapomáhá rovněž korupci. Lze si představit situaci, kdy někteří kandidáti menších stran (s očekávaným počtem hlasů pod 10 %) z daných krajů nebudou chtít v těchto krajích kandidovat a prostřednictvím korupce budou usilovat o zařazení na kandidátku jiného kraje. Jedno z možných řešení je, že volebním krajem bude celá Česká republika⁹⁹³. Ta je dostatečně homogenní a rozdělení na volební kraje, zvláště za současné situace nerovnoměrných výsledků, které toto rozdělení produkuje, nedává příliš smysl.

Obecně lze konstatovat (detaily viz Kubát 2013), že současný český volební zákon má v sobě přinejmenším zabudovánu hrozbu, že výsledky voleb povedou ke vzniku slabých vlád. Respektive jinak, k tomu, aby vznikla akceschopná vláda, je třeba koalice alespoň tří stran. I když je taková koalice samozřejmě projevem větší plurality a reprezentace většího spektra zájmů než v případě, když vládu sestavuje jedna strana, přece jen platí, že nutnost kompromisu při koaličních a dalších jednáních spolu nese i nebezpečí dohod, jež mají blízko ke korupci. Aby byly představy jednotlivých stran koalice prosazeny, musí být koaliční strany ochotny ledacos obětovat, případně mohou být ochotny i platit v podobě nejrůznějších plnění a služeb (typu souhlasů s dosazením zástupců dalších stran do státních podniků, různých veřejnoprávních orgánů apod.). Kompromisy obvykle neznamenají klasickou korupci (někdo je zvýhodněn, zvýhodněný poskytne nějaké protiplnění, zvýhodněním je někdo poškozen), nicméně, jak už konstatujeme výše, jsou často v rozporu s dobrými mravy či v naší terminologii obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. I v těchto dohodách je alespoň částečně zabudován předpoklad, že cíle (včetně žádoucích cílů) může být dosaženo různými prostředky. Osoby, které uzavírají tyto dohody, se na sobě stávají více závislími. Mohou potom bránit vstupu ostatních na politický trh, usilovat o jejich diskreditaci apod.⁹⁹⁴. I z těchto důvodů má smysl usilovat o takovou změnu volebního systému, která tyto přinejmenším kvazi-korupční praktiky alespoň částečně omezí. Ještě jinak: z pohledu tohoto textu současně znění volebního zákona do parlamentu nedovoluje voličům jako principálům účinně vykonávat kontrolu svých agentů (politiků). V takovém případě jsou agenti více náchylní ke korupci.

⁹⁹¹ Jihočeský – v roce 2013 se rozdělovalo 12 mandátů, Plzeňský – v roce 2013 se rozdělovalo 11 mandátů, Ústecký – v roce 2013 se rozdělovalo 11 mandátů, Královehradecký – v roce 2013 se rozdělovalo 11 mandátů, Pardubický – v roce 2013 se rozdělovalo 10 mandátů, Vysočina – v roce 2013 se rozdělovalo 11 mandátů, Olomoucký – v roce 2013 se rozdělovalo 12 mandátů, Zlínský – v roce 2013 se rozdělovalo 12 mandátů. Detaily viz www.volby.cz.

⁹⁹² Ve volbách v roce 2006 na danou skutečnost doplatila Strana Zelených, která měla v zásadě velmi rovnoměrně rozdělnou účast. Ve dvou krajích (Praha a Liberecký získala přes 9 % hlasů), ve dvou krajích (Vysočina a Moravsko-slezský) získala mezi 4–5 %, v ostatních krajích získala mezi 5 až 7 % hlasů. Do parlamentu se však dostali jen její zástupci v Praze (dva mandáty), Středočeském, Ústeckém, Jihomoravském a Moravskoslezském kraji (příčemž vlastně v tomto kraji měla méně než 5 % mandátů). Detaily viz www.volby.cz.

⁹⁹³ Podobné řešení je uplatněno např. na Slovensku, kde je jeden volební kraj zahrnující celou zemi. Detaily viz např. Václavěk (2013).

⁹⁹⁴ Na celostátní úrovni může jako příklad v textu uvedeného posloužit aféra bývalého poslance ODS Jana Moravy, který v roce 2008 byl ochoten distribuovat citlivé fotografie dalšího poslance ODS Vlastimila Tlustého, který měl odlišné názory, a měl zájem fotografovat dceru poslankyně Strany zelených Olgy Zubové, aby tato poslankyně nabyla dojmu, že její dítě má kdosi pod kontrolou, a ona se podle toho chovala. Detaily viz IDNES.CZ (2008). Na komunální úrovni lze zmínit např. sledování některých politiků detektivní kanceláří ABL – viz poznámka číslo 935. Další detaily k tomuto sledování viz IDNES.CZ (2010a).

Box 9.4-1: Pojmy politický režim a politický systém

Pojem politický režim definujeme ve shodě s politologickými díly (Heywood 2004) jako organizaci politické moci ve smyslu formálních a neformálních pravidel a institucí. V širším pojetí jsou součástí politického režimu rovněž některé normativní aspekty, a to v podobě hodnot, z nichž vychází, a jeho legitimacy. Konkrétní politický režim se skládá se tedy ze dvou vzájemně provázaných prvků – prvku institucionálního a prvku hodnotového. Institucionálním prvkem se rozumí způsob získávání a vykonávání politické moci. Jde tedy o to, jak jsou vybírání vládnoucí představitelé, jak je mezi ně rozdělena politická moc, jaké jsou hranice této moci. To je dáno jednak formálními pravidly (typu ústavy, zákonů), ale velký význam mají rovněž neformální politické normy zejména v podobě politických zvyklostí. Hodnotovým prvkem režimu je jeho legitimita. Ta se skládá z části ideologické a strukturální. První se týká základních hodnot, které jsou pojítkem režimu jako například demokracie, svoboda, rovnost, spravedlnost. Strukturální legitimita znamená přesvědčení o legálnosti a efektivnosti režimu.

Pojem politický systém charakterizuje vztahy mezi politickou mocí a společností v rámci nějakého ohraničeného celku (například České republiky, Evropské unie). Jedná se o síť vztahů, jejichž prostřednictvím politická moc komunikuje formou vstupů (zejména se jedná o požadavky) a výstupů (zejména se jedná o rozhodnutí) s okolím, které tuto moc obklopuje. Pojem politický systém je pojem veskrze teoretický, formalizovaný a univerzální. Neomezuje se přitom pouze na politické faktory, ale zohledňuje také ekonomické a sociální struktury, kulturní kontext, biologické prvky atd.

Zdroj: Heywood (2004), Cabada, Kubát a kol. (2004).

9.5 Hongkong a Singapur jako příklad úspěšných protikorupčních zemí?

Jako příklad zemí, které se dokázaly s korupcí vypořádat, bývají uváděny⁹⁹⁵ Hongkong a Singapur. Důvodem je skutečnost, že tyto země ještě v průběhu druhé poloviny dvacátého století (tedy relativně nedávno) byly chápány jako korupční (viz dále)⁹⁹⁶. I když se ČR od těchto zemí liší,⁹⁹⁷ domníváme se, že má smysl alespoň stručně situaci v těchto zemích analyzovat a zkoumat, zda by se Česká republika z tamních přístupů nemohla poučit. Naši analýzu začneme situací v Hongkongu, poté analyzujeme situaci v Singapuru⁹⁹⁸.

Z hlediska Hongkongu platí, že po druhé světové válce se v této zemi, která byla britskou kolonií, korupce rozvinula a řada úředníků veřejné správy se podílela na přijímání úplatků. Tento stav byl tolerován, dokonce se o korupci ani nepsalo v médiích. Koloniální správa se sice snažila s korupcí bojovat, vzhledem ke vzdálenosti od Británie, strategickému významu území a dalším faktorům však částečně korupci částečně tolerovala. Nespokojenost obyvatelstva přetekla v roce 1973, kdy byl z korupce obviněn jeden policejní úředník⁹⁹⁹, kterému se však podařilo uprchnout do Velké Británie, z které nemohl být vydán. Jeho případ vedl k masovým protestům¹⁰⁰⁰, na základě kterých došlo ke vzniku Nezávislé komise proti

⁹⁹⁵ Npař. Shang (2002), Li, Moy, Kam, Chu, (2008), Quah (2013).

⁹⁹⁶ Z důvodu relativního časového odstupu se nezaměřujeme na skandinávské země. Jak se konstatuje v kapitole 4.1, tamní antikorupční prostředí je produktem vývoje v 19. století.

⁹⁹⁷ Stručně: Hongkong a Singapur jsou městské státy s vysokou koncentrací obyvatelstva na kilometr čtvereční, s odlišným náboženským, sociálně-kulturním a dalším zázemím.

⁹⁹⁸ Text této subkapitoly vychází z literatury uvedené v poznámce číslo 995.

⁹⁹⁹ Tento policista se jmenoval Peter Fitzroy Godber (viz Shang 2002).

¹⁰⁰⁰ Shang (2002) se domnívá, že protesty byly projevem celkové demokratizace, ke které koloniální správa přistoupila na počátku sedmdesátých let dvacátého století. Tato demokratizace se mj. projevila v jasném

korupci (ICAC¹⁰⁰¹), která si dala za cíl co nejrychleji v zemi korupci potlačit. Komise získala legální status zákonem, jednalo se o zcela autonomní organizaci s vlastním rozpočtem a vlastním vedením. Komise zavedla nulovou toleranci vůči korupčnímu jednání a bezodkladně zahájila vyšetřování nejrůznějších korupčních případů, přičemž mj. vycházela od oznámení veřejnosti. Při tomto vyšetřování zaměstnanci komise museli postupovat dle platných předpisů, mohli ale využívat skrytou identitu a další nástroje, které jim dovolovaly proniknout do korupčních sítí. Jedním z nástrojů, které ICAC získala, bylo, že úředníci veřejné správy ztratili právo nevypovídat proti sobě a dalším úředníkům, pokud byli zapleteni do nezákonného jednání. Toto ustanovení vycházelo z přesvědčení, že úředníci jsou agenti občanů, mají zajišťovat veřejný zájem. Pokud se dopouštějí korupčního nebo podobného jednání, tak de facto dostávají odměnu (mzdu) za něco, za co by neměli být odměňováni. Druhým opatřením bylo, že úředníci veřejné správy musí být schopni vysvětlit, jakým způsobem získali svůj majetek. Pokud toho schopni nejsou, případně jej získali prostřednictvím podezřelých transakcí, lze na ně hledět jako na zkorumpované.

Vzhledem k pravomocem, které ICAC měla, samozřejmě hrozilo nebezpečí zneužití pravomocí. Aby se tato hrozba nenaplnila, byly zavedeny následující opatření:

- Vyšetřování ICAC zůstává pod kontrolou prokuratury. Jednotlivé případy musí být předány soudům, jen ten může rozhodovat o vině a nevině.
- Vznikly čtyři vzájemně nezávislé poradní komise, které monitorovaly činnost ICAC.
- Byla zavedena striktní pravidla, jak mají vyšetřovatelé komise postupovat, dodržování těchto pravidel bylo kontrolováno několika subjekty a jejich porušení mělo za následek propuštění zaměstnance, který se porušení dopustil¹⁰⁰².

Vedle ICAC byl v zemi zřízen další úřad, jehož cílem je předcházet korupci¹⁰⁰³. Tento úřad zkoumá procesy ve veřejné správě, navrhuje reformy, sleduje jejich implementaci a hodnotí jejich úspěšnost. Obecně usiluje o zvýšení transparentnosti a efektivnosti veřejných služeb a o minimalizaci doby, po kterou je určitá osoba na jednom místě v nějakém úřadu¹⁰⁰⁴. Korupce rovněž začala být odsuzována ve sdělovacích prostředcích včetně televize, kde běžel seriál přibližující práci ICAC. Občané, z nichž mnozí původně korupci tolerovali, tak postupně přecházeli na antikorupční klima.

V Singapuru stejně jako v Hongkongu se po druhé světové válce korupce rozšířila¹⁰⁰⁵. Země získala v roce 1959 nezávislost (jako autonomní stát v rámci britského společenství) a zároveň v daném roce ve volbách zvítězila strana, která si jako jeden ze svých hlavních

rozdělení moci (moc výkonná, zákonodárná a soudní), v rozšíření základních práv a svobod. Součástí reformy rovněž bylo rozšíření možností domorodého obyvatelstva získat pozici ve veřejné správě, podpora obyvatelstva, které se ocitlo v potížích (tato podpora vedla ke zvýšení všeobecné důvěry, do té doby řada obyvatel měla pocit, že se na ně koloniální správa dívá přezíravě). Změny se uskutečnily v období guvernéra (jmenovaného Velkou Británií) Murray MacLehose, který byl v úřadu v letech 1971–1982. Ten svým osobním příkladem dával najevo, že jeho cílem je korupci omezit.

¹⁰⁰¹ Z anglického Independent Commission against Corruption.

¹⁰⁰² V případě některých vysoce postavených osob, které byly z ICAC propuštěny, probíhalo rozhodování o jejich propuštění veřejně.

¹⁰⁰³ Corruption Prevention Department (CPD).

¹⁰⁰⁴ Z hlediska minimalizace platí, že většina úředníků zůstává na svém místě maximálně dva roky.

¹⁰⁰⁵ Jednou z příčin tohoto rozšíření byla japonská okupace v letech 1942–1945. Japonští okupanti ponechali v úřadech místní (domorodé) úředníky, platili jim ale nízkou mzdu, takže dotyční byli nuceni získávat další zdroje příjmů korupcí.

cílů kladla boj proti korupci¹⁰⁰⁶. V zemi sice již od roku 1937 fungoval speciální antikorupční útvar¹⁰⁰⁷, jeho personální i finanční kapacita však byla silně limitována, navíc tento útvar byl součástí policie a nebyl tedy neustranný. V roce 1953 se sice útvar od policie formálně oddělil a vznikla nezávislá agentura¹⁰⁰⁸, z počátku své existence ale podléhala britským koloniálním úřadům, takže její pravomoci stále zůstávaly nedostatečné. Nedostatečné byly i sankce za korupční jednání, pravidla pro zaměstnávání úředníků a výkon služby v úřadech. Korupce nebyla chápána jako zavrženíhodné jednání a nedocházelo k její ostrakizaci. Po vítězství strany PAP však došlo k podstatným změnám, jejichž důsledkem bylo, že již v sedmdesátých letech dvacátého století začala být země chápána jako nezkorumpovatelná. Ve veřejné správě došlo k omezení volnosti v rozhodování, správa začala podléhat nezávislé kontrole. Byla posílena nezávislost justice. Pravomoci agentury CPIB byly rozšířeny. Tato agentura podléhá přímo ministerskému předsedovi, kterému se rovněž zodpovídá¹⁰⁰⁹. Agentura může vést vyšetřování i zatýkat bez souhlasu prokuratury. Nicméně každý případ musí být předložen soudu a zde už je souhlas prokuratury nutný.

Vedle agentury CPIB vznikly další dva orgány, které se zabývají korupčním jednáním, případně jednáním, které se korupci blíží. Prvním je Komise pro veřejnou službu¹⁰¹⁰, což je administrativní tribunál vyšetřující různá pochybení zaměstnanců státu¹⁰¹¹. Druhým je Vyšetřovací komise¹⁰¹², která vyšetřuje případná korupční provinění ministrů a dalších vysokých představitelů státu. Ve všech případech vyšetřování se postupuje tak, že pokud dochází k nějakému nestandardnímu jednání, je toto jednání chápáno jako korupční, není-li prokázán opak¹⁰¹³. Zaměstnanci státu nesmí přijímat dary¹⁰¹⁴, udržovat bližší kontakty s klienty úřadu apod. Dále si nesmí půjčovat od osob, které půjčky běžně neposkytují, své dluhy musí veřejně deklarovat. Limitovány jsou i jejich investice do akcií. Policisté musí vést podrobnou evidenci o své činnosti včetně činnosti v soukromí. Dané praktiky jsou ze zahraničí často kritizovány, že již příliš omezují práva a svobody obyvatel. Z pohledu obyvatel Singapuru ale platí, že se dívají na nezkorumpovanou veřejnou správu jako na jeden ze zdrojů svého bohatství. V zemi se razí přístup, že protože Singapur neoplývá přírodním bohatstvím, musí zdroje pro svoji existenci získávat jinak, což bez nezkorumpovatelné veřejné správy není možné.

¹⁰⁰⁶ People's Action Party (PAP). Tato strana vyhrála zatím od roku 1959 všechny volby.

¹⁰⁰⁷ Anti-Corruption Branch (ACB)

¹⁰⁰⁸ Corruption Practices Investigation Bureau (CPIB)

¹⁰⁰⁹ Dokumenty CPIB nejsou přístupny veřejnost. Agentura nepublikuje výroční zprávy a jen minimálně informuje o své činnosti veřejnost. Vyšetřovat činnost agentury lze pouze ve speciálních případech a na základě speciálních žádostí. Jeden z podstatných zdrojů informací pro CPIB je Ministerstvo vnitřní bezpečnosti (Internal Security Department). K dalším pravidlům, která jsou v zemi uplatňována, patří, že během dvouletého období je každý z vyšších úředníků po určitou tajně sledován a na základě jeho chování po dobu sledování jsou hodnocena možná korupční rizika. K těm patří např. milénka, kontakt s prostitutí apod.

¹⁰¹⁰ Public Service Commission.

¹⁰¹¹ Včetně učitelů a dalších osob.

¹⁰¹² Commission of Inquiry

¹⁰¹³ Shang (2002) jako příklad uvádí případ jednoho armádního důstojníka, který jinému důstojníkovi, aniž by dotyčný o to žádal, vysvětlil, jak má odpovídat u určitého testu, na základě kterého mohl být dotyčný povýšen. Po absolvování testu pomáhající požádal dotyčného o půjčku, kterou mu dotyčný, protože se cítil pomoci zavázán, poskytl. Pomáhající byl posléze odsouzen za korupci, přičemž v rozsudku bylo konstatováno, že pomáhající neměl k dotyčnému žádné vazby, přesto jej o půjčku požádal.

¹⁰¹⁴ Z tohoto pravidla existují určité výjimky, které se týkají bagatelních darů.

Ještě jednou zdůrazněme, že jsme si vědomi, že zkušenosti z Hongkongu a Singapuru lze v ČR převzít jen částečně. Rovněž platí, že tento text pouze načrtl základní postupy, které obě země v boji proti korupci uplatnily. Nicméně určitá poučení jsou možná. Svensson (2005) shrnuje důvody, proč byly Hongkong a Singapur, na rozdíl od ostatních zemí, ve svém antikorupčním tažení úspěšné: Hongkong a Singapur zřídily nejen antikorupční agentury, ale udělaly celou řadu opatření – zvýšily mzdy pracovníkům ve veřejném sektoru, přičemž tito pracovníci byli pravidelně překládáni tak, aby dlouho nezůstávali na stejném místě a nemohli se tak stýkat se stejnými klienty. Ti, kdo odmítli úplatek, byli oceňováni. Byly odstraněny pobídky pro korupční jednání (zbytečná povolení, zdlouhavé procedury apod.). Jak v Hongkongu, tak v Singapuru byl boj proti korupci prioritou nejvyšších politických představitelů, jež nebyli zataženi do korupčních aktivit. V tomto textu se domníváme, že kroky, které uvádí Svensson, lze realizovat i v ČR. Jejich konkrétní forma může být odlišná, podstata však může zůstat.

9.6 Investice do lidského a sociálního kapitálu jako prostředek boje s korupcí

V tomto textu jsme mnohokrát zdůraznili¹⁰¹⁵, že lidé se dopouštějí korupčního jednání proto, že je to pro ně výhodné. Dojde-li však v nějakém systému (společnosti) k rozšíření korupce, daný systém ztrácí – ve srovnání se systémy bez korupce (s malou korupcí) je tento systém poškozován¹⁰¹⁶. V okamžiku, kdy lidé korupčně jednají, si však tyto škody neuvědomí. V situaci rozšíření korupce potom je pro jednotlivce nákladné se korupčních transakcí neúčastnit, účast jim zaručuje alespoň nějakou výhodu, nicméně v prostředí bez korupce by na tom byli lépe. Ze zde uvedeného lze dovodit, že korupce je krátkodobě výhodná, dlouhodobě však vede k problémům. Stejně jako v jiných případech¹⁰¹⁷ i u korupce se dostáváme do situace, že její důsledky jsou odlišné v krátkém a v dlouhém období. V celém textu jsme se snažili ukázat, že korupce je projevem existence prostředí nepotřebné redistribuce, ve kterém dochází k nejrůznějšímu dobývání renty, pozičnímu investování a dalším negativním jevům. Změna prostředí snižuje i míru korupce.

Podle našeho názoru je nutno vytvořit prostředí, kde lidé budou moci plně rozvíjet a využívat své schopnosti a dovednosti, tedy kde lidé budou moci plně realizovat svůj lidský a sociální kapitál¹⁰¹⁸. Obecně se jedná o prostředí, ve kterém člověk najde plnohodnotné uplatnění a bude mít pocit, že jeho život má smysl, že vytváří něco prospěšného. Jak už konstatujeme v kapitole 8.4, vycházíme zde z přesvědčení, člověk potřebuje, aby jej něco přesahovalo, že pokud něco dělá, tak se snaží této činnosti dát vyšší smysl, nějak ji zdůvodnit. Lidé přitom zpřítomňují dříve prožitá a vztahují své jednání k budoucímu, a to na základě toho, co prožili, jak si své prožitky uchovali, jakou mají představivost, co se týká budoucnosti. Platí přitom¹⁰¹⁹, že čím více a plněji lidé dokáží své aktivity, své aktuální žití, svou existenci¹⁰²⁰ vztáhnout k budoucímu (k očekávanému průběhu života) a tím zpřítomnit

¹⁰¹⁵ Např. v kapitolách 2.1, 2.2, 4.1.

¹⁰¹⁶ Škody, které korupce způsobuje, jsou zmíněny v kapitole 2.2.

¹⁰¹⁷ Některými případy se zabývá např. Wawrosz, Heissler, Helísek, Mach (2012).

¹⁰¹⁸ Pojem sociální kapitál je definován v subkapitole 5.6. Pojem lidský kapitál lze nejjednodušeji definovat (Kameníček 2003) jako znalosti, dovednosti, schopnosti a vlastnosti jedince, které usnadňují vytváření osobního, sociálního a ekonomického blaha. Daná definice zdůrazňuje, že znalosti, dovednosti, schopnosti a vlastnosti jsou pro nás užitečné, přičemž zvyšují užitek (blaho) nejen osoby, která danými vlastnostmi disponuje, ale i dalších lidí.

¹⁰¹⁹ Valenčík a kol. (2014).

¹⁰²⁰ V němčině pro to existuje velmi přesný výraz „Dasein“. Viz Heidegger (1996).

prožitky již prožité, tím plnější je lidský život¹⁰²¹. V takovém životě se i přesněji a efektivněji rozhodujeme a jsme schopni více odmítat oportunní jednání, které přináší krátkodobé výhody. V souhrnu lze potom formulovat tezi, že nakolik se podaří systémovými změnami vytvářet rovnost příležitostí pro nabývání, uchování a uplatnění lidského a sociálního kapitálu, natolik se podaří vytvářet podmínky pro plný rozvoj a plné uplatňování lidských schopností. Natolik rovněž budeme vytvářet takový systém motivací člověka, který bude upřednostňovat úsilí vyvinuté k ochraně obecně přijatelných zásad, před pokušením získat bezprostřední osobní výhodu jejich porušením.

Klíčová je zde potom otázka, zda lze takovouto společnost vybudovat. Domníváme se, že ano, ale že pro to musí být vytvořeny podmínky. Literatura, která se problematikou lidského a sociálního kapitálu zabývá¹⁰²², zdůrazňuje, že tímto kapitálem nedisponujeme automaticky, ale teprve poté, co do tohoto kapitálu investujeme. Hovoří se proto o investicích do lidského a sociálního kapitálu. Lidé musí věnovat (investovat) svůj čas, mnohdy i jiné zdroje, aby lidský kapitál získali, rozvinuli, udrželi a uchovali. Činí tak s cílem zvýšit svůj užitek (včetně svého příjmu). Zdroje, které na investice do lidského a sociálního kapitálu věnují, musí být nejprve uspořeny – místo do investic do lidského kapitálu by mohly být použity na něco jiného. Některé subjekty se ale mohou potýkat s rozpočtovým omezením, kdy nemají na danou investici dostatek prostředků. V takovém případě mohou hledat někoho, kdo by jim na tuto investici půjčil. Omezme nyní naši analýzu na problematiku investic do lidského kapitálu, protože tyto investice jdou snadněji definovat než investice do sociálního kapitálu. V případě investic do lidského kapitálu je věřitel, který půjčuje dlužníkovi na investice do lidského kapitálu, znevýhodněn oproti věřiteli, který půjčuje dlužníkovi na investici do fyzického kapitálu¹⁰²³. Fyzický kapitál lze zastavit ve prospěch věřitele, takže, pokud je investice do tohoto kapitálu neúspěšná, věřitel může získat alespoň část své půjčky zpět prodejem nebo využitím fyzického kapitálu. Lidský kapitál zastavit nelze. Z tohoto pohledu jsou investice do lidského kapitálu rizikovější než investice do fyzického kapitálu, věřitelé mají v menší míře zaručeno, že se jim jejich investice vrátí. Snadno tak může dojít k tomu, že člověk s vysokým rozpočtovým omezením nebude schopen přesvědčit žádného věřitele o profitabilitě své investice do svého lidského či sociálního kapitálu a půjčku nezíská, i když by jinak jeho investice měla naději na úspěch. Tím trápí nejen on, ale i věřitelé, které nedokázal přesvědčit, a také celá společnost, protože této společnosti nemůže přispět aktivitami, které by byl schopen vykonávat v důsledku nabytí, rozšíření či uchování lidského kapitálu.

U půjčky na investice do lidského kapitálu se dále hůře stanovuje úroková míra dané půjčky. Obtížně se totiž odhaduje, zda bude investice úspěšná. Bude-li úspěšná málo nebo vůbec, nemusí být investující osoba schopna úrok splácet. Protože lidský kapitál není (viz předcházející odstavec) převoditelný, může být pro věřitele obtížné úroky i jistinu od dlužníka (investujícího) získat. Bude-li naopak investice úspěšná a úrok malý, přichází de facto věřitel o část zisku, který dlužník díky půjčce realizuje. Úspěšnost investice do lidského kapitálu se přitom často projeví až za delší čas od samotné investice, důsledky této investice však mnohdy mohou být dlouhodobé – je-li nějaká investice úspěšná, může dlouhodobě investujícímu přinášet vysoký výnos. Dané problémy (nemožnost ručení, obtížná odhadnutelnost výše úrokové míry apod.) navrhl ekonomická teorie řešit principem přenesené ceny. Oč se jedná? Základní charakteristika přenesené ceny je následující¹⁰²⁴:

1. Věřitel v současnosti poskytne dlužníkovi prostředky na investice do získání, rozšíření, uplatnění a uchování dlužníkovy lidského a sociálního kapitálu.

¹⁰²¹ Valenčík a kol. (2014, s. 77) zde zdůrazňují, že „naš existenciální svět (Dasein, svět přítomného bytí) je světem vztahování se k budoucímu (hledání smyslu) a zpřítomňování minulého. Základem vztahování se ke světu v souladu s naplněním tohoto smyslu našeho žití je svobodný rozvoj naší individuality a plné uplatňování našich schopností jako produktivního faktoru.“

¹⁰²² Např. Wawrosz a Heissler (2011, 2013).

¹⁰²³ Friedman a Friedman (1992), Friedman (1992).

¹⁰²⁴ Podrobnější analýza přenesené ceny je uvedena např. v Heissler, Valenčík a Wawrosz (2010).

2. Dlužník platí až z toho, co mu takto poskytnuté prostředky od věřitele, které definovaným způsobem investuje, vynesou. Platba se tedy odehrává až v budoucnosti. Dlužník platí pouze tehdy, pokud mu investice přinesou dostatečný příjem vyšší než definovaná hranice (např. vyšší než průměrná mzda). Může platit pouze z částky nad takto definovanou hranici. Pokud by tedy definovaná hranice činila 25 000 korun měsíčně a dlužník měsíčně vydělával 30 000 korun, dlužník by věřiteli platil pouze z částky 5 000 korun.
3. Dlužník platí podle toho, kolik mu prostředky od věřitele vynesou. V praxi dlužníková platba spočívá v tom, že platí věřiteli určité procento ze svého příjmu – zpravidla pouze z příjmu nad definovanou hranici, viz předcházející bod. Pokud by se tedy dlužník zavázal, že bude odvádět věřiteli 10 % z částky nad definovanou hranicí, tato hranice činila 25 000 korun, dlužník vydělával 30 000 korun, tak by dlužník věřiteli platil měsíčně 500 korun.
4. Dlužník platí přímo tomu, kdo mu příslušné prostředky poskytl (tedy věřiteli).

Stručně řečeno, dlužník platí věřiteli svým budoucím výnosem. Jedná se o typ kontraktu, kterým je přenesen budoucí příjem do současnosti – proto název „přenesená cena“. V současnosti se stanoví základní parametry kontraktu, z budoucnosti je přeneseno, kolik by dlužník měl platit. Vlastní splátky dlužníka věřiteli probíhají až v budoucnu, pokud nastanou podmínky kontaktu, tedy pokud dlužníkem investované prostředky do lidského a sociálního kapitálu začnou dlužníkovi vskutku generovat takový příjem, že je své závazky schopen splácet. Platba dlužníka věřiteli tedy závisí na dlužníkově budoucím příjmu. Je-li dlužníkův příjem nízký, k platbě nedochází. Výše příjmu je potom determinována tím, nakolik je dlužníková investice do jeho lidského a sociálního kapitálu úspěšná. Přenesená cena zbavuje dlužníka jeho rozpočtového omezení a umožňuje investice do lidského i sociálního kapitálu těm subjektům, které v současnosti nemají dostatek zdrojů. Přenesená cena dále zvyšuje množství subjektů, které jsou zainteresováni na dlužníkově úspěchu. Již to není pouze samotný investor, nyní v pozici dlužníka, ale i jeho věřitel. Ten dlužníkovi půjčil peníze, a pokud mu je dlužník nevrátí, utrpí ztrátu. Jestliže samotný investor může z nejrůznějších důvodů (např. neznalost, osobní vlastnosti apod.) preferovat investice do takové struktury lidského a sociálního kapitálu, jež nevede k úspěchu investice, věřitel bude vystupovat v roli dlužníkově korektora. Samozřejmě, že i věřitel se může mýlit. Bude-li ale věřitelů více, případně bude-li mít jeden věřitel více dlužníků, tlaky na eliminaci omylů dále zesilují.

Zdůrazněme, že přenesená cena nemusí fungovat pouze v oblasti investic do vzdělání, ale i v dalších oblastech – investic do zdraví (např. ve zdravotnických, lázeňských, sportovních službách), při zabezpečení na stáří apod. Přenesená cena se v souhrnu poněkud liší od „normální“ ceny, konkrétně následujícím.

- Přenesená cena má více parametrů: výše příjmu, od které začíná odvod, procentuálně stanovená výše odvodu, doba splácení.
- Přenesená cena nemá primární nominální hodnotu, teprve na kapitálových trzích může sekundárně vzniknout její nominální ocenění.
- Její výše je odvozena od ocenění efektu služeb spojených s nabýváním lidského kapitálu na profesních trzích.

Výše jsme uvedli (viz bod 4), že u přenesené ceny by dlužník (ten, komu jsou poskytovány služby s nabýváním a udržováním lidského a sociálního kapitálu) platil tomu, kdo dané služby poskytuje. Proč nedoporučujeme model, ve kterém věřitel půjčuje peníze dlužníkovi a dlužník tyto peníze svěří nějakému subjektu, který mu poskytuje služby za účelem zvýšení nebo uchování dlužníkově lidského a sociálního kapitálu? Ekonomická teorie upozorňuje, že v tomto modelu je věřitel v obtížné situaci. Je v jeho zájmu monitorovat, zda poskytovatel služeb poskytuje skutečně kvalitní služby, v důsledku kterých dlužník získá takovou strukturu lidského kapitálu, jež mu zajistí příjem umožňující splatit svůj dluh. Nicméně toto monitorování je pro věřitele nákladné a věřitel tak nemusí mít jistotu, zda jsou

jeho představy o dlužnickových investicích naplněny. Setkáváme se zde se situací, která je označována jako asymetrie informací¹⁰²⁵. Není-li věřitel schopen danou informační asymetrii odstranit, nemusí dlužníkovi prostředky vůbec poskytnout. Případně může požadovat, že po dobu dlužníkovy nesplácení budou tyto prostředky úročeny vysokým úrokem nebo že dlužník musí platit vysoký podíl ze svého příjmu. Dané požadavky mohou odradit některé potenciální dlužníky, zejména ty s nízkým rizikem, pro které se potom splácení stává neúnosným. Dochází potom k začarovanému kruhu – o věřitelovy půjčky mají zájem pouze rizikovní dlužníci s menší pravděpodobností úspěchu. Pokud věřitelé nebudou zároveň půjčovat nerizikovým dlužníkům, z kterých by mohli ztráty rizikových dlužníků krýt, budou dále své požadavky na splácení zvyšovat, což odradí další ne tolik rizikové dlužníky.

Řešení zde uvedeného problému ale nemusí být složité. Stačí přímo zainteresovat osobu, jež dlužníkovi poskytuje služby za účelem zvýšení nebo uchování dlužníkovy lidského a sociálního kapitálu (danou osobu dále nazýváme poskytovatelem produktivních služeb), na úspěchu jeho zákazníka¹⁰²⁶. Výraz poskytovatel produktivních služeb má zdůraznit, že díky službám, které daná osoba poskytne tomu, kdo má zájem investovat do svého lidského a sociálního kapitálu, bude investor produktivnější, čili vyprodukuje více statků, tudíž bude schopen půjčku splatit. Jak poskytovatele produktivních služeb zainteresovat? Právě tím, že tento poskytovatel bude od svých zákazníků dostávat část jejich příjmů. Zákazník tedy bude za poskytnuté produktivní služby splácet právě prostřednictvím přenesené ceny, tedy určitého procenta z toho, co mu produktivní služby přinesou. Kontrakt mezi zákazníkem a poskytovatelem může definovat další parametry jako a) časový okamžik a další podmínky, ve kterém musí zákazník začít splácet (např. zákazník musí dosáhnout určité výše příjmu); b) dobu, po kterou je zákazník povinen svůj závazek splácet; c) okolnosti, za kterých lze splácení přerušit nebo ukončit včetně situace, kdy příjem zákazníka poklesne pod určitou hranici; d) zda se splátka počítá z celého zákaznickova příjmu nebo jeho části (např. z rozdílu mezi zákaznickovým příjmem a minimální mzdou) atd. Koncept přenesené ceny tedy obsahuje následující:

1. Prvotním věřitelem je samotný poskytovatel produktivních služeb. Tento poskytovatel může být vzdělávací instituce, zdravotnická instituce, lázně apod. Lze dokonce předpokládat, že pokud jednotliví poskytovatelé produktivních služeb, kteří své služby financují prostřednictvím přenesené ceny, působí v rozdílných oblastech (např. jeden ve vzdělávání a druhý v oblasti zdravotní péče), tak začnou spolupracovat, protože příjem jednoho poskytovatele závisí do určité míry i na službách, které zákazníkovi nabídne druhý poskytovatel.
2. Kupující „platí“ za poskytnutý systém služeb podle toho, co mu nabytí, rozvinutí, uplatnění či uchování schopností prostřednictvím systému produktivních služeb přinese – tj. odvádí ze svého příjmu po absolvování služby a zpravidla po překročení určité hranice příjmu (jedno či vícenásobku statisticky vyčíslené průměrné mzdy) určitou částku (např. 3–5 % z dosaženého příjmu) buď po předem stanovenou dobu (10–15 let), čímž je závazek vyrovnán (bez ohledu na to, kolik a kdy bylo reálně zapláceno), nebo do vyrovnání závazku (který může či nemusí být úročen).

Bude-li poskytovatel produktivních služeb zainteresován na výši příjmu, který jeho zákazník získá, přičemž výše příjmu je efektem nabytí, rozvinutí či uchování lidského

¹⁰²⁵ Perloff (2008). Detaily k asymetrii informací viz též kapitola 3.1.

¹⁰²⁶ V souladu s Valenčík a kol. (2014) se domníváme, že rozhodující podmínkou přechodu k námi popisovanému systému je zainteresovanost subjektů působících v oblasti služeb spojených s nabýváním, uchováním a uplatněním lidského a sociálního kapitálu. Vytvoření zpětných vazeb mezi efekty subjektů, které někomu jinému umožňují získat lidský a sociální kapitál, a financováním těchto subjektů může podstatným způsobem přispět k vyšší dynamice ekonomického růstu, pozitivním změnám jeho charakteru a zvýšení kvality života lidí. Teprve vytvoření těchto zpětných vazeb (formou zdokonalování trhu) umožňuje vytvoření konkurenčního prostředí, ve kterém vznikne dostatečný tlak na podstatné zvýšení inovační aktivity zaměřené na nabývání, uchování a uplatnění lidského kapitálu – a tudíž i na postupné vyrovnávání rovnosti příležitostí ve smyslu jejich nezávislosti na výchozí majetkové pozici.

kapitálu, v jehož důsledku zákazník disponuje lepšími schopnostmi, bude se poskytovatel snažit poskytnout zákazníkovi takové služby, jež rozvinou a uchovají jeho lidský kapitál takovým způsobem, aby zákazník daného příjmu vskutku dosáhl. Samozřejmě, že může dojít k tomu, že někteří zákazníci budou neúspěšní a daného příjmu nedosáhnou, takže poskytovateli neodvedou nic, respektive jen velmi málo. Bude-li ale poskytovatel mít dostatek zákazníků, bude riziko ztráty (poskytovatel měl s poskytnutím služeb zákazníkovi náklady) kryto od těch zákazníků, kteří dosáhnou tak vysokého příjmu, že odvody z něj pokryjí nejen náklady poskytovatele včetně nákladů obětované příležitosti, tedy včetně alternativního výnosu poskytovatele, na úspěšné zákazníky, ale i náklady poskytovatele na neúspěšné zákazníky. Dále je třeba zdůraznit aspekt dlouhodobosti. Pokud poskytovatel produktivních služeb bude dostávat příjmy od svých zákazníků nějakou relativně delší dobu, bude zainteresován na tom, aby znalosti, schopnosti i dovednosti zákazníka bylo možno využít po tuto delší dobu. To jednak přispívá k dlouhodobému růstu, jednak omezuje snahy o krátkodobé zisky, jež mohou v delším období přinášet negativní efekty¹⁰²⁷. Pokud klienti poskytovatelů produktivních služeb budou tyto služby splácet prostřednictvím přenesené ceny po nějaké delší době, dojde k následujícímu:

- Daný systém alokuje prostředky ve prospěch těch poskytovatelů služeb spojených s nabýváním lidského kapitálu, jejichž produkce se nejlépe uplatňuje na profesních trzích. Klienti poskytovatelů budou logicky preferovat poskytovatele, kteří jim z investic do jejich lidského kapitálu zajistí co nejvyšší příjem.
- Daný systém vytváří „můstek“ mezi specifickým vztahem věřitel – dlužník, který vzniká při investování do lidských schopností (např. studentem nebo absolventem, který „kupuje“ systém vzdělávacích služeb a je současně dlužníkem, a vysokou školou, která je „prodávajícím“ a věřitelem současně), a kapitálovým trhem (trhem zápůjčních fondů). Tento můstek spočívá v tom, že kapitálové trhy mohou mít zájem odkoupit kontrakty mezi zákazníkem a poskytovatelem produktivních služeb, takže může dojít k jejich sekundárnímu ocenění. Pokud poskytovatelé svoji pohledávku (klidně jako součást balíku pohledávek) prodají subjektům kapitálového trhu, dostanou dříve peníze. Kapitálové trhy ovšem budou do kontraktů založených na přenesené ceně investovat pouze tehdy, když se budou domnívat, že se jim to vyplatí. To dále bude zvyšovat zájem poskytovatelů produktivních služeb na tom, aby jejich zákazníci díky těmto službám dosáhli co největšího příjmu a aby tedy výnos z pohledávek, jež zákazníci mají vůči svým poskytovatelům, byl co nejvyšší a pro kapitálové trhy co nejzajímavější. Z hlediska subjektů působících na kapitálovém trhu platí, že je pro ně méně nákladné monitorovat poskytovatele produktivních služeb (jeden subjekt) než zákazníky poskytovatele (řadu subjektů). U poskytovatele snadněji získají informace, zda jsou jeho zákazníci úspěšní. Do určité míry tak odpadá problém asymetrie informací a s ním spojený problém nežádoucího výběru¹⁰²⁸.

¹⁰²⁷ Viz poznámka číslo 860.

¹⁰²⁸ Zdůrazněme, že problém asymetrie informací a nežádoucího výběru lze snižovat, nelze jej ale nikdy zcela odstranit. Tyto problémy vznikají ve většině lidských interakcí, protože u naprosté většiny z nich nemají účastníci interakce stejné informace a dosažení stavu stejné informovanosti je nákladné či nemožné. Na druhou stranu lze vyslovit přesvědčení, že s rozvojem lidských schopností se bude stále více dařit nacházet řešení těchto problémů, takže jejich dopady budou menší.

Box 9.6-1: Proč mechanismus přenesené ceny není více využíván?

Tento text výše ukazoval výhody přenesené ceny. V praxi se s uplatněním daného mechanismu ale příliš neseťkáváme. Má potom smysl ptát se proč. Standardní námitky proti mechanismu přenesené ceny říkají zhruba toto¹⁰²⁹:

1. Efekty, které zákazník produktivních služeb získá, se projeví na jeho výdělkem až za dlouhou dobu. Oslabuje se tak vazba mezi službou a výdělkem. Navíc, pokud trvá dlouho i splácení závazku, který zákazník má vůči poskytovateli produktivních služeb, dochází k tomu, že poskytovatel těchto služeb dostane své náklady a zisk velmi pozdě po jejich poskytnutí. Bezprostřední benefity nejsou zřejmé, poskytovatelé jsou vystaveni řadě rizik (mohou na klienta ztratit kontrakt, mohou mít problémy s prokazováním výše příjmu a tedy toho, zda klient je či není povinen splácet apod.). To vše způsobuje, že poskytovatelé produktivních služeb raději volí standardní formy splácení svých aktivit (přímo nebo v bezprostřední budoucnosti).
2. Výše příjmu klienta je výsledkem řady faktorů. Skutečnost, že klient byl zákazníkem nějaké produktivní služby, se na této výši podílí, není ale jediným faktorem. Předem lze jen stěží odhadnout vliv každého faktoru, včetně produktivních služeb. Může snadno nastat situace, kdy vliv produktivních služeb bude přeceněn nebo nedoceněn, což se odrazí v parametrech přenesené ceny (délka kontraktu, výše splátky, výše minimálního příjmu – pokud ji klient nepřekročí, neplatí nic, případná definice částky, z které klient platí apod.). Klienti, u kterých byl vliv produktivních služeb přeceněn, budou platit mnoho, což snižuje jejich zájem o produktivní služby. Naopak, klienti, u kterých byl vliv produktivních služeb nedoceněn, zaplatí málo, takže poskytovatelé produktivních služeb nepokryjí své náklady. Je proto jednodušší, když klienti platí rovnou. Zde lze cenu stanovit podle nákladů spojených se službou a přinejmenším poskytovatelé služeb své riziko redukují.
3. Pokud zákazníci produktivních služeb někdy v budoucnu dosáhnou zvýšení příjmu, přičemž toto zvýšení nesouvisí s poskytnutou produktivní službou, zdá se být nespravedlivé, aby zákazníci z daného příjmu odváděli poskytovateli služby nějakou částku. Zákazníci mohou usilovat o zatajení příjmu, případně o jeho vyplácení tak, aby z něj nešlo poskytovateli služeb odvádět příslušnou část. To je ale transakčně nákladné. Někteří zákazníci dokonce nemusí zvýšení příjmu akceptovat, případně nezačnou vykonávat aktivitu, s kterou je zvýšení příjmu spojeno. To vše má negativní mikroekonomické i makroekonomické důsledky, včetně vazby na ekonomický růst.
4. Budoucí splácení vyžaduje kvalitní monitorovací systém, aby byly omezeny pobídky zákazníků produktivních služeb svůj příjem skrývat. Je rovněž nutno zajistit efektivní systém vymáhání pohledávek, které mají poskytovatelé vůči svým zákazníkům. To vše je náročné a nákladné. Není jisté, zda náklady spojené se zde uvedeným budou vyšší než užítky.

Některé námitky mohou mít i ideologický charakter. Zmiňme alespoň dvě z nich.

5. Uplatnění přenesené ceny by znamenalo to další zvýšení role trhu v oblastech, které jsou standardně chápány jako oblasti zabezpečující veřejné statky, poskytující pozitivní externalitu, které přispívají k socializaci lidí, zabezpečují mezilidskou solidaritu, vychovávají jednotlivce k občanství, k jejich zapojení do společnosti apod. Tato zvýšená role trhu povede k další morální devastaci daných odvětví, která jsou beztak poznamenána velkou komercializací a přestávají sloužit původnímu účelu. V důsledku této komercializace některé subjekty již nyní nemohou veřejné statky a statky s pozitivní externalitou spotřebovat, protože komercializace jim vytváří překážky. Další zvýšení role trhu povede k tomu, že se tento počet osob bude zvyšovat.
6. Navržený model pracuje s představou, že lidé jsou schopni uvažovat v dlouhém časovém období a že mohou být motivováni dlouhodobými očekáváními. Tak tomu ale v realitě není. Většina subjektů preferuje okamžité užítky před dlouhodobými.

¹⁰²⁹ Detaily viz rovněž Wawrosz, Heissler, Stroukal (2014).

Koneckonců i ekonomická teorie (Perloff 2008) jasně říká, že hodnota současných statků je pro člověka vyšší než hodnota budoucích statků. Lidé si obtížně představí, co všechno jim investice do jejich lidského a sociálního kapitálu může přinést. Efekt této investice je příliš dlouhodobý na to, aby byl pro člověka uchopitelný.

Domníváme se, že většinu námitek lze řešit. Jak ty praktické (body 1–4), tak ty spíše ideologické (body 5–6). Je samozřejmě pravdou, že zákazníci začnou splácet náklady spojené s poskytnutím produktivní služby až za nějaký čas a že mohou splácet po relativně dlouhou dobu. I v řadě jiných oblastí ale začnou vynaložené prostředky generovat výnos až po ukončení investice a od doby začátku generování výnosu po dobu, než jsou splaceny veškeré náklady investice (včetně nákladů obětované příležitosti) uplyne delší čas. Zkušenosti s dlouhodobým splácením i mechanismy, jak jej ošetřit, tedy existují. Na námitku, že u těchto forem investic dlužník disponuje nějakým aktivem, které může zajistit ve prospěch věřitele, což v případě investic do lidského kapitálu neplatí¹⁰³⁰, lze odpovědět, že i když nelze zajistit lidský kapitál dlužníka, neznamená to, že dlužník nevlastní nebo v době po uzavření kontraktu o přenesené ceně nenabyde jiná aktiva, která lze ve prospěch věřitele zajistit. Způsob monitorování a další otázky dlužníkovu příjmu může řešit smlouva o splácení. Co se týče parametrů kontraktu, aby dlužníci neplatili moc či málo i otázky splácení z příjmu, který není důsledkem investic do lidského kapitálu, zde lze předpokládat, že investice lidí bude hledat odpovědi na dané problémy a princip přenesené ceny se začne rozvíjet postupně. Např. nejprve budou poskytovatelé produktivních služeb chtít část platby uhradit klasickým způsobem, tedy v okamžiku poskytnutí služby, a část ve formě přenesené ceny. Postupně se tak poskytovatelé i zákazníci naučí oceňovat efekty dané služby, odlišovat efekty, které daná služba způsobila a které ne, což se odrazí v parametrech kontraktu.

Na ideologické námitky lze také reagovat. Co se týče páté námitky týkající se rozšiřování trhu do oblastí, které jsou vyhrazeny veřejnému sektoru, zde platí, že funkcí veřejného sektoru je odstraňovat nedostatky tržního mechanismu a poskytovat statky, které trh poskytovat nemůže, respektive je poskytuje v neoptimální míře (produkuje jich více nebo méně než tržní optimum). Veřejný sektor není jednou provždy daný. Pokud se díky lidské invenci daří trh rozvíjet i tam, kde dříve docházelo k tržním selháním, pokud se daří tržní selhání odstraňovat či omezovat, není na tom nic špatného. Koneckonců i v jiných oblastech, které byly dříve chápány jako doména veřejného sektoru, se uplatňuje trh, a toto uplatnění je možné díky lidské invenci. Jako příklad uveďme financování dopravních staveb, které byly v minulosti chápány jako veřejné statky, prostředním mytného nebo projektů public private partnership. Logicky i v oblasti produktivních služeb dochází k tomu, že tyto služby nemusí zajišťovat v rozhodující míře veřejný sektor, ale mohou být poskytovány tržním mechanismem.

Proti šesté námitce (model pracuje s představou, že lidé jsou schopni uvažovat v dlouhém časovém období a že mohou být motivováni dlouhodobými očekáváními, tak tomu ale v realitě není) lze argumentovat, že přenesená cena svým charakterem posiluje tendence k dlouhodobému uvažování lidí. Lidé reagují na pobídky, a pokud je pobídka, kterou je i přenesená cena, bude stimulovat k dlouhodobému uvažování, začnou se tak (alespoň někteří) chovat. Toto dlouhodobé uvažování v sobě nese i rys zodpovědnosti – dlouhodobě uvažující lidé neberou v úvahu jen bezprostřední (čili krátkodobé) efekty svého uvažování, které mohou mít v delším období negativní konsekvence, ale zamýšlí se nad širšími důsledky svého jednání. To, že přenesená cena pracuje s dlouhodobým časovým horizontem, není jejím nedostatkem, ale předností. Lze přitom vyslovit hypotézu, že naše současná globální společnost (tedy ne někdy v budoucnu, ale v této době) potřebuje prodloužení časového horizontu, který bereme v úvahu při našem rozhodování. Potřebujeme to proto, abychom se od raného věku naučili projektovat celoživotní dráhu profesního uplatnění a vše, co s tím souvisí. Princip přenesené ceny tak v sobě obsahuje nejen prvek racionální, ale také etický. Etický prvek zde přitom není vnějším předpokladem, ale tím, co se

¹⁰³⁰ Viz výše v této subkapitole.

rodí a bude posilovat v přímé vazbě na posilování role produktivních služeb. Jinak řečeno: etický rozměr problematiky není její exogenní, ale endogenní prvek¹⁰³¹. Z pohledu teorie her platí: etický rozměr není jen předpokladem hry, ale je především jejím výsledkem¹⁰³².

Pokud tedy výše uvedené, obvykle vyslovované námitky proti uplatnění přenesené ceny nejsou těmi nejdůležitějšími, které těmi důležitými opravdu jsou? Dle našeho názoru je to v současnosti omezená možnost konkurence v mnoha odvětvích, které nabízejí (poskytují) lidem statky související s lidským a sociálním kapitálem (v podobě jeho získání, rozvinutí a uchování). Oblasti jako vysokoškolské vzdělávání, zdravotnictví, lázeňství apod. jsou silně regulovány, vstup do těchto odvětví je omezen. Ponechejme nyní stranou, že určitá míra regulace má smysl, aby nedocházelo k ohrožení života a zdraví zákazníků tohoto sektoru, respektive, aby daný sektor nabízel své služby alespoň v minimální kvalitě. Jak již konstatujeme v kapitole 5.5, regulace může být i ve prospěch regulovaného – může být nastavena tak, aby regulovanému subjektu omezovala (někdy i vylučovala) konkurenci. V takovém případě regulované subjekty nemusí vynakládat tolik námahy k dosažení svých zisků. Navíc současný systém nedostatečně odhaluje, zda jsou služby, které tyto subjekty poskytují, vskutku kvalitní. Právě proto, že zákazníci platí (pokud vůbec platí, tj. nedochází k situaci, že náklady poskytovatelů produktivních služeb jsou hrazeny z veřejných rozpočtů) přímo při poskytnutí služby, neexistuje zpětná vazba, která by kvalitu jasně odhalila. Dosavadní systém je pro současné poskytovatele výhodný, uplatnění principu přenesené ceny, byť jen v omezené míře, by tuto výhodu narušilo, tudíž se mu brání¹⁰³³. Ekonomicky řečeno, řada poskytovatelů produktivních služeb působí v oligopolních odvětvích s nízkou mírou konkurence. Bariéry vstupu do odvětví jsou značné, tudíž příjmy a zisky poskytovatelů jsou zaručeny.

Některý poskytovatel může i přes výše uvedené princip přenesené ceny zavést a může se domluvit, že zákazníci budou služby hradit ze svých budoucích výdělků. Na první pohled by to mělo být pro tohoto poskytovatele výhodné – jeho zákazníci nemusí platit hned, ale až v okamžiku, kdy vskutku budou mít peníze, respektive když se ukáže, zda poskytnutí služby mělo smysl. Nicméně pokud tento poskytovatel působí v regulovaném odvětví, kde jsou někteří poskytovatelé podporováni státem, takže nemusí své služby nabízet za tržní cenu, ocitá se v nevýhodě. O jeho služby mají zájem zejména klienti, kteří z nejrůznějších důvodů nedosáhnou na služby dotované státem. To jsou zpravidla rizikovní klienti. Výmluvný je příklad společnosti My Rich Uncle, která se pokusila systém přenesené ceny uplatnit na počátku 21. století, tedy v situaci, kdy ostatní subjekty tento princip nepoužívaly. Daná společnost brzy zkrachovala¹⁰³⁴. Příklad jasně ukazuje, proč většina poskytovatelů produktivních služeb princip přenesené ceny nevyužívá. Jejich riziko by se zvýšilo, stejně jako pravděpodobnost bankrotu.

Soudobé regulované systémy rovněž dle našeho názoru nestimulují dlouhodobé uvažování, vytvářejí překážky pro monitorování příjmu zákazníka, pro stanovení vlivu, jakým

¹⁰³¹ V poznámce číslo 59 jsme citovali F. Bastiata, že, pokud by se všem povolilo neomezeně užívat svých schopností a volně nakládat s plody své práce, společenský pokrok by byl nepřetržitý a nepolevující. Princip přenesené ceny dle našeho názoru „povoluje“ (přesněji umožňuje neomezeně užívat svých schopností. Zároveň tento princip oslabuje jiný sklon, který Bastiat zmiňuje – žít a prosperovat na úkor druhých.

¹⁰³² Zdůrazněme, že zde uvedené („Etický rozměr problematiky není její exogenní, ale endogenní prvek. Etický rozměr není jen předpokladem hry, ale je především jejím výsledkem.“) platí dle našeho názoru obecně pro všechny formy lidského jednání. Nejedná se tedy o specifikum přenesené ceny. Bližší rozbor už je nad rámec našeho textu.

¹⁰³³ V České republice bylo několik pokusů o zavedení školného na vysokých školách formou přenesené ceny. Proti všem těmto pokusům ale veřejné vysoké školy protestovaly a žádný z pokusů nebyl zrealizován. Bližší detaily k této problematice viz Wawrosz a Heissler (2014) či Valenčík a kol. (2014).

¹⁰³⁴ Stručně řečeno, daná společnost nabízela horší podmínky než společnosti, které byly podporovány státem. Tudíž přitahovala rizikové klienty. Detaily viz Wawrosz a Heissler (2014). Obecněji lze konstatovat, že tato společnost podnikala v prostředí nežádoucí redistribuce (viz kapitola 6.2), přičemž sama nebyla příjemcem této redistribuce. Ve srovnání s konkurencí, která příjemcem byla, není divu, že neuspěla.

se na tomto příjmu podílí skutečnost, že zákazník absolvoval nějakou produktivní službu. Je-li příjem zákazníka alespoň částečně, často i nepřímo, regulován, stírá se závislost mezi výší příjmů a produktivní službou. Tato závislost se stírá také tehdy, pokud ve společnosti dochází k velké redistribuci, kdy je některým osobám jejich příjem z úřední moci odebírán a kdy jiní příjem z úřední moci získávají. I zde výše příjmu závisí na jiných faktorech než na kvalitě a úspěšnosti produktivních služeb. Soudobé státy, kde podíl daní, respektive veřejných výdajů na HDP často přesahuje 40 %, lze označit za společnosti s velkou redistribucí. Připomínáme, že zde uvedené je přitom pouze viditelná část redistribuce¹⁰³⁵. K další redistribuci dochází tím, že některé osoby disponují privilegii (např. jsou schopni splnit podmínky pro získání investičních pobídek, finanční pobídky pro obchodování v určitých oblastech), přičemž ostatní osoby tato privilegia nemají. Jak existence, tak neexistence privilegií ovlivňuje výkonnost a tudíž i odměňování jednotlivých osob.

Souhrnně řečeno, regulace zabraňují kvalifikovaně odhadnout, jak se bude příjem osoby, která absolvovala nějakou produktivní službu, vyvíjet. V důsledku regulace příjem může z velké části záviset na parametrech regulace, a nikoliv na kvalitě produktivní služby. Regulace se mohou přitom měnit, jsou projevem politického cyklu a dalších aspektů veřejné volby¹⁰³⁶. Tudíž, i pokud v současnosti příjem, který nějaká osoba absolvující produktivní službu, je díky regulaci na takové úrovni, že z něj lze poskytovateli služby splácet, po případné změně regulace tomu již tak být nemusí. Současné prostředí je pro uplatnění přenesené ceny z našeho pohledu příliš rizikové, nevyzpytatelné a nestabilní. Proto je tento způsob financování uplatňován relativně minimálně. Důsledkem je ovšem nižší zainteresovanost poskytovatelů produktivních služeb na kvalitě těchto služeb a skutečnost, že existují osoby, jež při svém současném rozpočtovém omezení nemohou za tyto služby platit přímo, a tudíž si je nekoupí.

Obecně se domníváme, že pokud by byly uplatněny v textu popsání mechanismy, tak by mohla vzniknout společnost, ve které je sektor, jenž se zabývá problematikou investic do lidského a sociálního kapitálu, rozhodujícím odvětvím ekonomiky. Dle našeho názoru¹⁰³⁷ platí:

1. Produkce tohoto sektoru může vést k prudkému a dlouhodobému zvyšování produktivity práce zaměstnanců v průmyslu a s průmyslem spojených osobních služeb. Jinak řečeno, tento sektor nabízí služby umožňující zvýšit produktivitu lidské činnosti.

¹⁰³⁵ Detaily viz kapitola 6.1.

¹⁰³⁶ Viz též kapitola 5.5.

¹⁰³⁷ Viz též Wawrosz, Heissler, Stroukal (2014). Zde uvedená charakteristika sektoru poskytujícího služby spojené s nabýváním, rozšiřováním a uchováním lidského a sociálního kapitálu vychází z analogické role, kterou v 18. a 19. století, tedy v době průmyslové revoluce, hrál sektor průmyslu. I pro něj platilo, že: a) jeho produkce vedla k prudkému a dlouhodobému zvyšování produktivity práce osob zaměstnaných v zemědělství; b) jeho produkce vedla k prudkému a dlouhodobému zvyšování produktivity všech zdrojů pocházejících z půdy jako výrobního faktoru; c) sektor postupně zaměstnal rozhodující množství pracovníků; d) průmyslová produkce z podstatné části nachází uplatnění právě v sektoru průmyslu, právě v tomto sektoru je i těžiště inovací; e) podstatným způsobem rozšířil spektrum lidských potřeb, které jsou ve stále větší míře uspokojovány průmyslovou produkcí, tj. výrobky a službami produkovanými průmyslem; g) v důsledku všeho předešlého má sektor průmyslu rozhodující podíl na celkové produkci a na ekonomickém růstu, jehož podoba je určena samotným charakterem průmyslové produkce.

Obecně se potom domníváme, že v současné době existují technologické a další předpoklady, aby se sektor poskytující služby spojené s nabýváním, rozšiřováním a uchováním lidského a sociálního kapitálu stal rozhodující součástí globální ekonomiky. Nesouhlasíme tedy s názorem uvedeným v Zelený (2015): „Vyčerpali jsme čtyři oblasti – zemědělství, průmysl, služby, stát – a nikam dál se už ekonomika transformovat nemůže. Proto se budeme metamorfizovat do lokální ekonomiky. Znamená to autonomizaci regionů, lokalit, lokální technologie, lokální výrobu, lokální samosprávu. Snahy osamostatnit se, jak je vidíme ve Skotsku, Katalánsku, severní Itálii, budou akcelarovat.“ Naopak se domníváme, že sektor poskytující služby spojené s nabýváním, rozšiřováním a uchováním lidského a sociálního kapitálu je přesně tou oblastí, do které by měla proběhnout transformace.

2. Produkce tohoto sektoru může vést k prudkému a dlouhodobému zvyšování produktivity všech zdrojů pocházejících z půdy jako výrobního faktoru i zdrojů v podobě kapitálových statků v oblasti průmyslové a zemědělské výroby. Stejně jako v předcházejícím bodě i zde platí, že daný sektor nabízí služby umožňující zvýšit produktivitu lidské činnosti.
3. Sektor postupně může zaměstnat rozhodující množství pracovníků.
4. Produkce tohoto sektoru z podstatné části může najít uplatnění právě v tomto samotném sektoru. Je v něm i těžiště inovací.
5. Sektor podstatným způsobem může rozšířit spektrum lidských potřeb. Přitom se jedná o potřeby, které jsou ve stále větší míře uspokojovány produkcí tohoto sektoru. Podstata těchto potřeb spočívá v tom, že jejich uspokojování a užitek z nich, včetně potěšení souvisejícího s tímto užitekem, bezprostředně souvisí s rozvojem a uchováním lidských schopností. Dané potřeby potom můžeme nazvat schopnostní potřeby.
6. V důsledku výše uvedeného má tento sektor rozhodující podíl na celkové produkci a na ekonomickém růstu, jehož podobu určuje samotným charakterem své produkce (tj. produkce, která má podobu poskytování vzdělávacích a dalších služeb sloužících k rozvoji a uchování lidských schopností).

Ve společnosti, která splňuje zde uvedené charakteristiky, se dle našeho názoru vyplatí chovat se neoportunním způsobem, tedy upozadovat korupční aktivity. Lidé v dané společnosti mohou dělat, co je baví, k čemu mají předpoklady, mohou rozvíjet své schopnosti a dovednosti, plnohodnotně spolupracovat s ostatními lidmi. V daném systému by mohla být redukována nepotřebná redistribuce, tedy rozhodující podmínka pro korupční jednání¹⁰³⁸, investování do pozice a dobývání renty. Jsme si vědomi, že naše vize se může zdát příliš optimistická. Někomu může připomínat vizi komunistické společnosti. Naše vize je ale vizí tržní ekonomiky, tržních vztahů, ekonomiky se soukromým vlastnictvím a jeho ochranou. Je nám také jasné, že prosazení takové společnosti je produktem postupného sociálního inženýrství¹⁰³⁹, nikoliv násilné realizace. Při naplňování dané vize se jistě budou vyskytovat překážky a problémy¹⁰⁴⁰. Z tohoto pohledu rozhodně neplatí, že korupce může být v nejbližší době podstatně (radikálně) omezena. Nicméně způsob jejího omezení prostřednictvím budování společnosti založené na tom, že každý může investovat do svého lidského a sociálního kapitálu, se nám zdá více lidský než třeba způsoby, které jsme popsali v předcházející subkapitole 9.6 na příkladu Hongkongu a Singapuru. Tyto způsoby převážně vycházejí z represe. Zde navržený přístup je mnohem více preventivní, snaží se vytvořit takové podmínky (prostředí), aby ke korupci nebyl důvod.

¹⁰³⁸ Viz kapitola 6.4.

¹⁰³⁹ Popper (1994a, 1994b).

¹⁰⁴⁰ Valenčík (2015b) zde uvádí: „Ve společnosti, ve které by byla vytvořena rovnost příležitostí pro svobodný rozvoj každého, by byly investiční příležitosti, kterými každý z nás disponuje, využívány nezávisle na vnějších omezeních, kterými může být majetková pozice, začlenění do sociálních struktur (které mohou člověka zvýhodňovat či naopak diskriminovat) apod. Společnost nikdy nebude dokonalá ve výše uvedeném smyslu. Může však být nedokonalá jen ve smyslu dílčích nedokonalostí, ale též systémových nedokonalostí, kdy určitá část společnosti diskriminuje jinou část společnosti ve smyslu omezení možnosti využití investičních příležitostí spojených s rozvojem (uchováním a uplatněním) jejich schopností, těch schopností, které zpětně působí jako největší produktivní síla společnosti.“

10 Závěr

I když se v analýze korupce snažíme o komplexní pohled, ani tento text nemůže vzhledem k rozsahu a složitosti daného tématu, postihnout korupci v celé její šíři. Byť je tedy jasné, že spousta otázek musela zůstat nezodpovězena, domníváme se, že se nám podařilo dosavadní analýzy korupce rozvinout. Zde v závěru shrneme hlavní poznatky. V druhé kapitole přinášíme definici korupce. Dále zdůrazňujeme, že korupce je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Tyto zásady vztahujeme ke Kantovu mravnímu imperativu (Kant 1990), ukazujeme, že není možné (nelze si rozumně myslet či představit), aby se korupce stala všeobecným jednáním. I ti, kdo se dopouštějí korupce, chtějí, aby jejich korupční jednání nebylo zmařeno jiným korupčním kontraktem. Jakkoliv si uvědomujeme odlišnosti Kantova kategorického imperativu a tzv. zlatého pravidla lidského jednání¹⁰⁴¹, ukazujeme zároveň, že formulace tohoto pravidla je rozšířena v naprosté většině lidských kultur (respektive společenství). Není nutno tak vést spor, v situaci, kdy některé praktiky, které jsou v jedné kultuře chápány za korupční, a v jiné korupční nejsou, se vskutku jedná o korupční praktiky. Podstatné zde je, zda dané praktiky mohou být všeobecným lidským jednáním. Pokud dané praktiky (takový stav světa) nelze bez rozporu chtít, je dané jednání v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání. Splňuje-li další znaky, které jsme vymezily v kapitole 2.1 (stručně: kontrakt dvou stran, jedna strana – korumpovaný v něm porušuje své povinnosti, očekává za to nějakou výhodu či užitek, z porušení dané povinnosti očekává výhodu či užitek i druhá strana – korumpovaný), jedná se dle tohoto textu o korupční jednání.

V druhé kapitole rovněž zdůrazňujeme, že korupce vždy poškozuje třetí stranu. Může se jednat o konkrétní subjekt (např. pokud zakázku nedostala firma, jež obecně předložila výhodnější nabídku, zakázka ale byla dána firmě s horší nabídkou, jež však uplácela, tak firma s lepší nabídkou je poškozena), může jít ale obecně o neúčastníky korupčních kontraktů. Konstatujeme, že korupce vytváří nerovné postavení. V důsledku korupce jsou upřednostňováni lidé podle jejich ochoty a schopnosti korumpovat, podle jejich zapojení do korupčního systému nebo podobných kritérií (např. příbuznosti). Korupce omezuje rovnost šancí, omezuje stav, ve kterém každý člověk může svobodně sledovat své cíle. V mnoha případech je cíl dosažen jen díky korupčnímu jednání, bez tohoto jednání by k dosažení nedošlo. Nesouhlasíme tedy s názory, že korupce je „zločin bez oběti“ (v Česku např. Ryska a Průša 2013). Ten, kdo se neúčastní korupce, je na tom celkově hůře než subjekty, které se korupce účastní. To, že daná skutečnost není na první pohled vidět, neznamená, že bychom se neměli o škody, které jsou třetím stranám způsobeny, nezajímat.

Dále ve druhé kapitole analyzujeme, kde všude ke korupci může docházet, přičemž konstatujeme, že je to, jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru a nesouhlasíme tedy s názory, které omezují korupci pouze na veřejný sektor. Z hlediska korupce ve veřejném sektoru potom zastáváme postoj, že politici, úředníci a další osoby působící v tomto sektoru jsou agenty občanů a zdůvodňujeme, proč tomu tak je¹⁰⁴². Druhá kapitola se také zabývá vztahem korupce ke zpronevěře, praní špinavých peněz apod. Domníváme se, že tyto jevy nespádají pod definici korupce. Nepopíráme, že z korupcí úzce souvisí a zdůrazňujeme, že by bylo chybou korupci od těchto jevů izolovat. Na druhou stranu, pokud pod korupci zahrneme i zpronevěru a podobné jednání, poněkud rozmělníme podstatu korupce (jako kontrakt dvou stran poškozující třetí stranu). Příliš široké chápání korupce stěžuje konkrétní postupy proti ní, jak samozřejmě platí, že by bylo chybou se zaměřovat pouze na boj s korupcí a nechávat stranou zpronevěru apod. V závěru druhé kapitoly se stručně zastavujeme u způsobů zjišťování korupce, přičemž poukazujeme na nedostatky existujících metod.

¹⁰⁴¹ Viz kapitoly 2.1 a 2.7.

¹⁰⁴² Nesouhlasíme tedy s názory (detail viz kapitola 2.5), které se domnívají, že politici apod. agenty občanů nejsou.

Třetí kapitola analyzuje vybrané přístupy ekonomické teorie ke korupci, konkrétně teorie zastoupení a teorie dobývání renty. V textu konstatujeme, že obě teorie trpí určitými problémy. Konkrétně uvádíme, že teorie zastoupení naráží na problém s vysvětlením prostředí, ve které se agenti nabízející a přijímající korupci pohybují a s vysvětlením významu agentů pro přežití daného systému. Teorie zastoupení dostatečně neřeší, že v tomto prostředí mohou existovat korupční normy, které korupci agentů podporují, že samotní příkazci mohou být zkorumpovatelní, respektive, že jejich jednání může být ovlivněno korupčním prostředím. Teorie dobývání renty naráží na problém, jak určit pevná legální pravidla, která jsou společensky efektivní a jak vymezit umělé bariéry vstupu, které podněcují agenty ke korupci (stimulují jejich korupční chování). Tyto problémy chápeme jako podstatné. Pokud teorie neurčí prostředí (systém), ve kterém se agent pohybuje a neurčí agentův význam pro přežití systému, není schopná určit, jak má vypadat nastavení podnětů odrazujících agenty od korupce. Pokud dále teorie neurčí, které bariéry vstupu do odvětví podněcují agenty ke korupci, není schopná určit, které bariéry vstupu do odvětví jsou efektivní a které nikoliv. Není ani dále schopna určit, jaká pravidla pomáhají problém korupce řešit.

V případě teorie dobývání renty se kriticky stavíme k názorům, že korupce je efektivnější způsob dobývání renty než lobbing. Korupce obvykle sleduje užší zájem než lobbisté. Korupčník bere v úvahu jen svůj zájem. V případě lobbingu jsou zpravidla prosazovány zájmy většího počtu členů. Pokud se lobbing týká nějaké zájmové skupiny, musí brát v úvahu zájem všech svých členů, který je širší než zájem jednoho subjektu. Jak konstatuje Lamsdorff (2007), pokud by zájmová skupina zahrnovala všechny členy společnosti a prosazovala by jejich zájem, jednalo by se o prosazování veřejného zájmu. Korupce se obvykle týká malého počtu osob. Lobbing je obvykle první krok od nejužšího zájmu jedné osoby nebo velmi malého počtu osob k prosazování širšího zájmu. Je potom nelogické, aby korupce byla hodnocena jako vhodnější způsob prosazování zájmů. Rovněž kritizujeme, ty přístupy teorie dobývání renty, které se domnívají, že korupce je vhodný způsob, jak překonávat nevhodné regulace, respektive, že v systémech nadměrné regulace korupce zvyšuje efektivnost. Uvádíme, že tento přístup vychází z chybných předpokladů, konkrétně: 1. Z předpokladu, že korupce s cílem obejít neefektivní regulaci, nebude stát podněcovat k vytváření další regulace. 2. Z předpokladu, že kumpovaný, poté, co obdrží korupční plnění, nebude vyžadovat další plnění. 3. Z předpokladu, že korupce se v prostředí nadměrné regulace budou dopouštět neefektivnější firmy. V textu uvádíme, že náklady, které firmy vynaloží na korupci, mohou kompenzovat snahou ušetřit jinde (např. na kvalitě svých produktů), což může vést až ke zraněním nebo dokonce obětem na životech.

Čtvrtá kapitola analyzuje tři vybrané specifické faktory napomáhající korupci – 1. Monopolní postavení a vysoká možnost samostatnosti při rozhodování; 2. Veřejný sektor rozhodující o značné části vytvořeného produktu; 3. Nízké mzdy ve veřejném sektoru. U prvního faktoru souhlasíme s názorem uvedeným v Klitgaard (1988, 1998), který definuje korupci pomocí jednoduché rovnice: korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly – zodpovědnost. Uvědomujeme si, že nejčastěji se s monopolním postavením lze setkat ve veřejné správě (veřejném sektoru), kde neexistuje konkurence např. v důsledku místní a věcné příslušnosti, které jednoznačně stanoví, který orgán má o dané věci rozhodovat. Zde se v souladu s Šíma (1999, 2004) domníváme, že zavedení větší konkurence do oblasti veřejného sektoru a veřejné správy by přispělo k redukci korupce. Nesouhlasíme však s představami, že stačí pouhá privatizace činností, které veřejná správa (sektor) vykonávají. Pokud daná privatizace nevede ke vzniku konkurence, je její smysl diskutabilní. Z hlediska odstraňování korupce nelze zapomínat, že ve výše uvedené rovnici korupce je jako faktor zvyšující četnost korupce uvedena vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly a jako faktor snižující četnost korupce uvedena zodpovědnost. Omezovat korupci

tedy znamená omezovat možnost rozhodovat bez jasných pravidel, kontrolovat rozhodnutí jednotlivých subjektů a činit tyto subjekty za své rozhodování zodpovědným¹⁰⁴³.

V případě zbývajících dvou faktorů (veřejný sektor rozhodující o značné části vytvořeného produktu a nízké mzdy ve veřejném sektoru) jsme spíše kritičtí a ukazujeme, že samotná redukce aktivit, které veřejný sektor a veřejná správa vykonávají, respektive samotné zvýšení mezd ve veřejném sektoru korupci neodstraní. Z hlediska velikosti veřejného sektoru zdůrazňujeme, že zůstane-li po zmenšení tohoto sektoru zachována monopolní (kvasimonopolní) struktura činností, které dříve tento sektor zajišťoval, a která je po zmenšení zajišťována jedním subjektem nebo malou skupinou subjektů, může se korupce přesunout z veřejného sektoru do soukromého. Jak plyne z teorie zastoupení (viz kapitola 3.1), je-li odděleno řízení a vlastnictví firem (tedy je-li oddělen příkazce a vykonavatel), vždy existuje prostor pro korupci, zejména v oblastech, kde je obtížnější srovnávat kvalitu a kde se poskytují různé slevy, jako například v oblasti marketingu. V soukromém sektoru musí dále existovat generalizovaná důvěra. Trh musí být založen na anonymních vztazích a nikoliv na jiných kritériích. Co se týče zvýšení mezd ve veřejném sektoru, pokud nejsou splněny další podmínky (viz výše – zavedení kontroly a zodpovědnosti jednotlivých osob za své činy), nemusí být zvýšení mezd dostatečným stimulem k odrazení od korupčního jednání. Tímto stimulem musí být právě skutečnost, že osoby ve veřejném sektoru o mzdu v případě jejich korupce přijdou. A to nelze zajistit jinak než právě v důsledku zavedení kontroly a odpovědnostních mechanismů.

Pátá kapitola analyzuje korupci z pohledu institucionální ekonomie. Základní myšlenkou zde je, že korupce je důsledkem (projevem) institucionálního uspořádání, čili struktury formálních a neformálních institucí (norem), které v daném systému působí. Nejprve zkoumáme, proč, pokud určitá struktura institucí napomáhá korupci, nedojde ke změně dané struktury. Odpovídáme, že zejména proto, že daná změna je transakčně nákladná. Nákladnost změny institucí (institucionální změny) zvyšuje, i že: 1. Člověk může vzhledem k logické struktuře své mysli přeceňovat náklady s určitou aktivitou (náklady se obvykle vztahují k současnosti a bezprostřední budoucnosti) a podceňovat přínosy s touto aktivitou (přínosy se projeví až ve vzdálené budoucnosti). 2. Náklady spojené se vznikem (změnou) určité instituce jsou pro jednající osobu (toho, kdo má zájem na vzniku či změně) příliš vysoké, zatímco přínosy se budou vztahovat i na osoby, které se na vzniku či změně nijak nepodílely. Ostatní osoby, které se nepodílí na vzniku (změně) instituce, tak budou v pozici černého pasažéra – bez vynaložení nákladů mohou realizovat přínosy z institucionální změny. Existence černých pasažérů potom může snižovat užitek těch, kteří mají zájem podílet se na institucionální změně pod jejich náklady. 3. Důsledky neefektivních institucí se projeví až s určitým časovým zpožděním. Neefektivní instituce se přitom během doby, co jejich neefektivita nebyla zřejmá (tj. nedošlo k projevu neefektivity) staly součástí daného systému, členové tohoto systému si na ně zvykli a změna je pro ně obtížná – museli by změnit své mentální modely chování. 4. Lidská mysl může být zatížena předsudky, představami apod., které jsou produktem dlouhodobého vývoje. Lidé tak mohou být nastaveni, mohou preferovat určité instituce, ačkoliv tyto instituce nemusí být optimální pro dosažení jejich cílů.

Text dále odpovídá na otázku, které instituce budou napomáhat vyšší míře korupce. Jedná se, v souladu s terminologií Acemoglu a Robinson (2015) o extraktivní politické a ekonomické instituce. Extraktivní instituce jsou obecně protipólem inkluzivních institucí. Inkluzivní ekonomické instituce vytvářejí inkluzivní trhy, tedy trhy, které lidem poskytují nejen

¹⁰⁴³ V subkapitole týkající se monopolního postavení a vysoké samostatnosti při rozhodování rovněž řešíme, zda decentralizace veřejné správy a veřejného sektoru může přispět ke snížení korupce. Domníváme se, že ano, ale jen tehdy, pokud jsou splněny následující podmínky: 1. Decentralizace vede k situaci, kdy si jednotlivé vládní agentury konkurují, případně kdy poskytují substituční statky, čili občané si mohou vybrat, kterou agenturu využijí. 2. Decentralizace zvyšuje závislost vládních agentur na občanech jako principálech, občané jako principálové mohou díky decentralizaci snadněji odvolat osoby působící v dané agentuře, respektive obecněji ovlivnit činnost vládní agentury. Případně občané mohou snadno hlasovat nohama a opustit území.

možnost zasvětit svůj život takovému povolání, které nejvíce vyhovuje jejich talentu, ale také vytvářejí spravedlivé prostředí, které jim to umožní. Tyto instituce prosazují vlastnická práva, nastavují rovné podmínky pro všechny a povzbuzují k investicím do nových technologií a dovedností. Inkluzivní politické instituce jsou takové instituce, které umožňují dostatečnou pluralitu (široce, pluralitně rozdělují moc) a obsahují žádoucí míru centralizace. Pluralita znamená, že do politiky má přístup naprostá většina občanů, že tito občané mohou prosazovat mírumilovnými prostředky svůj zájem. Jinak řečeno, jedná se o instituce, které rozdělují moc do celé společnosti. Žádoucí míra centralizace je potom stav, kdy v dané společnosti existuje nějaká autorita, která dokáže kontrolovat a postihovat, kdo co dělá s cílem nastolit řád a pořádek. Pokud taková autorita neexistuje, je výsledkem chaos, násilí a další negativa – osoby, které jednájí v rozporu s obecně uznávanými přijatelnými zásadami, nejsou dostatečně regulovány. Extraktivní ekonomické a politické instituce jsou potom instituce, které nesplňují charakteristiku inkluzivních institucí. V textu ukazujeme, že mezi inkluzivními politickými a inkluzivními ekonomickými institucemi existuje vzájemná vazba. Inkluzivní ekonomické instituce vedou ke vzniku inkluzivních trhů, na kterých dochází k efektivnější alokaci zdrojů. To motivuje jednotlivé lidi, aby získali vzdělání a dovednosti, jež mohou uplatnit na inovace. Dotyční mají ale potom zájem i o inkluzivní politické instituce, které vyhovují lépe jejich zájmům. A rozvoj inkluzivních politických institucí zpětně působí na rozvoj inkluzivních ekonomických institucí. Inkluzivní politické instituce třeba dokáží bránit odklonu od inkluzivních ekonomických institucí – právě proto, že ti, kdo usilují o ekonomickou inkluzivitu, mohou díky inkluzivním politickým institucím prosazovat sví práva, je větší pravděpodobnost, že ekonomická inkluzivita zůstane zachována, respektive bude rozvíjena.

V páté kapitole se rovněž zabýváme některými faktory, které z pohledu institucionální ekonomie přispívají ke korupci. Je to jednak charakter společnosti, kde zdůrazňujeme, že korupci se nejméně bude dařit v tzv. egalitářské společnosti, která vychází z přesvědčení, že by se všemi lidmi mělo zacházet jako s rovnými. Ke všem jedincům by se podle egalitářského přesvědčení mělo přistupovat stejně, bez ohledu na jejich pohlaví, rasu, náboženské vyznání, sociální postavení a další rozdíly. Klíčovou hodnotou pro danou společnost je rovnost příležitostí. Privilegia v dané společnosti by měla být omezena na ty, kdo bez daných privilegií si nejsou schopni obstarat prostředky pro své živobytí, přičemž, pokud je to možné, daná privilegia by měla konstruována tak, aby danou schopnost získali. V této společnosti z principu převládají inkluzivní politické a ekonomické instituce.

Dalším podstatným faktorem korupce může být náhlá a rychlá institucionální změna. Problémem této změny je, že náhle a rychle se mění zpravidla pouze formální instituce, neformální se mění mnohem pomaleji. Jednotlivé normy se tak dostávají do konfliktu, vzájemně si odporují nebo vylučují. Ve společnosti (nebo jejích částech) existuje několik protikladných pravidel, přičemž aktérům není dostatečně zřejmé, které mají upřednostňovat. Náhlá a rychlá institucionální změna dále znamená rozpad existujícího řádu, pravidel, toho, co bylo chápáno za samozřejmé. Změny přináší nejistotu, jsou spojeny s chaosem, dosavadní způsoby tvorby a rozdělování produktu přestávají fungovat. Stejně tak přestávají fungovat dosavadní, standardizované, zaběhlé vztahy mezi lidmi, postupy, které se používali při spolupráci i řešení konfliktů, apod. V období změn rovněž dochází k majetkovým přesunům, ke změnám relativního bohatství. Korupce může tyto procesy urychlit, může být způsobem, jak získat aktiva, majetek apod. Obecně řečeno v období změn je korupční jednání často nejméně nákladným způsobem, jak dosáhnout svých cílů. Poslední faktor, který z pohledu institucionální ekonomie rozebíráme, je kvalita pravidel. V souladu s literaturou¹⁰⁴⁴ formulujeme principy, které by normy, respektive regulace měly splňovat: proporcionality, odpovědnosti, konzistence, transparentnosti a celkovosti.

Důležité téma, které v páté kapitole zkoumáme z institucionálního pohledu, je vztah demokracie a korupce. V textu nejprve definujeme kritéria demokratického procesu (kontrola nad nastolováním témat, poučené porozumění, účinná participace, volební rovnost, zapojení všech dospělých, nestrannost), dále ukazujeme, jak demokracie omezuje korupci

¹⁰⁴⁴ Better Regulation Commission (2005), Žák a Gregorová (2006b).

(demokracie napomáhá zabraňovat vzniku tyranie, zajišťuje základní práva a všeobecnou svobodu, umožňuje lidem, aby rozhodovali sami o sobě, zároveň chrání základní zájmy lidí, umožňuje mravní samostatnost a rozvoj člověka, zajišťuje politickou rovnost, usilují o mír a prosperitu). Z poněkud širšího pohledu potom ukazujeme, že demokracie je charakteristická pro tzv. otevřenou společnost (otevřený systém). Vycházíme zde z Popper (1994a, 1994b) a definujeme otevřenou společnost jako společnost, jejímž znakem je především individualismus, poskytující prostor individuálním aktivitám, nerozlišující mezi občany na základě původu, rasy nebo dalších kritérií. Otevřená společnost tak dává svým jednotlivým členům možnost sledovat a realizovat své cíle a představy, dbá zároveň, aby při tomto sledování nebyla porušována oprávněná práva ostatních osob. V otevřených společnostech mají jednotliví členové v zásadě (rovný přístup ke zdrojům, kterými tato společnost disponuje, na základě rovných podmínek je jim umožněno vykonávat podnikatelské i nepodnikatelské aktivity, ucházet se o volené úřady apod. V otevřených společnostech se může rozvinout generalizovaná důvěra, tedy důvěra v neznámé lidi. Ti nemusí být nutně pokládáni jako nepřátelé, lze k nim přistupovat s přesvědčením, že i oni k nám budou přistupovat na základě principu „rovný s rovným“. Díky generalizované důvěře je možná většina vztahů, při které se lidé vzájemně neznají včetně ekonomických (obchodních, závazkových, pracovních a podobných) vztahů. V této společnosti převládají inkluzivní politické a ekonomické instituce, tedy instituce neznamenají privilegia, monopolní nebo oligopolní postavení. Platí přitom, že čím více jsou zastoupeny inkluzivní instituce, tím je společnost demokratičtější. V otevřených systémech je korupční jednání snadněji odhalitelné a sankcionované. Potenciální ztrátou je vyloučení respektive omezení na účasti v otevřené společnosti a realizovat tak výhody, které otevřená společnost nabízí. Zvyšují se tak náklady korupčního jednání. Náklady korupčního jednání zvyšují i inovace – to, co má být tímto jednáním dosaženo, může v důsledku inovací zastarat, přestat být atraktivní. V otevřené společnosti mohou lidé sledovat své cíle zpravidla svobodně, prostřednictvím dělby práce, komparativních výhod směny statků a zdrojů. Tyto způsoby jsou efektivnější než korupční jednání – samy o sobě vedou k produkci alokačně efektivního množství statků a jsou schopny uspokojovat lidské potřeby. Korupce tak nebude tolik preferována. Navíc nebude v demokratických (otevřených) společnostech vynutitelná, což dále bude zvyšovat její náklady, respektive nevýhodnost. Z hlediska argumentů, že v řadě soudobých demokratických systémů je korupce rozvinuta, protiargumentujeme následovně: v daných zemích nebyla, respektive není demokracie dostatečně rozvinuta, že některé její atributy fungují pouze částečně, čili že se demokracie ještě nestačila plně rozvinout. Demokratické instituce v těchto zemích fungují v omezené míře, což vede k větší korupci. Explicitně konstatujeme, že je chybou omezovat demokracii na konání svobodných, rovných, tajných a pravidelných voleb.

Poslední dvě subkapitoly páté kapitoly se týkají korupce za socialismu a po pádu socialistických režimů. U korupce za socialismu argumentujeme, že nutně musela být systémovým jevem. Korupce byla nutným důsledkem plánovacího řízení, které neumožňovalo racionální ekonomickou kalkulaci, které nebylo schopno definovat vzácnost jednotlivých vstupů a odhadnout potřeby jednotlivých občanů. Socialistická ekonomika byla organizována jako jednotný hierarchický celek s pevně určenými cenami, které sloužily pouze jako záznam o uskutečněných transakcích. Teoreticky měla být tato ekonomika koordinována prostřednictvím plánů. V praxi však spíše fungovala jako multilevelní barterový systém, kdy jednotlivé organizace plnící plán, musely vynakládat velkou část své kapacity hledáním dodavatelů, aby vůbec byly schopny něco vyprodukovat. Vzhledem k nefunkčnímu cenovému systému nebylo zřejmé, co se má produkovat, což způsobovalo, že u statků, které lidé vskutku potřebovali, poptávka po nich převyšovala nabídku. Naopak řada statků, které ekonomika produkovala, byla vyráběna na sklad – poptávka po nich nebyla dostatečná. Korupce byla dále projevem odstranění soukromého vlastnictví, čímž zmizel stimul vlastníků proti korupci bojovat. Na korupci v soukromém vlastnictví se lze dívat jako na krádež. Vlastník je motivován, aby krádežím bránil, protože se tím jeho vlastnictví zmenšuje. Platí, že tato motivace za socialismu chyběla. K dalším faktorům patří nadbytek administrativních regulací, jejichž splnění bylo často téměř nemožné. Tento nadbytek vybízel k hledání alternativních cest, jak se s nimi vypořádat. Veřejná správa za socialismu byla chápána jako

nepřátelský element. Nejrůznější zákazy, příkazy, byrokratická opatření apod. znemožňovaly občanům realizovat snadno svá práva. Korupce (často ve formě drobných darů a služeb) byla potom prostředkem jak tento problém řešit. Úředníci a další osoby zaměstnané ve veřejné správě vzhledem k nízkým mzdám, vzhledem ke způsobu jejich výběru (byly vybíráni politicky loajální osoby, nikoliv nejlepší osoby pro danou práci), vzhledem k tomu, že i oni sami čelili nejrůznějšímu nedostatku a byli závislí na jiných osobách veřejného sektoru (které též měli zájem upláct), byli náchylní korupci akceptovat. Socialistický režim byl založen na monopolu, a to nejen v ekonomické oblasti, ale i v oblasti politické ideologie, atd. Ti, kdo měli právo rozhodovat, měli relativní volnost v rozhodování, pokud byla v souladu s příslušnou ideologií. Řada rozhodovatelů se ze svého rozhodování nemuseli zodpovídat veřejnosti, ale pouze nadřízeným orgánům v rámci struktur socialistického státu, respektive komunistické strany. Socialistický stát vrcholně splňoval výše zmíněnou definici korupce¹⁰⁴⁵, korupce = monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly.

Pád socialistických režimů podle tohoto textu neodstranil některé charakteristiky zmíněné v předcházejícím odstavci. Naopak přinesl rozsáhlé změny, na které obyvatelé socialistických zemí nebyli a ani nemohli být připraveni. Během socialistického režimu si navykli na korupční, respektive podobné normy. Měli je zažité, korupci, krádeže a obdobné formy chování pokládali za něco normálního, legitimního. Tyto normy proto přenášeli i do nového období. Korupci a podobným formám chování samozřejmě přispíval i charakter daných změn. Měnila se spousta právních předpisů, často ve chvatu, často jedna změna byla následována další. Nebylo vždy zřejmé, co platí, co je povoleno a co nikoliv. Nové zákony a další předpisy byly mnohdy nejasné, nesrozumitelné, umožňovaly několikery výklad. Změn bylo obecně příliš mnoho, schopnosti řady lidí nebyly na tento rozsah nastaveny, tyto osoby potřebovaly větší míru jistoty. Celkově lze období po pádu socialismu charakterizovat jako období sociální dezorganizace, ve kterém je korupce logickou obranou (Frič a kol. 1999). Rovněž platí, že stát na jednu stranu uvolnil řadu kontrol nad řadou oblastí (liberalizoval ceny, podmínky pro podnikání), na druhou stranu si nechal spousta pravomocí, přičemž neexistoval jednotný způsob, jak tyto pravomoci uplatňovat, případně, jak je vykládat. Veřejná správa nesla na svých bedrech projevy politické a ekonomické transformace. Měla tuto transformaci prakticky provádět, a to v prostředí často se měnících zákonů, v prostředí, kde se teprve ověřovalo, co veřejná správa může a co nikoliv. Jinak řečeno, veřejná správa byla v období po pádu socialistických režimů vystavena řadě principiálních změn, přičemž osoby pracující ve veřejné správě čelily spoustě nejistot. Zároveň nemohly být v důsledku změn odpovídajícím způsobem kontrolovány. Někteří schopní zaměstnanci veřejnou správu opustili (aby mohli realizovat získané svobody), přičemž jejich náhrada nebyla vždy zajištěna v odpovídající kvalitě. Ti, kdo zůstali, mnohdy nebyli schopni, případně nechtěli probíhající změny akceptovat a nadále postupovali podle socialistických zvyklostí. Do veřejné správy rovněž začali vstupovat lidé, kteří ji začali chápat jako zdroj osobního prospěchu. Významným faktorem rozšíření korupce a dalších forem nežádoucího chování byla rovněž privatizace, respektive jiné formy převodů majetku. Na korupci při privatizaci se můžeme tedy dívat jako na prostředek, jak ovlivnit privatizaci v prospěch určitého subjektu. V textu se stavíme kriticky k ideovému rámci změn, který byl např. formulován ve Washingtonském konsensu. Ten kupř. problematiku korupce vůbec neřešil. Rovněž neřešil skutečnost, že bývalé socialistické elity mohly mít z privatizace a dalších transformačních změn prospěch, že jim umožňoval převést jejich privilegia do nově vzniklých podmínek.

Šestá kapitola řeší korupci z pohledu teorie redistribučních systémů. Konstatujeme nejprve, že přerozdělování je vlastní všem lidským společnostem a bez něj by lidstvo nepřežilo. Tento typ redistribuce označujeme za potřebnou (žádoucí) redistribuci. Potřebná redistribuce ovšem slouží jako ideové východisko pro tzv. nepotřebnou nebo nežádoucí

¹⁰⁴⁵ Klitgaard (1988, 1998).

redistribuci, kdy ten, v jehož prospěch je přerozdělováno, si je schopen zajistit zdroje a statky ke svému živobytí sám. Termín nepotřebná redistribuce chápeme opět jako přesnější než termín dobývání renty – k nepotřebné redistribuci může docházet z řady příčin, není jen důsledkem dobývání renty. V textu ukazujeme, že prostředí nepotřebné redistribuce vytváří pro korupci příznivé prostředí. Svým způsobem lze říci, že korupce je produktem nepotřebné redistribuce. Systémy nepotřebné redistribuce jsou systémy nejruznějších privilegií a výhod. Korupce je potom prostředkem, jak tyto výhody a privilegia získat.

Další pojmy, které v textu zavádíme, zní otevřená a paralelní redistribuce. Pro otevřenou redistribuci platí, že její pravidla jsou obecně známá, uznávaná a vymáhaná. Paralelní redistribuce je skrytá, je v rozporu s pravidly pro otevřenou redistribuci. Paralelní redistribuční systém je tedy skrytý redistribuční systém v rámci nějakého jiného redistribučního systému, vytváří jej část hráčů tohoto systému, kteří se snaží tajně zvýšit svoje výplaty. Korupce je v demokratických společnostech¹⁰⁴⁶ příkladem paralelní redistribuční hry, je ale důsledkem otevřené nežádoucí redistribuce, která v těchto systémech existuje. Samotná korupce, respektive obecněji paralelní redistribuce je potom nežádoucí redistribucí. Důležitý závěr plynoucí z šesté kapitoly tedy říká, že snižovat korupci znamená snižovat nežádoucí redistribuci. Tímto snižováním se bude zvyšovat rovnost příležitostí, takže daná společnost bude mít charakter egalitářské společnosti (viz kapitola 5.3), která se snaží ke všem svým členům přistupovat stejně. V této egalitářské společnosti neprivilégií bude nutně korupce menší než ve společnosti privilegií – nezapomínejme, že ve společnosti privilegií, mohou držitelé privilegií používat korupci k tomu, aby si privilegia zachovali, a nedržitelé privilegií mohou prostřednictvím korupce usilovat o zmírnění negativních důsledků, které jim plynou z toho, že privilegia nevlastní, včetně toho, že prostřednictvím korupce získávají statky, které v důsledku neprivilégií nejsou schopni získat, případně je mohou získat jen obtížně. V šesté kapitole rovněž odpovídáme na otázku položenou ve třetí kapitole, která privilegia má smysl podporovat a která nikoliv. Dle tohoto textu jsou to privilegia otevřené redistribuce, která umožňují rovnost příležitostí (a podmínek) znevýhodněným osobám. Pokud bude, co nejvíce eliminována nežádoucí redistribuce, přispěje to i k eliminaci korupce.

Sedmá kapitola zkoumá specifika korupce v Česku. Vycházíme z pojetí institucionální ekonomie konkrétně z principu path dependency, tedy závislosti na minulém vývoji. Řada institucí, zejména neformálních včetně sdílených přesvědčení (viz kapitola 6.2), jsou produktem dlouhodobého vývoje, takže tyto instituce přetrvávají i v podmínkách, které mohou být odlišné od situace jejich vzniku. V textu ukazujeme, že vývoj novodobého českého národa probíhal od poloviny 18. století v podmínkách neúplné demokracie, respektive nepřilíživé otevřené společnosti. To platí jak pro Habsburskou monarchii, tak pro první Československou republiku. V textu věnujeme základní pozornost období druhé republiky, protektorátu Čechy a Morava, třetí republiky (vývoje v letech 1945–1948) i socialistickému režimu v Československu, se speciálním důrazem na vývoj v letech 1969–1989. Vždy se v nějaké podobě jednalo o dobu nesvobody, dobu, kdy převládaly nebo přinejmenším existovaly extraktivní ekonomické a politické instituce. Tato historická zkušenost nutně musela ovlivnit zvyky, tradice, obyčeje a další neformální instituce, kterými se čeští občané řídí, které mají naučené od svých předků, a je jednou z podstatných příčin současné korupce.

V sedmé kapitole rovněž zkoumáme, jak vývoj po roce 1989 přispěl k současné korupci. V případě ekonomické transformace ukazujeme, že v ní byl podceněn její institucionální rámec, že cíle transformace byly důležitější než prostředky k jejich dosažení. Během prvních let transformace nedocházelo k cílenému posilování občanské společnosti. Zmínky o korupci, respektive jiných formách oportunního chování nebyly podporovány, protože by mohly narušit pozitivní obraz ekonomické transformace, který v té době převládal. V souhrnu lze konstatovat, že ačkoliv v období po listopadu 1989 vznikaly inkluzivní ekonomické a politické instituce, kvalita těchto institucí nebyla dostatečná.

¹⁰⁴⁶ Myslí se společnosti, které co nejvíce splňují charakteristiky demokracie, jak jsou uvedeny v kapitole 5.6.

Další téma, které sedmá kapitola rozebírá, je problematika tzv. Opoziční smlouvy¹⁰⁴⁷ z let 1998–2002. Tento text interpretuje danou smlouvu jako pokus o částečné zavedení extraktivních politických institucí. Opoziční smlouva a Toleranční patent přesouvaly alespoň u části politického rozhodování politiku mimo Parlament a redukovaly svobodnou diskusi, čímž omezovaly základní atributy demokracie. Změny, které měly být Opoziční smlouvou prosazeny, by vyhovovaly aktérům smlouvy a z podílu na moci by vylučovaly další subjekty. Byť rovněž za časů Opoziční smlouvy vznikla řada iniciativ, které proti této smlouvě vystupovaly, přinejmenším část veřejnosti se cítila po uzavření dohody mezi dvěma znepřátelenými stranami být politikou podvedena a rovněž se rozšířil názor, že v politice nelze nic ovlivnit. Z toho plyne pasivita, rezignace na veřejné dění a nezájem zasahovat do politického dění. Alespoň část občanů též dospěla k dojmu, že politické instituce a aktéři nereflktují dostatečně jejich požadavky a že politici místo prosazování veřejného zájmu prosazují a obhajují pouze své vlastní zájmy. Prohloubil se tak pokles důvěry v demokracii, byly oslabeny základní atributy, které demokracii charakterizují¹⁰⁴⁸. Z hlediska vývoje po roce 2002 tento text konstatuje, že faktorem, který přispěl k současné míře korupce, byly nejrůznější způsoby, kdy politici upláceli voliče s cílem zajistit si své znovuzvolení.

V sedmé kapitole je také přiblížena právní úprava korupce v ČR. Zde se text domnívá, že současné znění příslušných zákonů je dostatečné a nejsou nutné nějaké zásadní změny¹⁰⁴⁹. Výrazněji kriticky se však stavíme k obecné kvalitě českých právních předpisů. Uvádíme názory, že český stát v současnosti není schopen přijímat zákonné normy, které by pak sám dokázal uvádět do praxe, kontrolovat jejich uplatňování a sám je dodržovat. Jinak řečeno, samotné státní orgány často nedodržují svá vlastní pravidla. Velké množství obtížně srozumitelných norem následně vyvolává velké množství soudních sporů. Důsledkem je, že právo má nízký respekt. Obecně lze konstatovat, že pokud se právní řád neustále mění, pokud se stále přijímají nové zákonné normy, které se vzápětí novelizují, logicky to adresáty odrazuje. Běžný člověk, který není nastaven na porušování zákonů, rezignuje. Právo je pro něj příliš komplikované. Přinejmenším tak hrozí nebezpečí sociální dezorganizace (Frič a kol. 1999), kdy se jednotlivé normy dostávají do konfliktu, vzájemně si odporují nebo se vylučují. Toto prostředí vytváří podmínky pro korupci – aby se lidé domohli nějakých práv, musí korumpovat.

Osmá kapitola zavádí pojem struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad (zkráceně struktury založené na vzájemném krytí, případně jen struktury). Ty definujeme jako typ sociálních sítí, které mají podobu vzájemného vydírání, vzájemného krytí i vzájemného protežování, přičemž k daným jevům dochází v rámci nějakého většího v institucionálním systému (např. firmy, obce, kraje, či celé společnosti). Vazby v těchto strukturách jsou mimořádně pevné, mají tendenci propojovat se s vazbami založenými na investování do společenské pozice a ovládat částečně či za určitých podmínek i plně institucionální systém společnosti. Ukazujeme, že struktury vznikají jako produkt úsilí učinit korupční kontrakt stabilnější a omezit rizika, která při něm vznikají (nevynutitelnost, skrytost, nezaniká splněním toho, co mělo být splněno), obecněji omezit oportunistus v korupčních vztazích. Pokud mezi účastníky korupčního kontraktu vzniknou bližší vztahy (afinity), bude větší pravděpodobnost, že účastníci dodrží to, co slíbí. Struktury mnohdy vznikají záměrně – k tomu, aby se lidé do nějaké struktury zapojily, je vytvářeno vhodné prostředí (podmínky). Ke korupčním kontraktům budou náchylnější osoby, které jsou vydíratelné, které mají obavu, že, pokud odmítnou korupci, bude odhalen nějaký jejich jiný prohřešek. Dále to budou osoby, které jsou na sobě nějak závislé, nebo vůči sobě zavázány. Osoby, které se chtějí dopouštět korupčního jednání (na kterékoliv straně, tj. je jedno, zda se jedná o korumpovaného nebo

¹⁰⁴⁷ A tzv. Tolerančního patentu z let 2000–2002.

¹⁰⁴⁸ Viz kapitola 5.6.

¹⁰⁴⁹ V kapitole 9.2 však jednu změnu v podobě asymetrického designu trestů za korupční jednání navrhuje.

korumpujícího) mohou proto vytvářet podmínky, aby případná protistrana porušila nějakou normu, přičemž toto porušení bude zájemci o korupční kontrakt známo. Zájemci o korupční kontrakt si mohou rovněž případnou protistranu zavázat nějakou nadstandardní službou, mohou zájemce učinit závislými, pokud mají nějaký dluh apod. V textu zdůrazňujeme, že není výhodné, pokud jsou vydíratelní pouze někteří účastníci korupčního kontraktu – znamená to jejich podřízené postavení. V daných strukturách jsou do určité míry vydíratelní všichni, ale to právě vytváří společné pouto mezi členy. Struktury založené na vzájemném krytí tak vycházejí z následujícího: 1. Členové vědí, že porušují pravidla stanovená společností. 2. Členové struktury se zavazují, že o daném porušování nebudou informovat nečleny struktur. 3. Členové struktur se vzájemně protežují. Ze zde uvedeného plyne, že struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad mají charakter redistribučního systému, přičemž se jedná o systém nežádoucí (nepotřebné) a skryté redistribuce. Redistribuce probíhá ve prospěch dané struktury a na úkor systému (systémů), v nichž působí. Takové struktury označujeme jako paralelní redistribuční systémy.

V osmé kapitole dále ukazujeme, že existence struktur založených na vzájemném krytí úzce souvisí s fenoménem pozičního investování (pozičních statků). Poziční investování chápeme jako činnost, kdy nějaká osoba usiluje o získání, udržení a rozšíření určitého postavení (pozice), přičemž tato pozice dotyčnému přináší nějaké výhody. Cílem dotyčného ovšem je, aby danou pozici nezískal každý, protože tím by se výhoda z dané pozice ztratila. Poziční statek lze potom definovat jako statek, u kterého užitek ze spotřeby negativně závisí na spotřebě ostatních – od určitého okamžiku platí, že čím více osob tento statek užívá, tím je užitek ze spotřeby tohoto statku menší. Právě členství ve strukturách založených na vzájemném krytí je pozičním statkem. Členové struktur mohou disponovat lepšími kontakty, informacemi, mohou mít přístup ke statkům a zdrojům, ke kterým se nečlenové nedostanou, respektive které získávají obtížněji (s vyššími náklady). Jak plyne ze zde uvedeného, pozice je exkluzivní statek – od určitého momentu platí, čím více lidí pozici disponuje, tím se její hodnota snižuje. Držitelé pozice proto musí svou pozici bránit a k tomu lze s výhodou využít porušování obecně přijatelných zásad (např. vydírání). Porušování obecně přijatelných zásad tak můžeme označit za prostředek získávání, uchovávání (udržování) a rozšiřování pozic.

Tento text se domnívá, že struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad jsou hlavní příčinou existence a rezistence korupce, respektive dalšího jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami (typu zpronevěra, tunelování, zneužívání dotací atd.). Jak jsme již konstatovali, mezi členy těchto struktur vzniká afinita (bližší vztah), v důsledku čehož je oportunní jednání nákladnější – znamená zradit a pravděpodobně i ztratit tento vztah. Bývalý člen, který ztratil svou pozici, bude muset řadu záležitostí průměrné každodennosti řešit složitěji. Dokud byl plnohodnotným členem daných struktur, stačilo se obrátit na ostatní členy struktur a daná záležitost (typu lepší zdravotní péče, lepší školy pro děti, výhodnějšího ekonomického kontaktu) mohla být jednoduše zařízena.

Osmá kapitola dále konstatuje, že charakteristickým rysem fungování struktur je, že se ve členech těchto struktur vytváří přesvědčení, co je správné a co nikoliv. Toto přesvědčení nazýváme základní ideové paradigma. Toto paradigma lze označit za základní zásady a přesvědčení, na kterých je určitá struktura založena, za souhrn idejí, který strukturu odůvodňuje (včetně zdůvodnění proč lze porušovat zásady) a dává jí smysl (respektive určitý étos). V souladu s psychologíí (Nakonečný 2009) se domníváme, že člověk potřebuje, aby jej něco přesahovalo, že pokud něco dělá, tak se snaží této činnosti dát vyšší smysl, nějak ji zdůvodnit. Dané paradigma potom napomáhá členům struktur ospravedlnit jejich činnost. Jedním z důsledků společného ideového paradigmatu je, že členové těchto struktur začnou považovat za normální, co normální není. Začnou obhajovat jednání, které je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami, tvrdit, že toto jednání se běžně děje, že na něm není nic špatného. Členové struktur mohou začít mít pocit, že si mohou dovolit cokoliv, že jsou k porušování obecně přijatelných zásad vyvolení. V textu dále zdůrazňujeme, že dané paradigma ovlivňuje i nečleny daných struktur. Působí tak na jejich ochotu proti těmto

strukturám bojovat a tím přispívá k rezistenci těchto struktur a projevů jejich existence (např. korupce).

V celé osmé kapitole přinášíme řadu praktických příkladů, z kterých lze dovést reálnou existenci struktur založených na vzájemném krytí, přičemž důraz klademe na české realie. Citujeme ze správ Bezpečnostní a informační služby (BIS 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) i z další literatury. Významným zdrojem nám byl Langr (2013), který popsal fungování těchto struktur¹⁰⁵⁰ na příkladu komunální politiky města Liberce cca v období 1998–2010. V Langrově textu se ukazuje, že město Liberec fungovalo jako agentura soukromých ekonomických zájmů, řídicí role ve velkých veřejných stavebních zakázkách a investičních akcích přináležela paralelním strukturám místo tradičních volených orgánů. Neméně důležitou roli při řízení města hrály i neformální sítě složené z ekonomických subjektů či jejich zástupců, politických elit a byrokratických struktur magistrátu. Tyto sítě fungovaly na základě vlastních korupčních pravidel, jejichž dodržování bylo vynucováno či odměňováno nejrůznějšími postihy a benefity. Typickou byla zároveň imunizace korupce a zastrašování a terorizování politiků, úředníků i aktivistů, kteří byli ke korupčním normám v opozici. K dalším významným zdrojům patří Klíma (2015), který ukazuje, jak si různé struktury v Česku podmaňují politické strany. Analýzu struktur založených na vzájemném krytí, popis jejich fungování na reálných případech, vztahování existence těchto struktur k fenoménům pozičního investování a nepotřebné redistribuce pokládáme za podstatný přínos této práce.

Devátá kapitola se vrací k otázce, jak s korupcí bojovat. Jakkoliv nepodává vyčerpávající přehled, připomíná, že korupci se nedaří v prostředí inkluzivních ekonomických a politických institucí (viz kapitola 5.2), nicméně tyto instituce nevznikají samy od sebe a jsou produktem konkrétního vývoje. Zdůrazňujeme, že s korupcí lze bojovat i v situaci, kdy se dostala do stádia systémové korupce. Analyzujeme návrh asymetrického designu trestání za korupci. Ten spočívá v tom, že: 1. U korumpovaného se mírně trestá přijetí korupčního plnění a vysoce trestá poskytnutí hodnoty korumpujícímu. 2. U korumpujícího se vysoce trestá poskytnutí korupčního plnění a mírně trestá přijetí hodnoty od korumpovaného. Konstatujeme, že tento návrh má svou logiku a vnáší do korupčních vztahů více nejistoty a možností pro oportunní chování. Připomínáme však, že samotná konstrukce asymetrického designu nestačí na účinný boj s korupcí a že tato konstrukce nemá smysl ve stádiu systémové korupce. Dalším tématem, které v deváté kapitole rozebíráme, je problematika volebního zákona do Poslanecké sněmovny ČR a korupce, kdy se domníváme, že změna tohoto zákona by mohla přispět ke snížení korupce ve veřejném sektoru na centrální úrovni¹⁰⁵¹. Stručně také rozebíráme protikorupční opatření, která se uplatňují v Hongkongu a v Singapuru, tedy v zemích, jež bývají často¹⁰⁵² uváděny jako země, které se s korupcí dokázaly vypořádat.

V celém textu zdůrazňujeme, že omezit korupci znamená omezit prostředí, které pro korupci vytváří podmínky. Opačně řečeno, je nutno usilovat o vytvoření takového prostředí, ve kterém korupce nebude nutná. Podle našeho názoru se jedná o prostředí, kde lidé budou moci plně rozvíjet a využívat své schopnosti a dovednosti, svůj lidský a sociální kapitál. V takovém prostředí člověk najde plnohodnotné uplatnění a bude mít pocit, že jeho život má smysl, že vytváří něco prospěšného. Domníváme se, že takovéto prostředí lze vybudovat, přičemž jeho tvorba je produktem postupného sociálního inženýrství (Popper 1994a, 1994b). Klíčové zde podle našeho názoru je, aby lidé mohli investovat do rozvoje svého lidského a sociálního kapitálu i v situaci, kdy nemají dostatek zdrojů v okamžiku této investice. V textu

¹⁰⁵⁰ Langr ale pojem „struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad“ nepoužívá.

¹⁰⁵¹ V textu nejsou analyzovány české volební zákony pro volby do obecního ani krajského zastupitelstva. Na základě analýzy v Lebeda (2009) se lze ale domnívat, že přinejmenším na úrovni obcí by změna volebního zákona rovněž přispěla ke snížení korupce.

¹⁰⁵² Např. Shang (2002), Svensson (2005), Li a kol.(2008), Quah (2013).

nastiňujeme princip přenesené ceny, který toto umožňuje. Tento princip spočívá v následujícím: 1. Věřitel v současnosti poskytne dlužníkovi prostředky na investice do získání, rozšíření, uplatnění a uchování dlužníkovy lidského a sociálního kapitálu. 2. Dlužník platí až z toho, co mu takto poskytnuté prostředky od věřitele, které definovaným způsobem investuje, vynesou. 3. Dlužník platí podle toho, kolik mu prostředky od věřitele vynesou. 4. Dlužník platí přímo tomu, kdo mu příslušné prostředky poskytl (tedy věřiteli).

Ukazujeme, že pokud by byl tento mechanismus široce aplikován¹⁰⁵³, tak by mohla vzniknout společnost, ve které sektor je rozhodujícím odvětvím ekonomiky sektor, jenž se zabývá problematikou investic do lidského a sociálního kapitálu. Rozmach tohoto sektoru může vést k prudkému a dlouhodobému zvyšování produktivity ve všech ostatních sektorech, může podstatně rozšířit spektrum lidských služeb, může být těžištěm inovací apod. Ve společnosti, ve které lidé budou moci plně rozvíjet a využívat své schopnosti a dovednosti, by mohlo docházet ke snižování nepotřebné redistribuce a pak se dle našeho názoru vyplatí chovat se neoportunním způsobem, tedy upozadovat korupční aktivity. V textu zdůrazňujeme, že námi popisovaný systém je systémem tržní ekonomiky, tržních vztahů, ekonomiky se soukromým vlastnictvím a jeho ochranou. Jsme si vědomi, že to, co v textu popisujeme, je spíše vize. Nicméně přesto se domníváme, že daná vize a její vztažení na redukci korupčního chování (širěji chování v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského chování) je nosná a pokládáme ji proto za podstatný přínos tohoto textu. Zároveň se domníváme, že danou vizi má smysl realizovat (jako projekt postupného sociálního inženýrství) a jsme přesvědčeni, že tato realizace je cesta, jak co nejvíce eliminovat příčiny existence a rezistence korupce.

¹⁰⁵³ V textu rovněž zdůvodňujeme, proč mechanismus přenesené ceny široce aplikován není.

Shrnutí

Studie analyzuje problematiku korupce s důrazem na korupci v České republice. Nejprve korupci definujeme, charakterizujeme i klasifikujeme, dále jsou popsány její škodlivé důsledky, přičemž je neomezujeme pouze na oblast ekonomiky. Zdůrazňujeme, že ke korupci může docházet ve veřejném i soukromém sektoru, řešíme otázku, zda korupce může být legitimní – např. v situaci, kdy je legální. Ukazujeme, že korupce je vždy v rozporu s obecně přijatelnými pravidly (zásadami) lidského chování, a zdůvodňujeme proč. Dále přinášíme kritickou analýzu dvou ekonomických teorií, které obvykle korupci zkoumají – teorie zastoupení a teorie dobývání renty. Poukazujeme na některá slabá místa těchto teorií, odmítáme názory, že korupce je efektivnější než lobbing, respektive, že je správné, aby korupce sloužila jako způsob, jak se vypořádat s neefektivní regulací.

Výskytu korupce napomáhá řada specifických faktorů. Text podrobněji analyzuje tři z nich – monopolní postavení a vysokou samostatnost (volnost) v rozhodování s absencí kontroly, veřejný sektor rozhodující o značné části vytvořeného produktu a nízké mzdy ve veřejném sektoru. Souhlasíme, že korupci lze definovat jako monopolní postavení + vysoká možnost samostatnosti při rozhodování bez jasných pravidel a nezávislé kontroly, poukazujeme však na to, že samotná redukce veřejného sektoru a zvýšení mezd ve veřejném sektoru korupci neodstraní.

Dle tohoto textu je účinným nástrojem pro analýzu korupce institucionální ekonomie, která ukazuje, že korupce je projevem konkrétního institucionálního uspořádání, tj. struktury formálních a neformálních institucí (norem). Text ukazuje, že korupce vzniká v prostředí extraktivních ekonomických a politických institucí, přičemž tyto instituce charakterizuje a vymezuje oproti inkluzivním institucím. Dále je zdůvodněno, proč se extraktivní instituce obtížně odstraňují i které specifické faktory napomáhají korupci (charakter společnosti, náhlá a rychlá institucionální změna, kvalita pravidel). Podrobně je analyzován vztah demokracie a korupce, přičemž se domníváme, že demokracie omezuje korupci. Na demokratické společnosti se díváme jako na otevřené společnosti, které dávají svým jednotlivým členům možnost sledovat a realizovat své cíle a představy, dbají ale zároveň, aby při tomto sledování nebyla porušována oprávněná práva ostatních osob. V otevřených společnostech mají jednotliví členové v zásadě rovný přístup ke zdrojům, kterými tato společnost disponuje a může se zde rozvinout generalizovaná důvěra, tedy důvěra v neznámé lidi. Rovněž analyzujeme korupci během období socialismu, kdy ukazujeme, že korupce v tomto období byla systémovým jevem, a zdůvodňujeme proč. Pád socialismu potom dle textu korupci neodstraní, naopak změny, které tento pád s sebou přinesl, vytvářely mnoho příležitostí ke korupčnímu jednání.

Na korupci v Česku se lze dle práce dívat jako na paralelní redistribuční hru – jedná se o skryté, nelegální jednání, které se snaží zvýhodnit účastníky korupce na úkor neúčastníků korupčního kontraktu. Text obecně popisuje redistribuční prostředí, ukazuje, že určitá míra redistribuce je vlastní všem lidským společnostem a je nutná k přežití lidské společnosti. Tato dle textu žádoucí neboli potřebná redistribuce však slouží jako ideové odůvodnění nežádoucí redistribuce, kdy je zvýhodňován nějaký subjekt, aniž by to bylo nutno k zajištění jeho základního živobytí. Prostředí nežádoucí redistribuce je prostředí privilegií, výjimek, nejasných pravidel. To vše stimuluje korupční aktivity. Chce-li jakýkoliv systém redukovat korupci, musí proto dle tohoto textu omezovat nežádoucí redistribuci.

Text se domnívá, že korupce v Česku má hluboké historické kořeny. Popisujeme tyto kořeny od dob národního obrození (tedy cca od poloviny 17. století) a ukazujeme, jak ovlivňují současnou korupci. Důraz klademe na období socialismu (let 1948–1989), zejména potom na období tzv. normalizace (let 1969–1989) a na období bezprostředně po pádu socialismu v Československu.

Z hlediska současné korupce text zavádí pojem struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad. Ty definujeme jako typ sociálních sítí, které mají podobu vzájemného vydírání, vzájemného krytí i vzájemného protežování. Členové těchto

sítí na sebe vědí něco takového, zveřejnění čehož by v daných společenských podmínkách vedlo k jejich difamaci a potrestání, jsou tedy vzájemně vydíratelní a vznikají mezi nimi blízké vztahy (afinity) Vazby v těchto strukturách jsou mimořádně pevné, mají tendenci propojovat se s vazbami založenými na investování do společenské pozice a ovládat částečně či za určitých podmínek i plně institucionální systém společnosti. Ukazujeme, že struktury vznikají jako produkt úsilí učinit korupční kontrakt stabilnější a omezit rizika, která při něm vznikají (nevynutitelnost, skrytost, skutečnost, že kontrakt nezaniká samotným splněním toho, na čem se jeho strany dohodly), obecněji omezit oportunistus v korupčních vztazích. Mnohdy je proto záměrně vytvářeno prostředí, aby určitý člověk porušil nějakou obecně přijatelnou zásadu, respektive byl nějak zavázán, byl tak vydíratelný a na základě některé z těchto skutečností se stal členem nějaké struktury.

Existenci struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad vztahujeme dále k fenoménu pozičního investování, které chápeme jako činnost, kdy nějaká osoba usiluje o získání, udržení a rozšíření určitého postavení (pozice), přičemž tato pozice dotyčnému přináší nějaké výhody (výsady). Cílem dotyčného ovšem je, aby danou pozici nezískal každý, protože tím by se výhoda z dané pozice ztratila. V textu se domníváme, že rozmach struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad, který je ukázán na vybraných případech, je hlavní příčinou existence a rezistence korupce. Ukazujeme, že charakteristickým rysem fungování struktur je, že se ve členech těchto struktur vytváří základní ideové paradigma. Jedná se o souhrn idejí, který strukturu odůvodňuje (včetně zdůvodnění, proč lze porušovat zásady) a dává jí smysl a étos). Další pojem, který zavádíme, je jádro vyjednávání vlivu. Jsou to osoby, které zprostředkovávají dohody mezi jednotlivými strukturami.

Problematikou boje s korupcí se průběžně zabýváme v celém textu. Obecně platí, že omezovat korupci znamená zavádět inkluzivní ekonomické a politické instituce. Podstatným faktorem, který vede k omezení korupce, je prostředí, které nenutí své členy chovat se korupčně. Dle tohoto textu je to prostředí, ve kterém člověk může využívat své schopnosti a dovednosti, prostředí, ve kterém člověk najde plnohodnotné uplatnění, prostředí, v němž bude mít pocit, že jeho život má smysl, ve kterém vytváří něco prospěšného. V textu se domníváme, že vytvoření takového prostředí je možné za předpokladu, že jednotliví lidé budou moci rozvíjet své schopnosti, tedy investovat do svého lidského a sociálního kapitálu. Text se domnívá, že tyto investice jsou možné, a to i v situaci, kdy případní investující nemají dostatek prostředků na investice. V textu potom proto popisujeme mechanismus přenesené ceny. Jeho podstata spočívá v tom, že ten, kdo investoval do svého lidského a sociálního kapitálu, platí tomu, kdo mu danou investici umožnil a financoval, z výnosů z této investice. V textu zdůrazňujeme, že společnost osob investujících do lidského a sociálního kapitálu není utopickou společností. Naše vize společnosti osob rozvíjejících a využívajících lidský a sociální kapitál je vizí tržní ekonomiky, tržních vztahů, ekonomiky se soukromým vlastnictvím a jeho ochranou. Proto ji pokládáme za uskutečnitelnou jako projekt postupného zavádění (postupného sociálního inženýrství).

Summary

The study analyses the issue of corruption with the emphasis on corruption in the Czech Republic. It starts by defining, characterising and classifying corruption. Its harmful consequences in the economic area and beyond are described. We emphasise that corruption can occur in both the public and private sector. We address the question of whether or not corruption may be legitimate, especially in the case when it is legal. We demonstrate that corruption is always in violation of the generally acceptable rules (principles) of human behaviour and explain why. The article then presents a critical analysis of two economic theories routinely used to examine corruption – the principal-agent theory and rent-seeking theory. We identify some weak points in these theories and reject the views that corruption is more efficient than lobbying and that it is right for corruption to serve as a way of dealing with inefficient regulation.

The occurrence of corruption is aided by a number of specific factors. We analyse three of those factors in detail: (i) a monopoly position and high discretionary power in the absence of controls, (ii) a public sector making decisions about a large proportion of output (GDP), and (iii) low wages in the public sector. We agree with the view that corruption can be defined as a monopoly position plus high discretionary power in the absence of clear rules and independent controls. However, we point out that reducing the size of the public sector and increasing wages in the public sector will not alone eliminate corruption.”

According to the study, institutional economics is an effective tool for analysing corruption. Institutional economics shows that corruption is a manifestation of the specific institutional setup, i.e. the structure of formal and informal institutions (norms). We show that corruption arises in an environment of extractive economic and political institutions, which we describe and define in relation to inclusive institutions. We go on to explain why extractive institutions are hard to eliminate and which specific factors aid corruption (the nature of society, sudden and rapid institutional change, the quality of regulations). We analyse the relationship between democracy and corruption in detail and argue that democracy reduces corruption. We treat democratic societies as open societies that give their members the ability to pursue and realise their goals and ideas while ensuring that the justified rights of others are not violated in the process. In open societies, each member of society has essentially equal access to the resources of that society and is allowed to carry on business and non-business activities, stand for public offices and so on. Generalised trust, i.e. trust in strangers, can develop in open societies. We also analyse corruption during the period of communism. We demonstrate that corruption was systemic in that period and explain why. The fall of communism from our point of view did not eliminate corruption. On the contrary, the changes it ushered in generated many opportunities for corrupt behaviour.

Corruption in the Czech Republic can be treated as a parallel redistribution game. It involves covert, illegal behaviour aimed at benefiting the parties to a corruption contract at the expense of non-parties. We show that corruption thrives in systems of undesirable redistribution, i.e. systems that confer advantages on individuals without such advantages being necessary to ensure their livelihood. We provide a general description of the redistribution environment and demonstrate that some degree of redistribution is inherent in all human societies and is a necessary condition for human society to survive. However, we argue that this desirable or necessary redistribution serves as an ideological justification for undesirable redistribution. An environment of undesirable redistribution is one of privileges, exemptions and unclear regulations. All this stimulates corruption. Any system that wishes to reduce corruption must therefore reduce undesirable redistribution.

We argue that corruption has deep historical roots in the Czech Republic. We describe these roots from the period known as the National Revival (i.e. from around the mid-17th century) and show how they influence present-day corruption. We focus on the period of communism (1948–1989), especially the “normalisation” period (1969–1989), and on the period immediately following the fall of communism in Czechoslovakia. From the perspective

of current corruption, the article introduces the term “structures based on mutual coverage of the violation of generally acceptable principles”. We define those structures as social networks taking the form of mutual blackmail, mutual coverage and mutual favouritism within the institutional system of society among individuals who know something about each other, something which, in the given social environment, would result in them being defamed and punished if it were made public. The links within these structures are exceptionally strong. They tend to be interconnected with links based on investment in social position, and they tend to have partial or, under certain conditions, full control of the institutional system. We show that these structures result from efforts to make the corruption contract more stable and to mitigate the risks that arise in the contract (unenforceability, covertness, the fact that the contract does not cease to exist once the parties have done what they agreed to do), and more generally to reduce the opportunism in corruption relations. The parties to a corruption contract will be more likely to keep their promises if closer relations (affinity) arise between them. Those who are blackmailable, i.e. who fear that one of their misdemeanours will be revealed if they refuse to participate in corruption, will be more prone to corruption contracts. Frequently, therefore, an environment is deliberately created to ensure that someone violates a generally accepted principle or has some obligation and is thus blackmailable.

We then relate the existence of structures based on mutual coverage of generally accepted principles to the phenomenon of positional investment (positional goods), which we define as activity where someone tries to gain, maintain and develop a particular position that confers certain advantages (privileges) on the person concerned, such as the power to decide who has access to certain resources, the ability to carry on certain activities or consume better goods, or access to better investment opportunities. This person’s aim, of course, is to make sure that not everyone gains such position, as he or she would otherwise lose their privilege. We argue that the rapid development of structures based on mutual coverage of the violation of generally accepted principles, as demonstrated on selected examples, is the main cause of the existence and resistance of corruption. We show that a characteristic feature of the functioning of such structures is the formation within them (that is, within the members of those structures) of a belief about what is right and what is wrong. We refer to this belief as the fundamental ideological paradigm. This is the set of ideas that justifies the structure (and justifies why the principles can be violated) and gives it sense (or a certain ethos). Another term we introduce is the “influence-negotiating core” – those who broker agreements between structures.

We deal with the issue of fighting corruption throughout the whole study. In general, reducing corruption means introducing inclusive economic and political institutions. A fundamental corruption-reducing factor is an environment that does not compel its members to engage in corruption. We argue that such an environment is one in which people can apply their abilities and skills, one in which they can find fulfilment, and one in which they feel that their life has meaning and that they are creating something useful. We assert that such an environment can be formed if individuals are able to develop their abilities, i.e. to invest in their human and social capital. We argue that such investment is possible even when prospective investors cannot afford it. We therefore go on to describe principle of transferred price, which consists in those who have invested in their human and social capital using the returns on that investment to repay those who funded it. We emphasise that a society of people investing in their human and social capital is not a utopian society. Our vision of a society of individuals developing and using human and social capital is a vision of a market economy, of market relations, of an economy based on private ownership and the protection thereof. We therefore regard it as workable as a project of phased-in implementation (gradual social engineering).

Literatura

- ABBINK, Klaus 2000. Fair Salaries and the Moral Costs of Corruptions. *Bonn Economic Discussion Papers, no. 1/2000*. Bonn: Bonn Graduate School of Economics.
- ACEMOGLU, Daron. 1995. Reward structures and the allocation of talent. *European Economic Review* 39(1):17–33.
- ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry 2000. The Choice between Market Failures and Corruption. *American Economic Review*, 90(1):194–211.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. 2015. *Proč státy selhávají*. Praha: Argo.
- ADSERÁ, Alíca; BOIX, Charles; PAYNE, Mark 2003. Are you being served? Political accountability and quality of government. *The Journal of Law, Economics and Organization*, 19(2): 445–490.
- AGBIBOA, Daniel E. 2012. Between Corruption and Development: The Political Economy of State Robbery in Nigeria. *Journal of Business Ethics*, 108(3):325–345.
- AHLIN, Christian R. 2001. *Corruption: political determinants and macroeconomic effects*. Chicago: University of Chicago.
- AHLSTROM, David; BRUTON, Garry D. 2002. An institutional perspective on the role of culture in shaping strategic actions by technology-focused entrepreneurial firms in China. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 26(4):53–70.
- ACHWAN, Rochman 2014. Reconceptualising Political Corruption in Democratizing Societies. *Asian Social Science*, 11(10):201–209.
- AIDT, Toke S. 2003. Economic Analysis of Corruption. *Economic Journal*, 113(8):632–652.
- AIDT, Toke S. 2009. Corruption, institutions, and economic development. *Oxford Review Economic Policy*, 25(2):271–291.
- AKBAR, Yusuf H.; VUJIĆ, Vukan 2014. Explaining corruption: The role of national culture and its implications for international management. *Cross Cultural Management*, 21(2):191–218.
- AKÇAY, Selçuk 2002. *Corruption, Democracy and Bureaucracy: Empirical Evidence from Developing Countries*. On-line, http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi_v1/4/1/11.pdf.
- AKTUÁLNĚ.CZ 2011. *Platil golf v Dubaji Roman? Politik doklady neukáže*. On-line, <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/platil-golf-v-dubaji-roman-politik-doklady-neukaze/r-i:article:718243/>, zveřejněno 23. 10. 2011.
- AKTUÁLNĚ.CZ 2013. *Exředitel ústeckého dotačního úřadu nastoupil do vězení*. On-line, <http://zpravy.aktualne.cz/regiony/ustecky/exreditel-usteckeho-dotacniho-uradu-nastoupil-do-vezeni/r-i:article:773662/>, zveřejněno 11. 3. 2013.
- AKTUÁLNĚ.CZ 2016a. *Už nechci pykat za ostatní, otevřel se Kušnierz soudu a začal jmenovat, s kým podváděl*. On-line, http://zpravy.aktualne.cz/regiony/ustecky/jiz-nehci-do-vezeni-kusnierz-promluvil-o-manipulaci-s-proje/r-e3b27540d95c11e584160025900fea04/?utm_source=centrumHP&utm_medium=newsbox&utm_term=position-, zveřejněno 22. 2. 2016.
- AKTUÁLNĚ.CZ 2016b. *Zemřel lovec korupce Evžen Šírek. Kdyby ho neodstavili, policie by vyšetřila mnohem víc, říká Kmenta*. On-line, <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/zemrel-lovec-korupce-evzen-sirek-kdyby-ho-neodstavili-polici/r~268231aaf73311e5b167002590604f2e/>, zveřejněno 31. 3. 2016.
- ALAM, Shahid M. 1995. A Theory of Limits on Corruption and some Applications. *Kyklos*, 48(3):441-456.
- ALBERTSON, Kevin; FOX, Chris 2012. *Crime and economics: an introduction*. London: Routledge.
- ALDRICH, Howard E.; FIOL, Marlene C. 1994. Fool rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, 19(4):645–670.
- ALEXANDER, Kanjirathara C. 1994. *The Process of Development of Societies*. New Delhi: Sage Publications.
- ALEXEEV, Michael; HABODASZOVA, Luba 2012. Fiscal Decentralization, Corruption, and the Shadow Economy. *Public Finance and Management*, 12(1):74–99.

- ALI, Shaukat 1985. *Corruption: A Third World Perspective*. Lahore: Aziz Publishers.
- AL-MAHARUBI, Fahim A. 2000. Corruption and Inflation. *Economic Letters*, 66(2):199–202.
- ALT, James E.; LASSEN, David D. 2003. The political economy of institutions and corruption in American states. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3):341–365.
- ALTNER, Petr 2013. *Aplikace teorie mafii k analýze podnikové sféry*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola finanční a správní.
- AMPRATWUM, Edward F. 2008. The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies. *Journal of Money Laundering Control*, 11(1):76–87.
- ANDRESKI, Stanislav 1968. Kleptocracy or Corruption as a System of Government in Africa. In: Andreski, Stanislav (ed.) *The African Predicament*. New York: Atherton.
- ANDERSON, Christopher J.; TVERDOVA, Yulia V. 2003. Corruption, Political Allegiances and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Sciences*, 47(1):91–109.
- ANDVIG, Jens 2006. Corruption in China and Russia compared: different legacies of central planning. In: Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook of the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ANDVIG, Jens et al. 2006. *Corruption. A review of Contemporary Research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- ANORUO, Emmanuel; BRAHA, Habtu 2005. Corruption and Economic Growth: The African Experience. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 7(1):43–55.
- ANZENBACHER, Arno 1994. *Úvod do etiky*. Praha: Academia.
- ANZENBACHER, Arno 2004. *Úvod do filosofie*. Praha: Portál.
- AOKI, Masahiko 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- AOKI, Masahiko 2004. An organizational architecture of T-form: Silicon Valley clustering and its institutional coherence. *Industrial and Corporate Change*, 13(6):473–487.
- APPELBAUM, Elie; KATZ, Eliakim 1987. Seeking rents by setting rents. The political economy of rent-seeking. *The Economic Journal*, 97(387):685–699.
- ARGANDOÑA, Antonio 2003. Private-to-private corruption. *Journal of Business Ethics*, 47(3):253–267.
- ARIELY, Dan 2009. *Jak drahé je zdarma*. Praha: Práh.
- ARIELY, Dan 2012. *Why we lie*. On-line, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304840904577422090013997320>, zveřejněno 26. 5. 2012.
- ARISTOTELES 2009. *Politika*. Praha: Rezek.
- ARLACCHI, Pino 1986. *Mafia business: The Mafia ethic and the spirit of capitalism*. London: Verso.
- ASHFORTH, Blake E.; VIKAS, Anand 2003. Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25(1):1–52.
- ATKESON, Andrew; LUCAS, Robert E. 1993. Efficiency and Equality in a Simple Model of Efficient Unemployment Insurance. *NBER working paper, No. 4381*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- AZFAR, Omar; LEE, Young; SWAMY, Anand 2001. The Causes and Consequences of Corruption. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 573(1):42–56.
- BABICOVÁ, Tereza 2011. *Metody měření korupce*. Diplomová práce. Pardubice: Univerzita Pardubice, Ekonomicko-správní fakulta.
- BAC, Mehmet; BAG, Parimal K. 2006. Beneficial Collusion in Corruption Control: The Case of Nonmonetary Penalties. *Journal of Development Economics*, 81(2):478–499.
- BACIO-TERRACINO, Julio 2010. Linking Corruption and Human Rights. In: American Society of International Law. *Corruption and Human Rights. American Society of International Law. Proceedings of the Annual Meeting, Mar 24-Mar 27, 2010*. Washington, DC: American Society of International Law.
- BÄCK, Hanna; HADENIUS, Alex 2008. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, 21(1):1–24.

- BAILEY, John; VALENZUELA, Arturo 1997. The shape of the future. *Journal of Democracy*, 8(4):43–57.
- BALCEROWICZ, Leszek 1995. *Socialism, capitalism, transformation*. Budapest: Central European University Press.
- BALÍK, Stanislav 2005. Komunistický režim v Československu a přechod k demokracii. In. Loužek, Marek (ed.) *Patnáct let od 17. listopadu 1989*. Praha: CEP.
- BALÍK, Stanislav 2008. *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností: koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994–2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- BALÍK, Stanislav a kol. 2011. *Politický systém českých zemí*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- BALÍK, Stanislav 2012. K uzoufání slabé strany. *Lidové noviny*, 6. 6. 2012, p. 8.
- BANFIELD, Edward C. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- BANFIELD, Edward. C. 1975. Corruption as the Feature of Governmental Organization. *Journal of Law and Economics*, 18(3):587–605.
- BANURI, Sheheryar 2011. *Three essays on corruption: experimental evidence on the effects of anti-corruption policy on individual behavior*. Ph.D Thesis. Dallas: University of Texas in Dallas.
- BARDHAN, Pranab 1997. Corruption and Development: a review of the issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3):1320–46.
- BARDHAN, Pranab; MOOKHREJE, Dilip 2006. Decentralization, corruption and government accountability. In. Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook of the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BARDSLEY, Nicholas et al. 2010. *Experimental Economics. Rethinking the Rules*. Princeton: Princeton University Press.
- BARRO, Robert J. 1973. The Control of Politicians. *Public Choice*, 14(1):19–42.
- BÁRTA, Miroslav 2015. *Bojíme se sami sebe, ne islamistů nebo Ruska*. (rozhovor) On-line, <http://nazory.aktualne.cz/rozhovory/miroslav-barta-bojme-se-sami-sebe-ne-islamistu-ci-ruska/r~c4758068304811e59db2002590604f2e/>, zveřejněno 22. 7. 2015.
- BASTIAT, Frederic 1998. *Co je vidět a co není vidět*. Praha: Liberální institut.
- BASTIAT, Frederic 2007. Zákon. In. Leoni, Bruno 2007. *Právo a svoboda*. Praha: Liberální institut.
- BASU, Kaushik; BHATTACHARYA, Sudipto; MISHRA, Ajit 1992. Notes on Bribery and the Control of Corruption. *Journal of Public Economics*, 48(3):349–359.
- BAUMOL, William J. 1996. Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive. *Journal of Business Venturing*, 11(1):3–22.
- BAUMOL, William; BLINDER, Alan 2006. *Macroeconomics – Principles and Policy*. Mason (Oh). Thomson South-Western.
- BAVA, Fabrizio; DEVALLE, Alain 2012. Corporate governance and best practices: the Parmalat case. *GSTF Business Review*, 2(1):51–58.
- BAXA, Josef 2015. *Zákony se musí promýšlet pro horší časy*. (rozhovor). On-line <http://neovlivni.cz/predseda-spravniho-soudu-baxa-rezat-soudce-neni-reseni/>, zveřejněno 1. 5. 2015.
- BECKER, Gary S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2):169–217.
- BECKER, Gary S. 1983. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98(3):371–400.
- BECKER, Gary S. 1993. *Human Capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Third edition. Chicago: The University of Chicago Press.
- BECKER, Gary S.; STIGLER, George J. 1974. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation on Enforcers. *Journal of Legal Studies*, 3(1):1–18.
- BECKER, Sascha O.; BOECKH, Katrin; HEINZ, Christa; WOESSMANN, Ludger 2015. The Empire Is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy. *The Economic Journal*, 126(590):40–74.
- BEDNÁŘ, Petr 2014. *Veřejný zájem, lobbying, korupce a klientelismus*. Diplomová práce. Plzeň: Západočeská univerzita.

- BEHN, Robert D. 2000. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- BELLAMY, Richard; PALUMBO, Antonio 2010. *Political Accountability*. Farnham: Ashgate Publishing Company.
- BĚLOHRADSKÝ, Václav 2011. *Korupce jako filosofický problém*. On-line, <http://www.novinky.cz/kultura/salon/233163-vaclav-belohradsky-korupce-jako-filosoficky-problem.html>, zveřejněno 13. 5. 2011.
- BENEŠ, František 2012. *Protektorát Čechy a Morava 1939–1945*. Praha: Profis.
- BENSON, Bruce L.; BADEN, John 1985. The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government. *Journal of Legal Studies*, 14(2): 391–410.
- BESANKO David A.; BRAEUTIGAM, Ronald A. 2008. *Microeconomics*. Third edition. Hoboken, (N.J.): John Wiley.
- BESLEY, Timothy; MCLAREN, John 1993. Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives. *The Economic Journal*, 103(416):119–141.
- BETANCOURT, Ingrid 2002. *Until Death Do Us Part: My Struggle to Reclaim Colombia*. New York: Harper Collins Publisher.
- BETTER REGULATION COMMISSION 2005. *Regulation – Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes*. London: Better Regulation Commission 2005.
- BEZPEČNOSTNÍ A INFORAMČNÍ SLUŽBA (BIS) 2011. *Výroční zpráva za rok 2010*. Praha: BIS.
- BEZPEČNOSTNÍ A INFORAMČNÍ SLUŽBA (BIS) 2012. *Výroční zpráva za rok 2011*. Praha: BIS.
- BEZPEČNOSTNÍ A INFORAMČNÍ SLUŽBA (BIS) 2013. *Výroční zpráva za rok 2012*. Praha: BIS.
- BEZPEČNOSTNÍ A INFORAMČNÍ SLUŽBA (BIS) 2014. *Výroční zpráva za rok 2013*. Praha: BIS.
- BEZPEČNOSTNÍ A INFORAMČNÍ SLUŽBA (BIS) 2015. *Výroční zpráva za rok 2014*. Praha: BIS.
- BHAGWATI, Jagdish N.; SRINIVASAN, Thirukodikaval N. 1980. Revenue Seeking. A Generalizations of the Theory of Tariffs. *Journal of Political Economy*, 88(6):1069–1087.
- BHAGWATI, Jagdish N.; BRECHER, Richard A.; SRINIVASAN, Thirukodikaval N. 1984. DUP Activities and Economic Theory. *European Economic Review*, 24(3):291–307.
- BINMORE, Ken 2007. *Playing for real: a text on game theory*. Oxford: Oxford University Press.
- BLANCHARD, Olivier 2010. *Macroeconomics*. Fifth edition. Upper Saddle River: Pearson/Prentice-Hall.
- BLANCHARD, Olivier; SHLEIFER, Andrei 2000. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia. *NBER Working Paper No. 7616*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- BLISS, Christopher; DI TELLA, Rafael D. 1997. Does competition kill corruption? *Journal of Political Economy*, 105(5):1001–1023.
- BOETTKE, Peter 1993. *Why Perestroika Failed: The Politics and Economics of Socialist Transformation*. New York: Routledge.
- BOETTKE, Peter 2011. *Robustní politická ekonomie pro 21. století*. Praha: Woltres Kluwer.
- BOHARA, Alok K.; MITCHELL, Neil J.; MITTENDORFF, Carl F. 2004. Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country Investigation. *The Policy Studies Journal*, 32(4):481–499.
- BOLOTOV, Ilya 2013. Analýza dosavadních přístupů k systematizaci příčin a průběhu světové finanční a ekonomické krize, *Scientia et Societas*, 9(1):3–16.
- BOOM, Felix; SKRAMLÍK, Pavel 2012. *Zákony fotbalové džungle*. Druhé vydání. Praha: Vydavatelství Blinkr.
- BOVENS, Mark 2007. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4):447–468.
- BRANISA, Boris; ZIEGLER, Maria 2011. Reexamining the link between gender and corruption: The role of social institutions. *Sborník příspěvků z German Development Economics Conference, Berlin, Germany*. Zurich: University of Zurich, Verein für Sozialpolitik, Research Committee Development Economics.

- BREN, Paulina 2013. *Zelinář a jeho televize: kultura komunismu po pražském jaru 1968*. Praha: Academia.
- BREEN, Michael; GILLANDERS, Robert 2012. Corruption, institutions and regulation. *Economics of Governance*, 13(3):263–285.
- BREJCHOVÁ, Soňa 2012. *Právo jako nástroj hospodářské politiky v kontextu ekonomické transformace*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta.
- BROADMAN, Harry G.; RECANATINI, Francesca 2002. Corruption and policy: Back to the roots. *The Journal of Policy Reform*, 5(1):37–49.
- BROWLING, Edgar K.; JOHNSON, William R. 1984. The Trade-Off between Equality and Efficiency. *Journal of Political Economy*, 92(2):175–203.
- BRUTON, Garry D.; FRIED, Vance H.; MANIGART, Sophie 2005. Institutional influences on the worldwide expansion of venture capital. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29(6):737–760.
- BUBER, Martin 2005. *Já a ty*. Praha: Kalich.
- BUDIL, Ivo a kol. 2012. *Historie, politika a současný život na Haiti*. Praha: Cevro Institut.
- BUEHN, Andreas; SCHNEIDER, Friedrich 2012. Corruption and the shadow economy: like oil and vinegar, like water and fire? *International Tax and Public Finance*, 19(1):172–194.
- BUCHANAN, James M. 1980. Rent-Seeking and Profit-Seeking. In: Buchanan, James M.; Tollison, Robert D.; Tullock, Gordon 1980. *Toward a Theory of Rent seeking society*. Texas: A&M University Press.
- BUCHANAN, James 2002. *Politika očima ekonoma*. Praha: Liberální institut.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon 1999. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc.
- BULVA, Radek 2007. *Korupce v tranzitivních ekonomikách*. Bakalářská práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- BUREŠ, Radim 2013. *V korupční síti: textová hra – příběh jednoho úředníka*. Praha: Transparency International ČR.
- BUREŠ, Radim a kol. 2015. *Jsou to i moje peníze*. Praha: Transparency International ČR.
- BURKI, Shahid J. 1999. *Pakistan: Fifty Years of Nationhood*. Third edition. Boulder (CO): Westview Press.
- BŮŽKOVÁ, Tereza 2009. *Korupce a rent seeking v tranzitivních ekonomikách na příkladu české transformace*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- CABADA, Ladislav; KUBÁT, Michal a kol. 2004. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- CAI, Hongbin; TREISMAN, Daniel 2004. State corroding federalism. *Journal of Public Economics*, 88(3–4):819–843.
- CAIDEN, Gerald E., CAIDEN, Naomi 1977. Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 37(3):301–309.
- CAIDEN, Gerald E. 2001. Corruption and Governance. In Caiden, Gerald E.; Dwivedi Onkar P.; Jabbra, Joseph G. (eds.) *Where Corruption Lives*. Bloomfield (GB): Kumarian Press.
- CANTO, Victor A.; LAFFER, Arthur B. 1982. *Foundations of Supply-Side Economics—Theory and Evidence*. New York: Academic Press.
- CAPLAN, Brian D. 2010. *Mýtus racionálního voliče: proč v demokraciích vítězí špatná politika*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- CARTIER-BRESSON, Jean 1997. The economics of corruption. In: Della Porta, Donatella; Mény, Yves (eds.) *Democracy and Corruption in Europe*. London: Pinter.
- CELENTANI, Marco; GANUZA, Juan-José 2002. Organized vs. competitive corruption. *Annals of Operations Research*, 109(1–4):293–315.
- CENTRUM PRO EKONOMIKU A POLITIKU 2007. *Marshallův plán: 60 let poté*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- CENTRUM PRO EKONOMIKU A POLITIKU 2008. *Moskevský protokol*. In: Centrum pro ekonomiku a politiku. *Srpen 1968: 40 let poté*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ 2016a. *Spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života – únor 2016*. On-line, http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7518/f3/ps160307.pdf, zveřejněno 7. 3. 2016.

- CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ 2016b. *Názor na rozšířenost a míru korupce veřejných činitelů a institucí – březen 2016*. On-line, http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7538/f3/po160407.pdf, zveřejněno 7. 4. 2016.
- CERQUETI, Roy; COPPIER, Raffaella; PIGA, Gustavo 2012. Corruption, growth and ethnic fractionalization: a theoretical model. *Journal of Economics*, 106(2):153–181.
- CESTA 2011. *Proč je v české politice korupce?* Přepis diskuse přípravného výboru think-tanku Cesta. On-line, <http://www.centrum-cesta.cz/files/akce/diskuse/proc-je-v-ceske-politice-korupce/prepis-diskuse-proc-je-v-ceske-politice-korupce.pdf>, zveřejněno 26. 4. 2011.
- COASE, Ronald H. 1937. The Nature of Firm. *Economica*, 4(16):346–405.
- COASE, Ronald H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1):1–44.
- COCKCROFT, Laurence 2012. *Global Corruption. Money, Power and Ethics in the Modern World*. London: I. B. Tauris.
- COLLIER, Michael 2002. Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach. *Crime, Law & Social Change*, 38(1):1–32.
- COLOMBATTO, Enrico 2003. Why is corruption tolerated? *Review of Austrian Economics*, 16(4):367–379.
- COMMONS, John 1934. *Institutional Economics*. New York: Macmillan.
- CUERVO-CAZURRA, Alvaro 2008. Better the devil you don't know: Types of corruption and FDI in transition economies. *Journal of International Management*, 14(1):12–27.
- ČASTORÁL, Zdeněk 2011. *Ekonomická kriminalita a management*. Praha: Univerzita Jana Ámose Komenského.
- ČESKÁ BIBLICKÁ SPOLEČNOST 1993. *Bible*. Praha: Česká biblická společnost.
- ČESKÁ TELEVIZE 2015. *A znovu rukopisy. Nová kniha vypráví o největším podvrhu českých dějin*. On-line, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/kultura/303213-a-znovu-rukopisy-nova-kniha-vypravi-o-nejvetsim-podvrhu-ceskych-dejin/>, zveřejněno 4. 3. 2015.
- ČÍŽEK, Lukáš 2016. Bujarý zelený večírek. *Fórum ochrany přírody*, 2016(2), on-line, <http://www.casopis.forumochranyprirody.cz/magazin/analyzy-komentare/bujary-zeleny-vecirek>.
- ČORNEJ, Petr 2013. *Dějiny českých zemí*. Praha: Fragment.
- ČORNEJ, Petr a kol. 2003. *Dějiny zemí koruny české I*. 9. vydání. Litomyšl: Paseka.
- DAHL, Robert 2001. *O demokracii: průvodce pro občany*. Praha: Portál.
- DAHRENDORF, Ralf 1991 *Úvahy o revoluci v dopise, který měl být zaslán jistému pánovi ve Varšavě*. Praha: Evropský kulturní klub.
- DANG, Duc A. 2013. How foreign direct investment promote institutional quality: Evidence from Vietnam. *Journal of Comparative Economics*, 41(4):1054–1072.
- DANON, Marko 2011. Contemporary Economic Research of Corruption. In: Bojanic, Ivana B.; Lulic, Mira (eds.) *Contemporary Legal and Economic Issues III*. Osijek: Jossip Juraj Strossmayer University.
- DAVID, Vladislav; NETT, Alexander 2007. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C.H. Beck.
- DAVIS, Jamwa H.; RHUE, John H. 2003. Perceptions of country corruption: antecedents and outcomes. *Journal of Business Ethics*, 43(4):275–288.
- DE GRAAF, Gjalte 2007. Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1/2):39–86.
- DE LA CROIX, David; DELAVALLADE, Clara 2009. Growth, public investment and corruption with failing institutions. *Economics of Governance*, 10(3):187–219.
- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. 1999. *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- DELAVALLADE, Clara 2006. Corruption and distribution of public spending in developing countries. *Journal of Economic and Finance*, 30(2):222–239.
- DE MARIA, Bill 2008. Neo-colonialism through measurement: a critique of the corruption perception index. *Critical Perspectives on International Business*, 4(2–3):184–202.
- DEMSETZ, Harold 1982. Barriers to Entry. *American Economic Review*, 72(1):47–57.

- DENÍK 2007. *Průzkum: Elity přiznávají, jak těží ze svých známostí*. On-line, http://www.denik.cz/z_domova/aktualne408050.html, zveřejněno 24. 4. 2007.
- DE SOTO, Hernando 1989. *The other path*. New York: Harper and Row.
- DE SOTO, Hernando 2007. *Mystérium kapitálu: proč kapitalismus triumfuje na západě a selhává všude jinde na světě*. Praha: Rybka Publishers.
- DEVÁTÁ, Markéta; SUK, Jiří; TŮMA, Oldřich (eds.) 2007. *Charta 77: od obhajoby lidských práv k demokratické revoluci 1977–1989*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR.
- DION, Michel 2010. What is corruption corrupting? A philosophical viewpoint. *Journal of Money Laundering Control*, (13)1:45–54.
- DION, Michel 2013. Uncertainties and presumptions about corruption. *Social Responsibility Journal*, 9(3):412–426.
- DIMANT, Eugen 2013. The nature of corruption: An interdisciplinary perspective. *Economics Discussion Papers, no. 2013–59*. Kiel: Kiel Institute for the World Economy. On-line, <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2013–59>.
- DIRIENZO, Cassandra E.; DAS, Jayoti; CORT, Kathryn T.; BURBRIDGE, John Jr. 2007. Corruption and the role of information. *Journal of International Business Studies*, 38(2):320–332.
- DI TELLA, Rafael; MACCULLOCH Robert 2006. Corruption and the demand for regulating capitalists. In: Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook of the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LOPEZ DE SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei 2002. The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117(1):1–37.
- DJILAS, Milovan 1958. *Nová třída: rozbor komunismu jako systému*. Lund: Sklizeň.
- DLOUHÝ, Martin; FIALA, Petr 2007. *Úvod do teorie her*. Praha: Oeconomia.
- DOBEŠ, Jan 2008. Hodnotové a kulturní důsledky Mnichova. In: Dejmek, Jindřich; Loužek, Marek (eds.) *Mnichov 1938*. Praha: CEP.
- DOBIÁŠ, Dalibor a kol. 2014. *Rukopisy královédvorský a zelenohorský a česká věda (1817–1885)*. Praha: Academia.
- DOUGHERTY, Sean; ESCOBAR, Octavio 2013. The Determinants of Informality in Mexico's States. *OECD Economics Department Working Papers*. Paris: OECD.
- DRDA, Adam; MLEJNEK, Josef; ŠKODA, Stanislav 2010. *Mýty o socialistických časech*. Praha: Člověk v tísni.
- DREHER, Axel; KOTSOGIANNIS, Christos; MCCORRISTON, Steve 2009. How do institutions affect corruption and the shadow economy? *International Tax and Public Finance*, 16(6):773–796.
- DREHER, Axel; SCHNEIDER, Friedrich 2010. Corruption and the shadow economy: an empirical analysis. *Public Choice*, 144(1–2):215–238.
- DRUCKER, Peter F. 2002. *To nejdůležitější z Druckera v jednom svazku*. Praha: Management Press.
- DUBOVSKÁ Zorica; PETRŮ, Tomáš; ZBOŘIL, Zdeněk 2005. *Dějiny Indonésie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- DVORSKÁ-KRUPKOVÁ, Ladislava 1994. *Teorie veřejné volby*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra 2012a. *Rozkrádání státu*. Praha: Univerzum.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra 2012b. *Hradní lapka, či lapkové potulní?* On-line, <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=125&clanek=051204>.
- DVOŘÁKOVÁ Vladimíra 2012c. *Korupční systém nemá jedinou hlavu*. On-line, <http://student.finance.cz/zpravy/finance/347865-vladimira-dvorakova-korupcni-system-nema-jednu-hlavu>, zveřejněno 2. 4. 2012.
- EDGEWORTH, Francis Y. 1903. The Tariff Problem by W. J. Ashley. *The Economic Journal*, 133(52):571–575.
- EGGER, Peter; WINNER, Robert H. 2005. Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment. *European Journal of Political Economy*, 21(4):932–952.
- EGGERTSSON, Thrainn 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EHRlich, Isaac; LUI, Francis T. 1999. Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth. *The Journal of Political Economy*, 107(6):270–292.

- EIBL, Lukáš 2013. *Důsledky opoziční smlouvy*. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS 2013. *Co znamenají pojmy korupce, klientelismus a střet zájmů?* On-line, <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/korupce-jednani-uredniku/rada/klientelisticky-nebo-pravni-stat-korupce-klientelism>.
- EKONOMICKÝ DENÍK 2016. *Jsme nejlepší v Evropě! Zadáváme nejvíc tendrů bez soutěže*. On-line, <http://ekonomicky-denik.cz/jsme-nejlepsi-v-evrope-zadavame-nejvic-tendru-bez-souteze/>, zveřejněno 29. 4. 2016.
- ELAZAR, Daniel 1966. *American Federalism: a View from States*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- ELLIOTT, Kimberly A. 2004. Corruption as an international policy problem: overview and recommendations. In: Elliott, Kimberly A. (ed.) *Corruption and the global economy*. Washington, D.C.: Peterson Institute.
- ELSTER, Jon 1989. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ERNST & YOUNG 2012. *Global Fraud Survey*. On-line, <http://www.ey.com/GL/en/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/Global-Fraud-Survey---a-place-for-integrity>.
- EVERETT, Jeff; NEU, Dean; RAHAMAN, Abu S. 2006. The global fight against corruption: A foucaultian, virtues-ethics framing. *Journal of Business Ethics*, 65(1):1-12.
- ESTY, Daniel C.; PORTER Michael E. 2002. National environmental performance measurement and determinants. In: Esty, Daniel; Cornelius, Peter K. (eds.) *Environmental Performance Measurement: The Global Report 2001–2002*. Oxford: Oxford University Press.
- FACKLER, Tim; LIN, Tse-Min 1995. Political corruption and presidential elections, 1929–1992. *Journal of Politics*, 57(4):971–993.
- FAMA, Eugene F. 1965. Random Walks In Stock Market Prices. *Financial Analysts Journal* 21(5):55–59.
- FAMA, Eugene 1970. Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work. *Journal of Finance*, 25(2):383–417.
- FIALA, Šimon 2012. *Korupce jako narativ*. Bakalářská práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních studií.
- FINCKENAUER, James O. 2007. *Mafia and Organized Crime: A Beginner's Guide*. London: Oneworld publications.
- FEIK, Vladan 2007. *Korupce jako deviantní a patologické chování*. Bakalářská práce. Zlín: Univerzita Tomáše Bati, Fakulta humanitních studií.
- FEREJOHN, John 1986. Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50(1):5–25.
- FICARELLA, Nicola; GAVRIDIS, Michael 2004. Enron & Parmalat two twins parables. *SSRN Working Paper Series*. On-line, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=886921.
- FIJNAUT, Cyrille; HUBERTS, Leo 2002. Corruption, Integrity and Law Enforcement: An Introduction. In: Fijnaut Cyrille; Huberts, Leo, (eds.) *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Den Haag: Kluwer Law International.
- FISCHER, Josef L. 1946. *Den po válce*. Praha: Václav Petr.
- FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta 2002. Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3):325–345.
- FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta 2006. Bargaining for bribes: the role of institutions. In: Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- FISMAN, Raymond; SVENSSON, Jakob 2007. Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, 83(1):63–75.
- FISMAN, Raymond; MIGUEL, Edward 2008. How Economics Can Defeat Corruption. *Foreign Policy*, 168(5):66–74.
- FRANK, Robert H.; BERNANKE, Ben S. 2002. *Ekonomie*. Praha: Grada Publishing.
- FRIČ, Pavol a kol. 1999. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G.

- FRIČ, Pavol 2001. Korupce: deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Příklad české policie. *Sociologický Časopis*, 37(1):65–72.
- FRIČ, Pavol 2008. Světlé a stíné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti. *Sociologický Časopis*, 44(2):295–319.
- FRIČ, Pavol 2012. *Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption*. Paper prepared for the International Conference on Corruption: Causes, Consequences and Control – Perspectives from Transitioning and Transitioned States. Karachi, Pakistan, October 20–21, 2012. On-line, <http://pp.lao.org.pk/wp-content/uploads/2013/07/Political-Consumerism-on-the-Political-Market-A-systemic-solution.pdf>.
- FRIČ, Pavol 2013. Sobeckostí proti korupci. *Lidové noviny*, 5.1.2013.
- FRIEDMAN, Milton 1992. *Kapitalismus a svoboda*. Praha: Liberální institut.
- FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rosa 1992. *Svoboda volby*. Praha: Liberální institut.
- FRIEDRICH, Carl J. 1989. Corruption: Concepts in Historical Perspective. In Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael; Levine, Victor T. (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. Second edition. New Brunswick: Transaction Publisher.
- FRITZEN, Scott 2005. The 'misery' of implementation: Governance, institutions and anti-corruption in Vietnam. In. Tarling, Nicholas (ed.) *Corruption and good governance in Asia*. London: Routledge.
- FRYDMAN, Roman; RAPACZYNSKI, Andrzej; EARLE, John S. 2013. *The privatization process in Russia, Ukraine, and the Baltic States: economic environment, legal and ownership structure, institutions for state regulation, overview of privatization programs, initial transformation of enterprises*. Budapest: Central European University Press.
- FULBROOK, Mary 2010. *Dějiny moderního Německa: od roku 1918 po současnost*. Praha: Grada.
- FURET, Francois 2004. *Francouzská revoluce: Díl 1 – od Turgota k Napoleonovi (1770–1814)*. Praha: Agro.
- FURUBOTN, Erik G.; RICHTER, Rudolf 2005. *Institutions and Economic Theory*. Second edition. Michigan: The University of Michigan Press.
- FURUTAN, Omid 2011. Corruption in Slovakia: ethical issues from a systematic point of view. *Journal of Academic and Business Ethics*, 3(1):1–10.
- GAIVORONSKAYA, Yana V.; FILONENKO, Tatiana V. 2015. Corruption in Russia: Cause and Effect Relations. *Asian Social Science*, 11(13):206–211.
- GALBÁCS, Peter 2015. *The Theory of New Classical Macroeconomics: a Positive Critique*. Heidelberg: Springer.
- GALIANI, Sebastian; WEINSCHLBAUM, Federico 2013. Social Status and Corruption. *Nordic Journal of Political Economy*, 38(1):1–16.
- GALLINA, Nicole 2013. Anti-corruption revisited: the case of the Czech Republic and Slovakia. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7(1, Supplement):183–218.
- GAMBETTA, Diego 1993. *The Sicilia Mafia: the business of private protection*. Cambridge (Ma): Harvard University Press.
- GEBHART, Jan; KUKLÍK, Jan 2004. *Druhá republika 1938–1939: svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě*. Praha: Paseka.
- GÉNAUX, Maryvonne 2004. Social sciences and the evolving concept of corruption. *Crime, law and social change*, 42(1):13–24.
- GERLOCH, Aleš; BERAN, Karel a kol. 2014. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právním řádu*. Praha: Leges.
- GERRING, John; THACKER, Strom C. 2004. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(2):295–330.
- GETZ, Kathleen; VOLKEMA, Robert 2001. Culture, perceived corruption, and economics: a model of predictors and outcomes. *Business and Society*, 40(1):7–30.
- GIGLIOLI, Pier P., 1996, Political corruption and the media: the Tangentopoli affair. *International Social Science Journal*, 48(149):381–394.
- GIOVANNONI, Francesco 2011. Lobbying versus corruption. *CESifo DICE Report*, 9(1):12–16.
- GIRLING, John. 1997. *Corruption, Capitalism, and Democracy*. New York: Routledge.

- GLAESER, Edwaerd L.; SHLEIFER, Andrei 2002. Legal Origins. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4):1193–1229.
- GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAIM, Moises 1997. The globalization of corruption. In: Elliott, Kimberly A. (ed.) *Corruption and the global economy*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- GOČEV, Petr 2006. *Co opravňuje vertikální přerozdělování*. Brno: Trast pro ekonomiku a společnost.
- GOLDSMITH, Arthur A. 1999. Slapping the grasping hand: correlates of political corruption in emerging markets. *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4):865–883.
- GOUDIE, Andrew W.; STASAVAGE, David 1998. A framework for the analysis of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 29(2–3):113–159.
- GOULD, David J.; AMARO-REYNES, Jose A. 1983. The Effects of Corruption on Administrative Performance. Illustrations from Developing Countries. *World Bank Staff Working Paper, no. 580*. Washington, D.C.: World Bank.
- GRAEFF, Peter 2005. Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital. In: Lambsdorff, Johann; Taube, Matthias; Schramm, Markus (eds.) *The new institutional economics of corruption*. London: Routledge.
- GRAEFF, Peter; MEHLKOP, Guido 2003. The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries. *European Journal of Political Economy*, 19(3): 605–20.
- GRAEFF, Peter; SVENDSEN, Gert T. 2012. Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union. *Quality & Quantity*, 47(5):2829–2846.
- GRANOVETTER, Mark S. 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6):1360–1380.
- GRANOVETTER, Mark 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3):481–510.
- GRATCHEV, Mikhail V. 2001. Forethought: making the most of cultural differences. *Harvard Business Review* 79(9):28–29.
- GREIF, Anver 1994. Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *Journal of Political Economy*, 102(5):912–950.
- GRUNTOVÁ, Jitka 2002. *Legendy a fakta o Oskaru Schindlerovi*. Praha: Naše vojsko.
- GUPTA, Sanjeev; DE MELLO, Luiz; SHARAN, Raju 2001. Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, 17(4):749–777.
- GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa 2002. Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Economics of governance*, 3(1):23–45.
- HABIB, Mohsin; ZURAWICKI, Leon 2002. Corruption and foreign direct investment. *Journal of International Business Studies*, 33(2):291–307.
- HALLER, Dieter 2008. Corruption in the context of European welfare state. *Anthropological journal of European cultures*, 17(2):130–144.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka; MAAYTOVÁ, Alena a kol. 2010. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer.
- HAMPL, Petr 2013. *Škodí korupce a daňové úniky ekonomice? Méně, než si myslíte*. On-line, <http://petrhامل.com/skodi-korupce-a-danove-uniky-ekonomice#sthash.Du0eZ1AT.dpuf>
- HAMPL, Petr 2015a. *Půlnoční rozhovor*. On-line, <http://petrhامل.com/pulnocni-rozhovor>.
- HAMPL, Petr 2015b. *Pokus o analýzu situace Strany svobodných občanů po roce od eurovoleb*. On-line, <http://petrhامل.com/analyza-svobodnych#sthash.kFjXEaVL.dpuf>.
- HAMPL, Petr 2015c. *White collar revisited – millsovská teorie vlivu byrokratizace na sociální a ekonomický vývoj západních společností*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Katedra sociologie.
- HAMŠÍK, Martin 2006. Korupce a lobby. In: Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- HANOUSEK, Jan; KOČENDA, Evžen 2011. Vazba korupce a hospodářské svobody na veřejné finance a investice nových členů EU. *Politická ekonomie*, 59(3):310–328.

- HAQUE, Emranul M.; KNELLER, Richard 2009. Corruption clubs: endogenous thresholds in corruption and development. *Economics of Governance*, 10(4):345–373.
- HARLEY, Hugh A. 2009. *The price of corruption, an institutional analysis of the impacts of corruption on economic development*. Ph.D. Thesis. Claremont: The Claremont Graduate University.
- HARO-SUINAGA, Victoria 2004. *Corruption in Law Enforcement, Public Policy and Underdevelopment*. Ph.D. Thesis. New York: Columbia University.
- HARRISS-WHITE, Barbara; WHITE, Gordon. 1996. Corruption, liberalization and democracy: editorial introduction. *IDS Bulletin*, 27(2):1–5.
- HARROD, Roy 1970. *Sociology, Morals and Mystery*. London: Macmillan.
- HARSTAD, Bard; SVENSSON, Jakob 2011. Bribes, Lobbying and Development. *American Political Science Review*, 105(1):46–63.
- HAUK, Esther; SAEZ-MARTI, Maria 2002. On the cultural transmission of corruption. *Journal of Economic Theory*, 107(2):311–335.
- HAVEL, Jiří 2004. Budování institucí v České republice. *Politická ekonomie*, 52(6):723–739.
- HAVEL, Václav 2012. *Moc bezmocných a jiné eseje*. Praha: Knihovna Václava Havla.
- HAVLÍČEK, Karel 2016. *Až normativní smysl práva nahradí matematické vzorečky*. On-line, http://ceskapozice.lidovky.cz/az-normativni-smysl-prava-nahradi-matematicke-vzorecky-p2p-tema.aspx?c=A160316_225533_pozice-tema_lube, zveřejněno 18. 3. 2016.
- HAVLÍK, Petr 2013. *Česká omerta*. On-line, <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/petr-havlik.php?itemid=20086>, zveřejněno 1. 6. 2013.
- HAVLÍK, Petr 2015. *Korupce v éře vlády oligarchie*. On-line, <http://blog.aktualne.cz/blogy/petr-havlik.php?itemid=24855>, zveřejněno 11. 3. 2015.
- HAYEK, Friedrich A. 1990. *Cesta do otroctví*. Praha: Academia.
- HAYEK, Friedrich A. 1993. Výsledky lidského jednání, nikoli lidského záměru. In: Ježek, Tomáš (ed.) *Liberální ekonomie: kořeny euroamerické civilizace*. Praha: Prostor.
- HAYEK, Friedrich A. 1994. *Právo, zákonodárství a svoboda*. Druhé vydání. Praha: Academia.
- HAYEK, Friedrich A. 1995. *Osudová domýšlivost: omyly socialismu*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- HECKELMANN, Jac C.; POWELL, Benjamin 2010. Corruption and institutional environment for growth. *Comparative economic studies*, 52(3):351–378.
- HEIDEGGER, Martin 1996. *Bytí a čas*. Praha: Oikoymenh.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. (ed.) 1970. *Political corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. 1989. Perspectives on the Perception of Corruption. In: Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael; Levine, Victor T. (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. Second edition. New Brunswick: Transaction Publisher.
- HEISSLER, Herbert; VALENČÍK, Radim; WAWROSZ Petr 2010. *Mikroekonomie středně pokročilý kurs*. Praha: Vysoká škola finanční a správní.
- HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel 1999. *Measuring governance corruption, and state capture*. *World Bank policy research working paper, no. 2312*. Washington, D.C.: World Bank.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven 2004. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(4):725–740.
- HENDRYCH, Dušan a kol. 2012. *Správní právo – obecná část*. Osmé vydání. Praha: C. H. Beck.
- HESS, David 2009. Catalyzing corporate commitment to combating corruption. *Journal of Business Ethics*, 88(4):781–790.
- HESSAMI, Zohal 2014. Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy*, 34(1):372–389.
- HEYWOOD, Paul 1997. Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, 45(3):417–435.
- HEYWOOD, Andrew 2004. *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia.
- HIGGS, Robert 2006. *Politická ekonomie strachu*. Praha: Alfa Publishing.
- HIRSCH, Fred 1977. *The Social Limits to Growth*. London: Routledge & Kegan Paul.

- HLOUŠEK, Vít; KOPEČEK, Lubomír 2012. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a v Československu*. Brno: Barrister & Principal.
- HODGSON, Geoffrey M. 1988. *Economics and Institutions A manifesto for a Modern Institutional Economics*. Cambridge Polity Press.
- HODGSON, Geoffrey M. 2000. What is the Essence of Institutional Economics? *Journal of Economic Issues*, 34(2):317–29.
- HODGSON, Geoffrey M. 2003. *Recent Developments in Institutional Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- HODGSON, Geoffrey M. 2007a. The Revival of Veblenian Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, 41(2):325–340.
- HODGSON, Geoffrey M. (ed.) 2007b. *The Evolution of Economic Institutions: a Critical Reader*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- HODGSON, Geoffrey M.; JIANG, Shuxia 2007. The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective. *Journal of Economic Issues*, 41(4):1043–1061.
- HOFSTEDE, Geert 1997. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw Hill.
- HOFSTEDE, Geert 2003. *Culture's consequences, comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Second edition. Newbury Park: Sage.
- HOLMAN, Robert 2000. *Transformace české ekonomiky: v komparaci s dalšími zeměmi střední Evropy*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- HOLMAN, Robert 2001. *Ekonomie*. Druhé vydání. Praha: C.H. Beck.
- HOLMAN, Robert a kol. 2005. *Dějiny ekonomického myšlení*. Třetí vydání. Praha: C. H. Beck
- HOLMAN, Robert 2007. *Mikroekonomie středně pokročilý kurz*. Druhé vydání. Praha: C.H. Beck.
- HOPPE, Hans-Hermann 2002. O omylech klasického liberalismu a budoucnosti svobody. In. Boaz, David *Liberalismus*. Praha: Liberální institut.
- HOPPE, Hans-Hermann 2009. *Demokracie, anarchie a omyly ekonomie*. Praha: Alfa Publishing.
- HORNÍK, Jan 2012. *Trestněprávní úprava korupce a úplatkářství*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta.
- HOROWITZ, Joan 2002. Academia in Italy Rues an Exodus: Posting System Seen as Corrupt. *Boston Globe*, 7. 6. 2002.
- HRBÁČEK, Jan 2012. Romešovy loutky. *Euro*, 14. 2. 2012, p. 18–21.
- HUERTA DE SOTO, Jesús. 2012. *Rakouská škola*. Praha: Dokořán.
- HUERTA DE SOTO, Jesús. 2013. *Teorie dynamické efektivity*. Praha: Dokořán.
- HUNT, Jenifer 2006. How Corruption Hits People When They Are Down. *NBER Working Paper No. 12490*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- HUNT, Jennifer; LASZLO, Sonia 2005. Bribery: Who Pays, Who Refuses, What Are the Payoffs. *NBER Working Paper No. 11635*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1989. Modernization and Corruption. In Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael; Levine, Victor T. (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. Second edition. New Brunswick: Transaction Publisher.
- HUSÁK, Petr 1997. *Budování kapitalismu v Čechách*. Praha: Volvox globator.
- HUSÁK, Petr 2013. *Česká cesta ke svobodě: politické drama o šestnácti dějstvích s otevřeným koncem*. Praha: Mladá Fronta.
- HUSTED, Bryan W. 1999. Wealth, Culture, and Corruption. *Journal of International Business Studies*, 30(2):339–359.
- CHAFUEN, Alejandro A.; GUZMÁN, Eugenio 2000. Economic freedom and corruption. In. O'Driscoll, Gerald P.; Holmes, Kim R.; Kirkpatrick, Melanie (eds.) *Index of economic freedom*. Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- CHANG, Chan S.; CHANG, Nahn J.; FREESE, Barbara T. 2001. Offering gifts or offering bribes? Codes of ethics in South Korea. *Journal of Third World Studies*, 18(1):125–139.

- CHARRON, Nicholas; LAPUENTE, Victor 2011. Which Dictators Produce Quality of Government? *Studies of Comparative International Development*, 46 (4):397–423.
- CHATTERJEE, Ishita; RAY, Ranjan 2014. Crime, corruption and the role of institutions. *Indian Growth and Development Review*, 7(1):73–95.
- CHAVANCE, Bernard 2008. Formal and informal institutional change: the experience of postsocialist transformation. *The European Journal of Comparative Economics*, 5(1):55–71.
- CHAVANCE, Bernard 2009. *Institutional economics*. London: Routledge.
- CHMELÍK, Jan; TOMICA, Zdeněk 2011. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde.
- CHOI, Jay P.; THUM, Marcel 2005. Corruption and the shadow economy. *International Economic Review*, 46(3):817–836.
- CHYTKOVÁ, Radka 2012. *Vypovídající schopnost měření korupce*. Diplomová práce. Brno: Mendelova univerzita, Provozně-ekonomická fakulta.
- IDNES.CZ 2008. *Chcete fotky Tlustého in flagranti? Politické vydírání v bodech*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/chcete-fotky-tlusteho-in-flagranti-politicke-vydirani-v-bodech-pvk-/domaci.aspx?c=A080905_075445_domaci_jba, zveřejněno 5. 9. 2008.
- IDNES.CZ 2010a. *Bártova ABL špehovala političku ODS, měla ji zdiskreditovat*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/bartova-abl-spehovala-politickou-ods-mela-ji-zdiskreditovat-p4p-/domaci.aspx?c=A100929_200036_domaci_vel, zveřejněno 29. 10. 2010.
- IDNES.CZ 2010b. *Bývalý bankovní ředitel Moravec půjde na tři roky do vězení*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/byvaly-bankovni-reditel-moravec-pujde-na-tri-roky-do-vezeni-p4w-/krimi.aspx?c=A101105_105537_krimi_wlk, zveřejněno 5. 11. 2010.
- IDNES.CZ 2011. *Lobbista Novotný i exstarosta Kvapil jsou ve vězení, odsedí si 4 roky*. On-line, http://brno.idnes.cz/lobbista-novotny-i-exstarosta-kvapil-jsou-ve-vezeni-odsedi-si-4-roky-1g6-/brno-zpravy.aspx?c=A110622_145055_brno-zpravy_dmk, zveřejněno 22. 6. 2011.
- IDNES.CZ 2012a. *Poslanec Pekárek dostal pět let vězení za to, že si řekl o úplatek*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/odvolaci-soud-s-poslancem-pekarkem-dt5-/krimi.aspx?c=A121218_084752_krimi_hv, zveřejněno 18. 12. 2012.
- IDNES.CZ 2012b. *Exsenátor Novák odmítl podmínku za úplatek. Při odvolání dostal 4 roky*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/odvolaci-soud-alexandr-novak-di4-/krimi.aspx?c=A120716_1804369_usti-zpravy_oks, zveřejněno 16. 7. 2012.
- IDNES.CZ 2013. *Podle 94 procent Čechů je ve vládě korupce. „Porazila“ nás Tanzanie*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/cesko-korupce-pruzkum-068-/domaci.aspx?c=A131018_200222_zahranicni_pul, zveřejněno 18.10.2013.
- IDNES.CZ 2014. *Česká justice zpomaluje. Žebříček nejhorších soudů vede Ústí*. On-line, http://zpravy.idnes.cz/soudy-mezirocne-zpomalily-nejhorsiji-je-usti-fz1-/domaci.aspx?c=A140821_120018_domaci_jp, zveřejněno 21. 8. 2014.
- IKSP 2012. *Britské strategické dokumenty k prevenci a potírání závažné trestné činnosti*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- ISPORT.CZ 2015a. *Celá zpověď sudího Kovaříka: jak Bebr řídí i ponižuje rozhodčí*. On-line, <http://isport.blesk.cz/clanek/fotbal-synot-liga-rocnik-2015-16/244752/cela-zpoved-sudihokovarika-jak-berbr-ridi-i-ponizuje-rozhodci.html>, zveřejněno 24. 8. 2015.
- ISPORT.CZ 2015b. *Šéf Teplic je nekompromisní: Roman Bebr? Ihned odvolat!* On-line, <http://isport.blesk.cz/clanek/fotbal-synot-liga-rocnik-2015-16/245253/sef-teplic-je-nekompromisni-roman-berbr-ihned-odvolat.html>, zveřejněno 30. 8. 2015.
- ISPORT.CZ 2015c. *Bývalý sudí Kocián: Peltovi jsem se kvůli Berbrovi ozval. Bez odezvy*. On-line, http://isport.blesk.cz/clanek/fotbal/245606/byvaly-sudi-kocian-peltovi-jsem-se-kvuli-berbrovi-ozval-bez-odezvy.html?utm_source=isport.cz&utm_medium=copy, zveřejněno 3. 9. 2015.
- JAHIC, Hatidza; CINJAREVIC, Merima 2014. Corruption and economic growth: grease or sand syndrome? *Proceedings from 8th international conference Economic and social development, Zagreb, Croatia*. Varazdin: VADEA.
- JAIN, Arvind K. 1998. Models of corruption. In: Jain, Arvind K. (ed.) *Economics of corruptions*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- JAIN, Arvind 2001. Corruption. A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1):71–121.

- JAKL, Ladislav 2013. *Polemika IVK: Janu Stráskému – Boj o transformaci 90. let je bojem o dnešek*. On-line, <http://www.institutvk.cz/polemiky/polemika-ivk-janu-straskemu-boj-o-transformaci-90-let-je-bojem-o-dnesek>, zveřejněno 29. 3. 2013.
- JAKOVLEV, Andrej 2006. The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe-Asia Studies*, 58(7):1033–1056.
- JELÍNKOVÁ, Barbora 2012. *Perspektivy vývoje velké korupce v ČR*. On-line. <http://www.sekuritaci.cz/perspektivy-vyvoje-velke-korupce-v-cr/>, zveřejněno 2. 4. 2012.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4):305-360.
- JEŽEK, Tomáš 2006. *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. Praha: Oeconomica.
- JEŽEK, Tomáš 2014. *Eseje ekonomické a ekonomii blízké*. Praha: Oeconomica.
- JIMÉNEZ, Fernando; VILLORIA, Manuel; QUESADA, Mónica G. 2012. Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex localis*, 10(4):363-381.
- JIN, Hehui; QIAN, Yingyi; WEINGHAST, Barry R. 1999. *Regional Decentralism and Fiscal Incentives: Federalism: Chinese style*. On-line, <http://down.cenet.org.cn/upfile/56/2005618193818169.pdf>.
- JONG-SUNG, You; KHAGRAM, Sanjeev 2005. A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*, 70(1):136–157.
- JOHANNSEN, Lars; PEDERSEN, Karin H. 2011. For the common good: Combatting corruption in new EU member states. *Journal of Comparative Politics*, 4(1):91–110.
- JOHNSTON, Michael 2012. Building a social movement against corruption. *Brown Journal of World Affairs*, 18(11):57–74.
- JOSKOW, Paul L. 2008. Introduction to New Institutional Economics: A Report Card. In: Brousseau, Eric; Glachant, Jean-Michel (eds.) *New Institutional Economics – a Guidebook*. Cambridge (USA): Cambridge University Press.
- JOWITT, Ken 1992. *New World Disorder: the Leninist extinction*. Los Angeles: University of California Press.
- JUREČKA, Václav a kol. 2013. *Mikroekonomie*. Druhé vydání. Praha: Grada.
- JÜTTING, Johannes 2003. Institutions and Development: Critical Review. *Working Paper No. 210*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- KABELE, Jiří; HÁJEK, Martin 2008. *Jak vládli? Průvodce hierarchiemi reálného socialismu*. Brno: Doplněk.
- KAHNEMAN, Daniel 2012. *Myšlení rychlé a pomalé*. Brno: Jan Melvil.
- KAISER, Daniel 2016. Boj s korupcí na světové úrovni. *Echo*, Vol. 3, No. 5, pp. 28–31.
- KALENSKÝ, Jakub 2013a. *Opoziční smlouva: Zemanovy mýty, polopravdy a lži*. On-line, http://ceskapozice.lidovky.cz/opozicni-smlouva-zemanovy-myty-polopravdy-a-lzi-fbh-/tema.aspx?c=A130120_235219_pozice_92044, zveřejněno 21. 1. 2013.
- KALENSKÝ, Jakub 2013b. *Pozoruhodné zvolení Ondřeje Palounka do čela ODS v Nuslích*. On-line, http://ceskapozice.lidovky.cz/pozoruhodne-zvoleni-ondreje-palounka-do-cela-ods-v-nuslich-poo-/tema.aspx?c=A130227_215024_pozice_99562, zveřejněno 28. 2. 2013.
- KALINOVÁ, Lenka 2007. *Společenské proměny v čase socialistického experimentu*. Praha: Academia.
- KALINOVÁ, Lenka 2012. *Konec nadějí a nová očekávání*. Praha: Academia.
- KAMENÍČEK, Jiří 2003. *Lidský kapitál: úvod do ekonomie chování*. Praha: Karolinum.
- KANT, Immanuel. 1990. *Základy metafyziky mravů*. Praha: Svoboda.
- KAPLAN, Karel 1991. *Československo v letech 1945–1948*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství.
- KAPLAN, Karel 2012. *Národní fronta, 1948–1960*. Praha: Academia.
- KARKLINS, Rasma 2002. Typology of post-communist corruption. *Problems of Post Communism*, 49(4):22–32.
- KARKLINS, Rasma. 2005. *The system made me do it: corruption in post-communist societies*. Armonk, (N.Y.): M.E. Sharpe
- KAUFMANN, David 1997. Corruption: the facts. *Foreign Policy*, 107(2):114–131.

- KAUFMANN, David 2005. Myths and realities of Governance and Corruption. *SSRN Working Paper Series*. On-line, http://papers.ssrn.com/SOL3/papers.cfm?abstract_id=829244.
- KAUFMANN, David; SIEGELBAUM, Paul 1997. Privatization and Corruption in Transition Economies. *Journal of International Affairs*, 50(2):419–458.
- KAUFMANN, David; WEI, Shang-Jin 1999. Does "grease money" speed up the wheels of commerce? *NBER Working Paper*, no. 7093. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- KAUFMANN, Daniel; VICENTE, Pedro 2011. Legal Corruption. *Economics and Politics*, 23(2):195–219.
- KAUTMAN, František 2015. *O českou národní identitu*. Praha: Pulchra.
- KAYES, Christopher D. 2006. Organizational corruption as theodicy. *Journal of Business Ethics*, 67(1):51–62.
- KEYNES, John Maynard 1963. *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Praha: Nakladatelství ČSAV.
- KHAN, Feisal 2009. Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World. *American Review of Political Economy*, 6(2):16–39.
- KHAN, Mushtaq H. 2006. Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis. In: Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook of the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- KINGSTON, Christopher G. 2001. *Essays on social structure and corruption*. Ph. D. Thesis. Stanford: Stanford University.
- KIRZNER, Israel 1998. *Jak fungují trhy*. Praha: Megaprint.
- KLAUS, Václav 1995. *Ekonomická teorie a realita transformačních procesů*. Praha: Management Press.
- KLAUS, Václav 2000. *Co vytvořil toleranční patent?* On-line, <http://www.klaus.cz/clanky/1183>, zveřejněno 26. 1. 2000.
- KLAUS, Václav 2013. *S výroky Jana Stráského zásadně nesouhlasím*. On-line, <http://www.klaus.cz/clanky/3335>, zveřejněno 3.4. 2013.
- KLAUS, Václav 2014a. *Chtěli jsme víc než supermarket: kniha k 25. výročí pádu komunismu*. Praha: Fragment.
- KLAUS, Václav 2014b. *Cesta do Hongkongu po 10 letech*. On-line, <http://www.klaus.cz/clanky/3625>, zveřejněno 8. 9. 2014.
- KLAUS, Václav; TOMŠÍK, Vladimír 2007. *Makroekonomická fakta české transformace*. Brno: NC Publishing.
- KLÍMA, Michal 2006. Stranictví a klientelismus v Česku. In: Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- KLÍMA, Michal 2015. *Od totality k defektní demokracii: privatizace a kolonizace politických stran netransparentním byznysem*. Praha: SLON.
- KLIMEK, Antonín 1996. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1918–1936 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví. 1., Hrad a Pětka*. Praha: Panevropa.
- KLIMEK, Antonín 1998. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926–1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví. 2., Kdo po Masarykovi?*. Praha: Panevropa.
- KLIMEK, Antonín; HOFMAN, Petr 1995. *Vítěz, který prohrál: generál Radola Gajda*. Praha: Paseka.
- KLIMEŠ, Jeroným 2006. Korupce v policejní práci. In: Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- KLIMEŠOVÁ, Magdaléna 2012. *Korupce v ČR – metodická příručka pro pedagogy středních škol*. Praha: Respekt institut.
- KLÍMOVÁ, Jana 2009. Svazák, který posílil. *Mladá fronta DNES*, 19. 11. 2009, p. A15.
- KLITGAARD, Robert 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- KLITGAARD, Robert 1996. Bolivia: Healing Sick Institutions in La Paz. In: Klitgaard, Robert; Williams, Anne (eds.) *Governance and Economy in Africa: Tools for Analyzing and reform of Corruption*. Dakar: USAID Center.
- KLITGAARD, Robert 1998. International Cooperation against Corruption. *Finance and Development*, 35(1):3–6.

- KLITGAARD, Robert, 2011. Fighting corruption. *CESifo DICE Report*, 9(2): 31–35.
- KLITGAARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald, PARRIS, Lindsey H. 2000. *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington: World Bank Institute.
- KLUSOŇ, Václav 1991. *Konvergence poslušnosti reform*. Praha: Ekonomický ústav.
- KLUSOŇ, Václav 2004. *Instituce a odpovědnost*. Praha: Karolinum
- KLUSOŇ, Václav 2007. *Úvahy post-transformační*. Praha: Karolinum.
- KLVAČOVÁ, Eva a kol. 2006. *Dobývání renty: teorie a praxe*. Praha: Professional Publishing.
- KLVAČOVÁ, Eva a kol. 2008. *Fenomén dobývání renty a jeho vliv na české veřejné finance*. Praha: Professional Publishing.
- KMENTA, Jaroslav 2011. Bárta sepsal detailní plán, jak ovládnout politiku. *Mladá fronta DNES*, 8. 4. 2011, p. A8.
- KNACK, Stephen 2006. Measuring corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators. *World Bank Policy Research Paper 3968*. Washington, D.C. World Bank.
- KNAPP, Viktor a kol. 1997. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde.
- KOBONBAEV, Maksat 2008. *Why is Corruption Less Pervasive in the Baltic States than in Central Asia? Institutional Explanation with Particular Focus on Estonia and Kyrgyzstan*. Ph.D. Thesis. St. Louis: University of Missouri.
- KOHN, Meir 2004. Value and Exchange. *CATO Journal*, 24(3):303–339.
- KOHOUT, Pavel 2009a. *Racionální očekávání a jejich nerozumnost*. On-line, <http://finmag.penize.cz/ekonomika/263136-racionalni-ocekavani-a-jejich-nerozumnost>, zveřejněno 3. 3. 2009.
- KOHOUT, Pavel 2009b. *Neoliberalismus a otázka viny*. On-line, <http://finmag.penize.cz/ekonomika/263152-neoliberalismus-a-otazka-viny>, zveřejněno 19. 2. 2009.
- KOHOUT, Pavel (ed.) 2011. *Boj proti korupci*. Praha: NERV.
- KOHOUT, Pavel 2016. O nerovnosti. On-line, <http://www.pavel-kohout.cz/clanky/o-nerovnosti>, zveřejněno 23. 1. 2016.
- KOLCUNOVÁ, Eva 2009. Korupce: analýza politicko administrativního korupčního trhu v ČR. *Sborník příspěvků ze 7. ročníku mezinárodní vědecké konference Finanční řízení podniků a finančních institucí*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická Univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta.
- KULESHNYK, Irka 1984. The Stockholm syndrome: Toward an understanding. *Social Action & the Law*, 10(2):37–42.
- KOMORA 2011. *Analýza institutu účinné lítosti v korupčních kauzách*. On-line, <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/justice-soudnictvi-spravni-pravo/152-11-analyza-institutu-ucinne-litosti-v-korupcnich-kauzach-t-13-7-2011.aspx>, zveřejněno 13. 7. 2011.
- KONOPÁSEK, Zdeněk 1999. *Autobiografická sociologie státního socialismu*. Praha: Karolinum.
- KOPEČEK, Lubomír 2010. *Éra nevinnosti: česká politika 1989–1997*. Brno: Barrister a Principal.
- KOPEČEK, Lubomír 2013. Opoziční smlouva „za kopčky“ II: byl pakt ČSSD a ODS z let 1998–2002 demokratickou deviací? *Central European Political Studies*, 15(4): 284–299.
- KOPEČEK, Lubomír 2015. *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika v letech 1998–2002*. Brno: Barrister a Principal.
- KOPECKÁ, Jarmila; PITRO, Martin 2010. *Zanícené národní obrození*. Praha: Egmont.
- KORNAI, János 1979. Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems. *Econometria*, 47(4):801–819.
- KOTLÁNOVÁ, Eva 2012. *Korupce a ekonomický růst*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně-podnikatelská fakulta v Karviné.
- KOTLÁNOVÁ, Eva; KOTLÁN, Igor 2012. Vliv institucionálního prostředí na velikost korupce: empirická analýza. *Politická ekonomie*, 60(2):167–186.
- KOUBA, Karel; VYCHODIL, Ondřej; ROBERTS, Jitka 2005. *Privatizace bez kapitálu – zvýšené náklady české transformace*. Praha: Karolinum.
- KOUKOLÍK, František 2007. *Proč se Dostojevskij mýlil?: o vědomí, empatii, altruismu, lásce, zlu a religiozitě*. Praha: Galén.

- KRÁKORA, Pavel; KOPEČEK, Pavel 2010. *Dějiny Československa 1918–1992*. Praha: Epoque.
- KRAMER, John M. 1977. Political Corruption in the U.S.S.R. *The Western Political Quarterly*, 30(2):213–224.
- KRAPL, Rostislav 2007. Měření korupce a její úrovně v mezinárodním srovnávání. *Scientia et Societas*, 3(3):36–46.
- KREBS, Vojtěch; DURDISOVÁ, Jaroslava 2007. *Sociální politika*. Praha: ASPI.
- KRUEGER, Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64(3):291–303.
- KŘÍŽ, Jaroslav 2013. *Kategorický imperativ*. On-line, <http://www.filosoficky-klub.cz/kategoricky-imperativ-autor-jaroslav-kriz/>, zveřejněno 18. 4. 2013.
- KŘÍŽ, Karel 2003. *Rašín by jim nafackoval (II.)*. On-line, http://www.cdk.cz/rp_i.php?pg=clanky&cl=96.
- KUBÁT, Michal 2013. *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- KUČERA, Milan 2008. Padesát let hodnocení populačního vývoje České republiky. *Demografie*, 50(4):230–239.
- KUNICOVÁ, Jana 2003. *Political institutions and corruption*. Ph.D. Thesis. New Haven: University of Yale.
- KUNICOVÁ, Jana 2006. Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics. In: Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook of the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- KUPKA, Petr; MOCHŤÁK, Michal 2014. Aféra Nagygate mezi korupcí a organizovaným zločinem: Korupční sítě a jejich možný vliv na kvalitu demokracie v České republice. *Středoevropské politické studie*, 16(4):237–263.
- KURAN, Timur 1989. Sparks and Prairie Fires: A Theory of Unanticipated Political Revolution. *Public Choice*, 61(1):41–74.
- KURER, Oskar 2005. Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement. *Political Studies*, 53(1):222–239.
- KUHN, Harold (ed.) 1997. *Classics in Game Theory*. Chichester: Princeton University Press.
- KUHN, Peter; RIDDELL, Chris 2010. The Long-Term Effects of a Generous Income Support Program: Unemployment Insurance in New Brunswick and Maine, 1940–1991. *Industrial and Labor Relations Review*, 63(2):183–204.
- KVASNIČKA, Michal 2007. *Poslední dekáda ekonomické spolupráce vybraných států RVHP*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií.
- LABOUTKOVÁ, Šárka; ŽÁK, Milan 2010. Lobbování v Evropské unii a v České republice. *Politická ekonomie*, 58(5):579–595.
- LAFFONT, Jean J.; MELEU, Mathieu 2001. Separation of powers and development. *Journal of Development Economics*, 64(1):129–145.
- LAMBSDORFF, Johann G. 2002. Corruption and Rent-Seeking. *Public Choice*, 113(1–2): 97–125.
- LAMBSDORFF, Johann G. 2006. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- LAMBSDORFF, Johann G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- LAMBSDORFF, Johann G.; NELL, Mathias 2005. Let Them Take Gifts and Cheat Those Who Seek Influence. *Discussion paper of Faculty of Economics, University of Passau*. Passau. Passau: University of Passau, Faculty of Economics.
- LANDGRÁFOVÁ, Renata 2013. Tři tisíciletí korupce ve starém Egyptě. In: Schelle, Karel; Tauchen, Jaromír (eds.) *Korupce – včera a dnes*. Ostrava: Key Publishing.
- LANGR. Ivan 2013. *Systémová korupce v Liberci*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.
- LAPIERRE, Dominique; COLLINS, Larry 2011. *Freedom at Midnight*. New Delhi: Vikas Publishing House.

- LAPORTA, Rafael; LOPEZ DE SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert 1999. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1):222–279.
- LARRAÍN, Felipe; TAVARES, José 2000. Can openness deter corruption? *Harvard University working paper*. On-line, http://www.iseg.utl.pt/departamentos/economia/ecosemin/00_01/t2000-08.pdf.
- LEA, Stehen; TARPY, Roger; WEBLEY, Paul 1994. *Psychologie ekonomického chování*. Praha: Grada.
- LEBEDA, Tomáš 2004. Volební reforma v ČR – zmařený pokus z let 1998–2002. In, Novák Miroslav; Lebeda, Tomáš. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- LEBEDA, Tomáš 2009. Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. *Acta Politologica*, 3(1):332–343.
- LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman V.; SOARES, Rodrigo R. 2005. Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economic and Politics*, 17(1):1–35.
- LEFF, Nathaniel H. 1964. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *The American Behavioral Scientist* 8(3):8–14.
- LEITE, Carlos; WEIDMANN, Jens 1999. Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth. *IMF Working Paper, No. 99/85*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- DE LEON, Peter 1993. *Thinking About Political Corruption*. Armonk: M. E. Sharpe.
- LEONI, Bruno 2007. *Právo a svoboda*. Praha: Liberální institut.
- LESSMANN, Christian; MARKWARDT, Gunther 2010. One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. *World Development*, 38(4):631–646.
- LEVÍČEK, Jan 2006. Lobbying ve veřejném prostoru. In, Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- LEVIN, Mark; SATAROV, Georgy 2000. Corruption and institutions in Russia. *European Journal of Political Economy*, 16(1):113–132.
- LI, Shaomin; OUYANG, Ming 2007. A dynamic model to explain the bribery behavior of firms. *International Journal of Management*, 24(3):605–620.
- LI, Ji; MOY, Jane; LAM, Kevin; CHU, Chris W. 2008. Institutional pillars and corruption at the societal level. *Journal of Business Ethics*, 83(2):327–339.
- LI, Peter P. 2009. The duality of crony corruption in economic transition: Toward an integrated framework. *Journal of Business Ethics*, 85(1):41–55.
- LIDOVKY.CZ 2013. *Vyhozený úředník: Do měsíce podám na Schwarzenberga trestní oznámení*. On-line, http://www.lidovky.cz/kritizoval-ministerstvo-jeho-vypoved-je-neplatna-rozhodl-soud-pwj-zpravy-domov.aspx?c=A130426_091429_In_domov_vsv, zveřejněno 26. 4. 2013.
- LIBMAN, Alexander; OBYDENKOVA, Anastassia 2013. Communism or communists? Soviet legacies and corruption in transition economies. *Economics Letters*, 119(1):101–103.
- LIJANE, Lebohang 2007. *Essays in firm-level costs of corruption and the transmission of monetary policy shocks to the real economy*. Ph.D. Thesis. Michigan: Michigan State University.
- LINDGREEN, Adam 2004. Corruption and unethical behavior: Report on a set of Danish guidelines. *Journal of Business Ethics*, 51(1):31–39.
- LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel 2006. *Transparency against Corruption*. Presented at IPSA 20th World Congress, Fukuoka. On-line, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5232.pdf.
- LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel 2010. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3):301–322.
- LINEK, Lukáš 2010. *Zrazení snu?: struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- LINZ, Juan L.; STEPAN, Alfred C. 1993. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- LINZ, Juan L.; STEPAN, Alfred C. 1996. Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy* 7(2):14–33.
- LIŠKA, Václav 2005. *Ekonomická tvář národního obrození*. Praha: Vydavatelství ČVUT.
- LIŠKA, Václav; SLUKOVÁ, Kamila; VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 2011. *Institucionální ekonomie*. Praha: Professional Publishing.
- LITTVAY, Levente 2006. *Corruption and democratic performance*. Ph.D. Thesis. Lincoln: University of Nebraska.
- LIU, Zihua 2007. *Understanding corruption through a cross-national comparison*. Ph.D. Thesis. Buffalo: State University of New York at Buffalo.
- LÍZAL, Lubomír; KOČENDA, Evžen 2001. State of corruption in transition: case of the Czech Republic. *Emerging Markets Review*, 2(2):138–160.
- LOOMES, Graham 1999. Some lessons from past experiments and some challenges for the future. *Economic Journal*, 109(2):35–45.
- LÓPEZ, José P.; SANTOS, José S. 2014. Does corruption have social roots? The role of culture and social capital. *Journal of Business Ethics*, 122(4):697–708.
- LOUŽEK, Marek 2011. George Stigler – 100 let od narození. *Politická ekonomie*, 59(3):407–424.
- LOVELL, David W. 2005. Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States. In: Shore, Cris; Haller, Dietrich (eds.) *Corruption: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- LUI, Francis T. 1985. An Equilibrium Queuing Model of Bribery. *Journal of Political Economy*, 93(4):760–781.
- LUI, Francis T. 1986. A Dynamic Model of Corruption Deterrence. *Journal of Public Economics*, 31(2):215–236.
- LUIZ, John M.; STEWART, Callum 2014. Corruption, South African multinational enterprises and institutions in Africa. *Journal of Business Ethics*, 124(3):383–398.
- LUSTIGOVÁ, Martina 2005. *Jaká byla politika první republiky?* On-line, http://svedomi.cz/aktuality/a2005/npol_0504_politika_1rep.htm.
- MABROOR, Mahmood 2005. Corruption in Civil Administration: Causes and Cures. *Humanomics*, 21(3):62–84.
- MÁDL, Luděk 2013. *Kmotr fotbal*. Praha: Dead Line Media.
- MAGEE, Stephen P. 1984. Endogenous Tariff Theory. In: Colander, David. C. (ed.) *Neoclassical Political Economy. The Analysis of rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge (MA): Ballinger Publishing Company.
- MAGNELLO, Eilen; VAN LOON, Boris 2010. *Statistika*. Praha: Portál.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.) 2010. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAJEWSKA, Ewa 2013. Corruption and Social Capital Development. *Public management*, 23(3):253–265.
- MALTZ, Michael 1990: *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*. Chicago: University of Illinois.
- MANKIW, Gregory N.; TAYLOR, Mark P. 2006. *Economics*. London: Thomson.
- MARADA, Radim 2003. *Kultura protestu a politizace každodennosti*. Brno: Centrum pro stadium demokracie a kultury.
- MAREK, Jiří 2001. *Můj strýc Odysseus*. Praha: Šulc a spol.
- MAREŠ, Miroslav 2006. Vliv korupce na evropské systémy politických stran. In: Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- MARINESCU, Cosmin; JORA, Octavian-Dragomir 2013. Assessment on the “institutional economics” of corruption. Business and development in Romania, between formal and informal practices. *The Amfiteatru Economic Journal*, 15(7):603–616.
- MARSHALL, Alfred 1897. The old generation of Economists and New. *Quarterly Journal of Economics*, 11(2):115–135.
- MARSHALL, Alfred 1920. *Principles of Economics*. Eighth edition. London: Macmillan.
- MARX, Karel; ENGELS, Bedřich 1970. *Komunistický manifest*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství.

- MASLOW, Abraham H. 1943. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4):370–396.
- MATES, Pavel 1992. *Mezi Mnichovem a Berlínem, státoprávní problémy druhé republiky*. Brno: Masarykova univerzita.
- MAURO, Paolo 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3):681–712.
- MAURO, Paolo 1996. The Effects of Corruption on Investment, Growth and Government Expenditure. *IMF Working Paper*, no. 98. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- MAURO, Paolo 1997. *Why Worry About Corruption?* Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- MAURO, Paolo 1998. Corruption: Causes, consequences and Agenda for Further research. *Finance and Development*, 35(1):11–14.
- MELTZER, Allan; SCOTT Richard 1981. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89(5):914–927.
- MENSAH, Yaw M. 2014. An analysis of the effect of culture and religion on perceived corruption in a global context. *Journal of business ethics*, 121(2):255–282.
- MERKEL, Wolfgang 1999. Defective Democracies. *Working paper 132*. Madrid: Juan March Institute.
- MERKEL, Wolfgang 2004. Embedded and Defective Democracies. *Democratisation*, (11):5, 33–58.
- MICHÁLEK, Libor 2013. *Zničte to nebo to zničí vás aneb Modrá, nikoliv Zelená banka?* Praha: Institut Williama Wilberforce.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND 2012. *Anti-corruption handbook for development practitioners*. Helsinki: Ministry for foreign affairs of Finland.
- MINNITI, Maria 1995. Membership has its privileges: Old and new mafia organizations. *Comparative Economic Studies*, 37(4):31–47.
- MISES, Ludwig 2006. *Lidské jednání – pojednání o ekonomii*. Praha: Liberální institut.
- MISHRA, Ajit 2006. Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives. *World Development*, 34(2):349–358.
- MISHRA, Ajit; RAY, Ranjan 2013. Corruption and Informality. *SSRN Working Paper Series*. On-line, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2401858.
- MLADÁ FRONTA DNES 2016. Kouda hrál 2. ligu zlodějen. Na hlavní kostlivce teprve dojde. (rozhovor s Leo Steinerem). *MLADÁ FRONTA DNES*, 7. 3. 2016 (vydání pro severní Čechy).
- MLÁDEK, Jan 2003. *Reforma veřejných financí: těžká zkouška pro ČSSD*. On-line, <http://www.mladek.eu/cs/media/me-clanky/reforma-verejnych-financi-tezka-zkouska-pro-cssd>, zveřejněno 22. 10. 2003.
- MLČOCH, Lubomír 2005. *Institucionální ekonomie*. Druhé vydání. Praha: Karolinum.
- MLČOCH, Lubomír 2006. *Ekonomie důvěry a společného dobra*. Praha: Karolinum.
- MLČOCH, Lubomír; MACHONIN, Pavel; SOJKA, Milan 2000. *Ekonomické a společenské změny v české společnosti po roce 1989 (alternativní pohled)*. Praha: Karolinum.
- MLEJNEK, Josef 2003. Občanská demokratická strana před volbami a po volbách 2002. In. Linek, Lukáš. *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- MLYNÁŘ, Zdeněk 1990. *Mráz přichází z Kremly*. Praha: Mladá fronta.
- MOCAN, Naci 2008. What Determines Corruption? International Evidence from Microdata. *Economic Inquiry*, 46(4):493–510.
- MOLÍN, Jan 2013. Poznámky k roli auditora při odhalování korupčního jednání. *Český finanční a účetní časopis*, 8(3):35–48.
- MONROE, Kristen R. 1991. *The Economic Approach to Politics: a Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*. New York: Harper Collins.
- MONTINOLA, Gabriella R.; JACKMAN, Robert W. 2002. Sources of Corruption. A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 32(1):147–170.
- MOULIS, Vladislav; VALENTA, Jaroslav; VYKOUKAL, Jiří P. 1991. *Vznik, krize a rozpad sovětského bloku v Evropě 1944–1989*. Ostrava: Amosium servis.
- MOŽNÝ, Ivo 2002. *Česká společnost: nejdůležitější fakta o kvalitě našeho života*. Praha: Portál.

- MOŽNÝ, Ivo 2009. *Proč tak snadno – některé rodinné důvody sametové revoluce. Sociologický esej*. Třetí vydání. Praha: Sociologické nakladatelství.
- MÜLLER, Karel B. 2005. Koncept občanské společnosti, lobbování a veřejný zájem. Příčiny, podoby a důsledky demokratického deficitu v České republice. *Sociální studia*, 8(1):111–128.
- MÜLLER, Karel B. 2008. *Politická sociologie*. Praha: Portál.
- MÜLLER, Karel B. 2012. *Politická sociologie. Politika a identita v proměnách modernity*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina 2006. Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17(3):86–99.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina 2013. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. *Social Research: An International Quarterly*, 80(4):1259–1286.
- MUNO, Wolfgang 2013. Clientelist corruption networks: conceptual and empirical approaches. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 7(1):33–56.
- MURPHY, Kevin M.; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. 1991. The Allocation of Talent: Implications for Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):503–530.
- MURPHY, Kevin M.; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. 1993. Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth? *American Economic Review*, 83(2):409–414.
- MURRAY, Charles A. 2012. *Coming Apart: The State of White America, 1960–2010*. New York: Crown Forum.
- MUSGRAVE, Robert; MUSGRAVEOVÁ, Peggy 1994. *Veřejné finance v teorii a v praxi*. Praha: Management Press.
- NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI 2015. *Chapadla justiční chobotnice v České republice a jejich dosah*. Praha: Nadační fond proti korupci.
- NAKONEČNÝ, Milan 2009. *Psychologie osobnosti*. 2. vydání. Praha: Academia.
- NÁLEVKA, Vladimír 2009. Každodenní život v protektorátu Čechy a Morava. In: Dejmek, Jindřich; Loužek, Marek (eds.) *Nacistická okupace*. Praha: CEP.
- NAS, Tevfik; PRICE, Albert C.; WEBER, Charles 1986. A policy-oriented theory of corruption. *American Political Science Review*, 80(1):107–119
- NAXERA, Vladimír 2014. Korupce a klientelismus v bývalých komunistických režimech střední a východní Evropy. *Politické vedy*, 17(1):54–76.
- NAXERA, Vladimír 2015. *Korupce v komunistickém režimu a v průběhu postkomunistické transformace: studie korupčních, klientelistických a patronážních jevů z prostředí Československa/České republiky*. Brno: Doplněk.
- NĚMEČEK, Tomáš 2013. *Když pentito mluví*. Lidové noviny, 10. 8. 2013, p. 10.
- NĚMEČEK, Martin 2013. *Méně státu = méně korupce, jednoduchá rovnice*. On-line, <http://martinnemecek.blog.idnes.cz/c/372114/Mene-dani-mene-korupce-jednoducha-rovnice.html>, zveřejněno 25. 10. 2013.
- NESMĚRÁK, Karel 2013. Historie a perspektivy hmotného průzkumu Rukopisů královédvorského a zelenohorského. *Chemické listy*, 107(3):194–201.
- NESVADBA, Petr 2006. *Filosofie a etika*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- NIELSEN, Richard P. 2003. Corruption networks and implications for ethical corruption reform. *Journal of Business ethics*, 42(2):125–149.
- NGUGI, Joel M. 2010. Making the Link Between Corruption and Human Rights: Promises and Perils. In: American Society of International Law. *Corruption and Human Rights. American Society of International Law. Proceedings of the Annual Meeting*, Mar 24–Mar 27, 2010. Washington, DC: American Society of International Law.
- NORTH, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: NY Norton.
- NORTH, Douglass C. 1984. Three Approaches to Study of Institutions. In: Colander, David. C. (ed.) *Neoclassical Political Economy. The Analysis of rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge (MA): Ballinger Publishing Company.
- NORTH, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass C. 1991a. Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 5(1):97–112.
- NORTH, Douglass C. 1991b. Towards a Theory of Institutional Change. *The Quarterly Review of Economics and Business*, 31(4):3–11.

- NORTH, Douglass C. 1994. Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, 84(3):359–368.
- NORTH, Douglass C. 1997. Understanding Economic Change. In: Nelson, Joan M.; Tilly, Charles; Walker, Lee (eds.) *Transforming Post-communist Political Economies*, Washington D. C.: National Academy Press.
- NORTH, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. New Jersey: Princeton University Press.
- NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. 2009. Violence and the Rise of Open-Access Orders. *Journal of Democracy*. 20(1):55–68.
- NOVA.CZ 2012. *Největší korupční aféry ve fotbalu*. On-line, <http://fanda.nova.cz/clanek/sport/nejvetsi-korupcni-afery-ve-fotbalu.html>, zveřejněno 7. 11. 2012.
- NOVÁK, Miroslav 2000. Malé strany a opoziční smlouva v České republice. In: Masarykův ústav AV ČR: *Společnost v přerodu: Češi ve 20. století: sborník referátů z cyklické konference Demokracie*. Praha: Masarykův ústav AV ČR
- NOVINKY.CZ 2016a. *Odposlechy šéfa věznice: „Sto měsíčně a do smrti seš krytej“* On-line, <http://www.novinky.cz/krimi/394830-odposlechy-sefa-veznice-sto-mesicne-a-do-smrti-ses-krytej.html>, zveřejněno 15. 2. 2016.
- NOVINKY.CZ 2016b. *Dodržovat zákony je někdy fuška. Čeští podnikatelé se topí ve stovkách novel*. On-line, <http://www.novinky.cz/finance/401789-dodrzovat-zakony-je-nekdy-fuska-cesti-podnikatele-se-topi-ve-stovkach-novel.html>, zveřejněno 28. 4. 2016.
- NOŽINA, Miroslav 2007. Kokainové sítě ve východní a střední Evropě: Případ České republiky. *Bulletin Národní protidrogové centrály*, 13(4):11–30.
- NUMERATO, Marek 2015. *Socialismus nenutí hrát fér*. On-line, <http://www.nechtenasbyt.cz/socialismus-nuti-nehrat-fer/>, zveřejněno 29. 5. 2015.
- NURYYEV, Guych; HICKSON, Charles 2015. Corruption Centralization, Investments, and Growth: Analysis of 62 countries for 1995–2007. *Applied Econometrics and International Development*, 15(1):17–30.
- NYE, Joseph S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61(2):417–427.
- O'CONNOR, Seini; FISCHER, Ronald 2011. Predicting Societal Corruption Across Time: Values, Wealth, or Institutions? *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 20(10):1–16.
- O'DONNELL, Guillermo. 2001. Democracy, Law, and Comparative Politics." *Studies in Comparative International Development*, 36(1):7–26.
- OLIVOVÁ, Věra 2015. *Dějiny první republiky*. Praha: Společnost Edvarda Beneše.
- OLKEN, Benjamin A. 2007. Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy* 115(2):200–249.
- OLSON, Mancur 2008. *Vzestup a pád národů*. Praha: Liberální institut.
- OKUN, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency – The Big Tradeoff*. Brookings Institution Press.
- ONOMA, Ato K. 2010. The Contradictory Potential of Institutions: the Rise and Decline of Land Documentation in Kenya". In: Mahoney, James; Thelen, Kathleen (eds.) *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor 1986. An agenda for the study of institutions. *Public Choice*. 48(1):3–25.
- OTÁHAL, Tomáš 2006. Ekonomická analýza definice korupce. *Národohospodářský obzor*, 4(1):50–60.
- OTÁHAL, Tomáš 2007. Why is Corruption a Problem of the State? *Prague Economic Papers*, 16(2):165–179.
- OTÁHAL, Tomáš 2009. Problém zastoupení v nové institucionální ekonomii. *Politická ekonomie*, 57(5):677–695.
- OTÁHAL, Tomáš 2010. Srovnání teorií korupce. *Scientia et Societas*, 6(3):143–158.
- OTÁHAL, Tomáš 2012. Teorie korupce: kterou použít? *Scientia et Societas*, 8(3):112–127.
- OTÁHAL, Tomáš 2014. Mises, Hayek and Corruption. *Journal of Business Ethics*, 119(3):399–404.
- OTÁHAL, Tomáš; WAWROSZ, Petr 2012. Corruption as a Problem of Parallel Redistribution System. In: *Modern and Current Trends in the Public Sector Research. Proceedings of*

- the 16th International Conference. Brno: Masaryk University, Faculty of Economics and Administration, Department of the Public Administration.
- OTÁHAL, Tomáš; WAWROSZ, Petr 2013. Corruption and Competition: Towards Economic Theory of Corruption. In. *Modern and Current Trends in the Public Sector Research. Proceedings of the 17th International Conference*. Brno: Masaryk University, Faculty of Economics and Administration, Department of the Public Administration.
- OTÁHAL, Tomáš; PALÁT, Milan; WAWROSZ, Petr 2013. What is the Contribution of the Theory of Redistribution Systems to the Theory of Corruption“ *Národohospodářský obzor (Review of Economic Perspectives)*, 13(2):92–107.
- OVCÁČEK, Jiří 2010. ČSSD pátrá po čerbých duších v Rathově a Paroubkově hájemství. *Právo*, 14. 8. 2010, p. 2.
- PAGANO, Ugo 1999. Is Power an Economic Good? Notes on Social Scarcity and the Economics of Positional Goods. In. Bowles, Samuel; Franzini, Maurizio; Pagano, Ugo (eds.) *The Politics and the Economics of Power*. London: Routledge.
- PACHMANN, Aleš 2006. Korupce v České republice. *Veřejná správa*, 4(14):1–20.
- PALDAM, Martin 2002. The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*, 18(2):215–240.
- PALI 2008. *Velký slovník cizích slov*. Ludgeřovice: Pali.
- PALACIOS LLERAS, Miguel 2007. *Investing in Human Capital. A Capital Markets Approach To Student Funding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PANČÍKOVÁ, Martina 2014. *Případová studie stran Věcí veřejných a ANO 2011 v konceptu strana – obchodní firma*. Bakalářská práce. Olomouc: Univerzita Palackého, Filozofická fakulta.
- PANI, Marco 2011. Hold your nose and vote: corruption and public decisions in a representative democracy. *Public Choice*, 148(1–2):163–196.
- PÁRAL, Pavel 2003. *Knoflíková válka*. On-line, <http://euro.e15.cz/archiv/knoflikova-valka-804557>, zveřejněno 17. 10. 2003.
- PARK, Hoon 2003. Determinants of corruption: a cross-national analysis. *Multinational Business Review*, 11(2):29–49.
- PATRIA.CZ 2013. *Průzkum korupce: 15 procent Čechů má zkušenost, nejhůře si stojí politické strany*. On-line, <http://www.patria.cz/zpravodajstvi/2378907/pruzkum-korupce-15-procent-cechu-ma-zkusenost-nejhure-si-stoji-politicke-strany.html>, zveřejněno 9. 7. 2013.
- PAVLÍK, Ján 2000a. Hayekův liberalismus? Věda či ideologie? In. Schwarz, Jiří (ed.) *Hayek Semper Vivus*. Praha: Liberální institut.
- PAVLÍK, Ján 2000b. O nedorozuměních kolem Hayekovi teorie spontánního řádu. In. Schwarz, Jiří (ed.) *Hayek Semper Vivus*. Praha: Liberální institut.
- PAVLÍK, Ján 2004. *F. A. Hayek a teorie spontánního řádu*. Praha: Professional Publishing.
- PAVLIŠOVÁ, Radka 2013. *Občan proti korupci. Příručka občanské protikorupční sebeobrany*. Praha: Transparency International ČR.
- PAVLIŠOVÁ, Radka; NOVÁK, Martin 2013. *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*. Praha: Transparency International ČR.
- PEČINKA, Bohumil 2003. *Cesta na hrad: ze zákulisí volebních kampaní*. Praha: Formát.
- PEČINKA, Bohumil 2006. *Hry o všechno*. Praha: Ringier.
- PEČINKA, Bohumil; JIRÁNEK, Vladimír 1999. *Proti blbé náladě*. Brno: Barrister & Principal.
- PEČINKA, Bohumil; JIRÁNEK, Vladimír 2000. *To byla léta devadesátá: malý společenský příběh*. Brno: Barrister & Principal.
- PEČINKA, Bohumil; HAVLÍK, Petr 2005. *Politika z obou stran: česká politika 1989–2005*. Praha: Ivo Železný.
- PEDERSEN, Karin, H.; JOHANNSEN, Lars 2008. *Corruption: Commonality, causes and consequences. Comparing 15 ex-communist countries*. Presented at 13th NISPAcee Annual Conference, Moscow. On-line, <http://www.unpan.org/Events/Conferences/tabid/94/mctl/EventDetails/ModuleID/1532/ItemID/468/Default.aspx>.
- PEHE, Jiří 2002. *Prospěla tzv. opoziční smlouva české demokracii?* On-line, <http://www.pehe.cz/clanky/2002/prospela-takzvana-opozicni-smlouva-ceske>.

- PEHE, Jiří 2011. *Proč bojovat s korupcí, aneb polemika s Václavem Bělohradským*. On-line, <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/proc-bojovat-proti-korupci-aneb-polemika-s-vaclavem-belohradskym>, zveřejněno 30. 5. 2011.
- PEHE, Jiří 2012. Chvála demokratického centralismu. *Právo*, 5. 6. 2012, p. 6.
- PECHÁČEK, Štěpán; NĚMEC, Jan 2008. *Návrhy změn volebního systému do Poslanecké sněmovny: analýza a alternativní pojetí*. Praha: Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut.
- PEJOVICH, Svetozar 1999. The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development. *Journal of Markets and Morality*, 2(2):164–181.
- PEJOVICH, Svetozar 2003. Understanding the Transaction Costs of Transition: It's the Culture, Stupid!. *Review of Austrian Economics*, 16(4):361–374.
- PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav; JETMAR, Marek 2005. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Druhé vydání. Praha: Aspi.
- PELCOVÁ, Naděžda 2001. *Vzorce lidství*. Praha: ISV nakladatelství.
- PELIKÁN, Pavel 2005. Nová institucionální ekonomie se stává součástí hlavního proudu. *Listy – časopis studentů VŠE*, 7(5):10–16.
- PELLEGRINI, Lorenzo; GERLAGH, Reyer 2008. Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. *Economics of Governance*, 9(3):245–263.
- PELTZMAN, Sam 1976. Toward a More General Theory of Regulation. *NBER Working Paper, no. 133*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- PENG, Mike W.; HEATH, Peggy S. 1996. The growth of the firm in planned economies in transition: Institutions, organizations and strategic choice. *Academy of Management Review*, 21(2):492–528.
- PERLOFF, Jeffrey M. 2008. *Microeconomics: theory & applications with calculus*. Boston: Pearson Addison Wesley.
- PERNES, Jiří 2008. *Krise komunistického režimu v Československu v 50. letech 20. století*. Brno: CDK.
- PERNES, Jiří; NUSKA, Bohumil 2000. *Kafkův proces a Švihova aféra*. Brno: Barrister & Principal.
- PEROUTKA, Ferdinand 1924. Politická role senátu. *Přítomnost*, 1(2):17–18.
- PERSSON, Torsten; GERARD, Roland; GUIDO, Tabellini 1997. Separation of Powers and Political Accountability. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4):1163–1202.
- PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan 2013. Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: 2013. An Institutional Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3):449–471.
- PETERS, John G.; WELCH, Susan 1980. The effect of charges of corruption on voting behavior in congressional elections. *American Political Science Review*, 74(3):697–708.
- PETRÁK, Milan 2011. *Skrytá autorita: iracionalita a dav v člověku*. Praha: Dybunk.
- PETRÁŠ, Jiří; SVOBODA, Libor (eds.) 2015. *Československo v letech 1954–1962*. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů.
- PETROVSKÝ, Karel 2007. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia.
- PETTIT, Philip 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- PHILP, Mark 2001. Access, accountability and authority: corruption and the democratic process. *Crime, Law and Social Change*, 36(4):357–377.
- PHILP, Mark. 2002. Political Corruption, Democratization and Reform. In: Kotkin, Stephen; Sajó, András (eds.) *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.
- PITHART, Petr 1996. Občanská společnost a stát. In: Kunc, Jiří (ed.) *Demokracie a ústavnost*. Praha: Univerzita Karlova.
- PITHART, Petr 2015. *Po devětaosmdesátém: Rozpomínání a přemítání*. Praha: Academia.
- PLACHÝ, Jiří 2013. Osudné selhání čs. zpravodajské služby? K předpokladům pro zařazení rt. Karla Čurdy do speciálních operací. *Historie a vojenství. Časopis Vojenského historického ústavu*, 62(4):60–70.

- PLATJE, Joost 2008. Institutional Capital as a Factor of Sustainable Development: the importance of an Institutional Equilibrium. *Baltic Journal on Sustainability*, 14(2):144–150.
- PLESL, Jaroslav 2008. *Chce to konkurenci*. Lidové noviny, 2. 7. 2008, p. 2.
- PODIVEN 1991. *Češi v dějinách nové doby*. Praha: Rozmluvy.
- POLANYI, Karl 2006. *Velká transformace*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- POPKIN, Richard H.; STROLL, Avrum 2000. *Filozofie pro každého*. Praha: Nakladatelství Ivo Železný.
- POPPER, Karl R. 1994a. *Otevřená společnost a její nepřítel: Uhrnutí Platónem*. Praha: ISE.
- POPPER, Karl R. 1994b. *Otevřená společnost a její nepřítel: vlna prorocství, Hegel, Marx a co následovalo*. Praha: ISE.
- POPPER, Karl R. 2000. *Bída historicismu*. Praha: OIKOYMENH.
- PORTES, Alejandro 2014. The Downside of Social Capital. *Current Issue*, 111(52): 18407–18408.
- POSNER, Richard A. 1974. Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2):335–358.
- POSPÍŠIL, Ivo 2012. Řecká paralýza, maďarský pořádek. *Lidové noviny*, 13. 2. 2012, p. 21.
- POTŮČEK, Martin 1997. *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- PROKOPOVÁ, Aneta 2008. *Italské parlamentní volby 2008 a italský stranický systém*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií.
- PRŮCHA, Václav a kol. 2004. *Hospodářské a sociální dějiny Československa. První díl 1918–1945*. Brno: Doplněk.
- PRŮCHA, Václav a kol. 2009. *Hospodářské a sociální dějiny Československa. Druhý díl 1945–1992*. Brno: Doplněk.
- PŘIBYL, Jan 2007. *Analýza korupce v České republice*. Diplomová práce. Jindřichův Hradec: Vysoká škola ekonomická, Fakulta managementu.
- PULLMANN, Michal 2011. *Konec experimentu. Přestavba a pád komunismu v Československu*. Praha: Scriptorium.
- PUNCH, Maurice 2000. Police Corruption and Its Prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3): 301–324.
- PUTNAM, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- QUAH, Jon. S. 2013. Curbing Corruption and Enhancing Trust in Government: Some Lessons from Singapore and Hong Kong. In: Liu, Jianhong; Heberton, Bill; Jou, Susyan (eds.) *Handbook of Asian Criminology*. New York: Springer-Verlag.
- RÁDL, Emanuel 1923. *Válka Čechů s Němci*. Praha: Melantrich.
- RAJLICH, Václav 2007. Chvílí nám tu rakouská společenská soudržnost. *Hospodářské noviny*, 5. 12. 2007, p. 11.
- REED, Quentin 1997. *Political Corruption, Privatization and Control in the Czech Republic: A Case Study of Problems in Multiple Transition*. Ph.D. Thesis. Oxford: University of Oxford.
- REINIKKA, Ritva; SVENSSON, Jakob 2004. Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *Quarterly Journal of Economics* 119(2):679–705.
- RIEGEL, Karel 2007. *Ekonomická psychologie*. Praha: Grada Publishing.
- RILEY, Stephen P. 1998. The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa. In: Robinson, Mark (ed.) *Corruption and Development*. New York: Frank Cass Publishers.
- RIZZO, Mario J. 1979. Uncertainty, Subjectivity, and the Economic Analysis of Law. In: Rizzo, Mario J. (ed.) *Time, Uncertainty, and Disequilibrium: Exploration of Austrian Themes*. Lexington (MA): Lexington Books.
- ROBEJŠEK, Petr 2014a. *Vládnout znamená řídit podstatně*. On-line, <http://blog.aktualne.cz/blogy/petr-robejssek.php?itemid=23720>, zveřejněno 19. 9. 2014.
- ROBEJŠEK, Petr 2014b. *Konec snu o globální demokracii*. On-line, <http://blog.aktualne.cz/blogy/petr-robejssek.php?itemid=23592>, zveřejněno 2. 9. 2014.
- ROBINSON, Mark 1998. Corruption and Development: An Introduction. In: Robinson, Mark (ed.) *Corruption and Development*. New York: Frank Cass Publishers.
- ROSE-ACKERMAN, Susan 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

- ROSE-ACKERMAN, Susan 1994. The Political Economy of Corruption. In: Elliott, Kimberly A. (ed.) *Corruption and the global economy*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- ROSE-ACKERMAN, Susan 1996. The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences. *World Bank public policy for the private sector note, no. 74*. Washington, D.C.: World Bank.
- ROSE-ACKERMAN, Susan 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (ed.) 2006. *International Handbook of the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ROSICKÝ, Zdeněk 2015. *Tvorba práva a její sezdatelnost*. On-line, <http://pravniradce.ihned.cz/c1-64141310-tvorba-prava-a-jeho-sezdatelnost>, zveřejněno 13. 7. 2015.
- ROTHBARD, Murray 2001. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut
- ROTHBARD, Murray 2009. *Etika svobody*. Praha: Liberální institut.
- ROTHSTEIN, Bo 2009. Anti-Corruption: A Big-Bang Theory. *SSRN Working Paper Series*. On-line, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1338614.
- ROTHSTEIN, Bo; USLANER, Eric M 2005. All for all: Equality, corruption, and social trust. *World politics*, 58(1):41–72.
- ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan 2008. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2):165–190.
- ROZEHNAL, Aleš 2016. *Pavučiny byznysu: Kdo a za co může být stíhán v kauze Čapí hnízdo*. On-line, <http://hlidacipes.org/pavuciny-byznysu-kdo-a-za-co-muze-byt-stihan-v-kauze-capi-hnizdo/?gclid=Cj0KEQjwx7u5BRC1lePz2biJpIYBEiQA-ZeDmkO8UNMqbspBAeDwCyiNGJMIqLs8gYT2IRwgbWpWU1kaAk368P8HAQ>, zveřejněno 10. 3. 2016.
- RŮŽIČKA, Michal 2011. Časoprostorové a infrastrukturní aspekty procesu sociální exkluze. *Sociologický časopis*, 47(2):273–295.
- RYAN, Alan 2013. Conceptions of Corruption, Its Causes, and Its Cure. *Social Research: An International Quarterly*, 80(4):977–992.
- RYBOVÁ, Drahomíra 2009. *Srovnávací analýza utváření koalic ve statutárních městech, krajích a na celostátní úrovni*. Bakalářská práce. Olomouc: Palackého univerzita, Filosofická fakulta.
- RYS, Rudolf 2010. *Reforma veřejné správy z pohledu správní vědy*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- RYSKA, Pavel; PRŮŠA, Jan 2013. *Korupce: ekonomie versus mýty*. Praha: Centrum pro ekonomii a politiku.
- SALIH, Mohamed A. 2013. The determinants of economic corruption: A probabilistic approach. *Advances in Management & Applied Economics*, 3(3):155–169.
- SALMINEN, Ari; VIINAMAKU, Olli-Pekka; IKOLA-NORRBACKA, Rinna 2007. The control of corruption in Finland. *Administration and Public Management Review*, 9(2):81–96.
- SANDHOLTZ, Wayne; KOETZLE, William 2000. Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade. *International Studies Quarterly*, 44(1):31–50.
- SANDHOLTZ, Wayne; TAAGEPERA, Rein 2005. Corruption, Culture, and Communism. *International Review of Sociology*, 15(1):109–131.
- SARGENT, Thomas; WALLACE, Neil 1975. Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, 83(2):241–254.
- SARGENT, Thomas; WALLACE, Neil 1976. Rational Expectations and the Theory of Economic Policy. *Journal of Monetary Economics*, 2(2):169–183.
- SARFIELD, Rodolfo 2012. The bribe game: Microfoundations of corruption in Mexico. *Justice System Journal*, 33(2):215–234.
- SARTORI, Giovanni 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- SCIASCIA, Leonardo 2001. *The Moro Affair*. New York: Granta Books.
- SCOTT, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

- SCOTT, Richard W. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks (CA): Sage.
- SERRITZLEWA, Søren; SØNDERSKOVA, Kim M.; SVENDSEN, Gert T. 2014. Do Corruption and Social Trust Affect Economic Growth? A Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(2):121–139.
- SEKERKA, Bohuslav; BRČÁK, Josef; KUČERA, Antonín 2015. *Ekonomie trochu jinak*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- SHAH, Anwar; SCHACTER, Mark 2004. Combating corruption: look before you leap. *Finance and Development*, 41(4):40–43.
- SHANG, Ying 2002. *Curbing corruption: A Comparative Analysis of Corruption Control in Singapore, Hong Kong and Taiwan*. Ph.D. Thesis. Cambridge (MA): Harvard University.
- SHEFTER, Martin 1994. *Political Parties and the States: American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- SHIRER, William L. 2004. *Vzestup a pád třetí říše. Dějiny nacistického Německa*. Brno: Nakladatelství L. Marek.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3):599–617.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. 1998. *The Grabbing Hand*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SCHENONE, Osvaldo H.; SAMUEL, Gregg 2003. *A Theory of Corruption*. Grand Rapids (MI): Acton Institute.
- SCHINKEL, Willem 2004. The Will to Violence. *Theoretical Criminology*, 8(1):5–31.
- SCHNEIDER, Friedrich 2006. Shadow economies and corruption all over the world: what do we really know? *CESifo working paper No. 1806*. Munich: CESifo.
- SCHNEIDER, Michael 2007. The Nature, History and Significance of the Concept of Positional Goods. *History of Economics Review*, 45(1):60–81.
- SCHOLTENS, Bert; DAM, Lammertjam 2007. Cultural values and international differences in business ethics. *Journal of Business Ethics*, 75(3):273–284.
- SCHRAG, Joel; SCOTCHMER, Suzanne 1997. The Self-Reinforcing Nature of Crime. *Institutional Review of Law and Economics*, 17(3):325–335.
- SCHRAMM, Matthias; TAUBE, Markus 2003. The institutional economics of legal institutions, Guanxi, and Corruption in the PR China. In: Kidd, John; Richter, Frank-Jürgen (eds.) *Fighting Corruption in Asia. Causes, Effects and Remedies*. Singapore: World Scientific Publishing.
- SCHUMPETER, Joseph A. 1934. *Theory of Economic Development*. Cambridge (Ma): Harvard University Press.
- SCHWARTZ, Charles A. 1979. Corruption and Development in the U.S.S.R. *Comparative Politics*, 11(4):425–443.
- SCHWARZ, Jiří 2010. *Korupce pohledem ekonoma*. Prezentace pro veřejnou diskusi Vize 2020 – Obrana svobody, Olomouc. On-line, <http://www.vize2020.cz/docs/p/vize4-schwarz2.pdf>, zveřejněno 7. 1. 2010.
- SCHWAEZOVÁ, Marie 2009. *Dějiny českých zemí: od Sámovy říše po vznik České republiky*. Praha: Sun.
- SIMMEL, Georg 2006. *Peníze v moderní kultuře a jiné eseje*. Druhé vydání. Praha: Sociologické nakladatelství.
- SLAČÁLEK, Ondřej 2015. Vzpouora proti specialistům na dobro. *A2*, 2015(22). On-line, <http://www.advojka.cz/archiv/2015/22/vzpouora-proti-specialistum-na-dobro>.
- SLAVÍK, Jan 1997. *Od výrazu k dialogu ve výchově – artefiletika*. Praha: Karolinum.
- SLAVÍK, Jan 2001. *Umění zážitku, zážitek umění: teorie a praxe artefiletiky, 1. díl*. Praha: Universita Karlova, Pedagogická fakulta.
- SLAVÍK, Jan; WAWROSZ, Petr 2004. *Umění zážitku, zážitek umění: teorie a praxe artefiletiky, 2. díl*. Praha: Universita Karlova, Pedagogická fakulta.
- SMITH, Adam 2001. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut.
- SMITH, Michael L. 2008. *Vnímání a realita korupce v České republice – nové výzkumy, metody a postupy*. Praha: ISEA.
- SMITH, Robert J. et al. 2003. Governance and the loss of biodiversity. *Nature* 426, 67–70.

- SOJKA, Milan 2009. Stane se institucionální ekonomie paradigmatickým 21. stoletím? *Politická ekonomie*, (3):297–304.
- SOJKA, Milan 2010. *Dějiny ekonomických teorií*. Praha: Havlíček Brain Team.
- SOKOL, Jan 2010. *Etika a život: pokus o praktickou filosofii*. Praha: Vyšehrad.
- SONIN, Konstantin 2003. Why the rich may favor poor protection of property rights. *Journal of Comparative Economics*, 31(4):715–731.
- SOULEIMANOV, Emil a kol. 2012. *Organizovaný zločin*. Praha: Auditorium.
- SPENCER, Jennifer; GOMEZ, Carolina 2011. MNEs and corruption: The impact of national institutions and subsidiary strategy. *Strategic Management Journal*, 32(3):280–300.
- SPORT.CZ 2007. *Nejvyšší soud definitivně potvrdil tresty pro Horníka a rozhodčí*. On-line, <http://www.sport.cz/fotbal/ostatni/clanek/121102-nejvyssi-soud-definitivne-potvrdil-tresty-pro-hornika-a-rozhodci.html>, zveřejněno 22. 11. 2007.
- SPURNÝ, Jaroslav 2006. *Recepty proti korupci*. On-line, <http://www.respekt.cz/tydenik/2006/51/recepty-proti-korupci>, zveřejněno 17.12. 2006.
- SPURNÝ, Jaroslav 2011. *Záhada Štefcovi pistole*. On-line, <http://www.respekt.cz/tydenik/2011/16/zahada-stefcovy-pistole>, zveřejněno 17. 4. 2011.
- STEFES, Christoph 2007. Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries. *Perspectives on Global Issues*, 2(1):1–16.
- STEM (2016). Korupci jako problém vnímá veřejnost slaběji. On-line, <https://www.stem.cz/korupci-jako-problem-vnima-verejnost-slabeji/>, zveřejněno 18. 1. 2016.
- STEJSKALOVÁ, Helena 2011. 3 největší korupční aféry první republiky: Předseda senátu si ulil 30 milionů korun. *History revue*, 4(10):9–11.
- STIGLER, George J. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1):3–21.
- STIGLITZ, Joseph E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada.
- STIGLITZ, Joseph E. 2002. Transformace a morální hazard. *Finance a úvěr*, 52(2):106–114.
- STÖRIG, Hans J. 1992. *Malé dějiny filosofie*. Praha: Zvon.
- STRANA NOVÉ DEMOKRACIE 2015. *Korupce*. On-line, <http://strananovedemokracie.cz/demokracie/korupce.html>.
- SVOBODA 1971. *Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po 13. sjezdu KSČ*. Praha: Svoboda.
- SWAMY, Anand; KNACK, Stephen; LEE, Young; AZFAR, Omar 2001. Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, 64(1):25–55.
- SÝKORA, Luděk; MATOUŠEK, Roman 2009. Sociální kapitál a teritorialita sociálních sítí. *Geodny 2008 – sborník příspěvků z výroční konference ČGS*. Liberec: Technická univerzita v Liberci.
- SYROVÁTKA, Tomáš 2009. Politici a lobbisté ČEZ se „náhodně“ sešli na dovolené. *Mladá Fronta DNES*, 28. 7. 2009.
- ŠABACH, Petr 2016. *Z týchle hospody nemůžeme utéct bez placení*. (rozhovor) On-line, <http://nazory.aktualne.cz/rozhovory/z-tyhle-hospody-nemuzeme-utect-bez-placeni/r~e4ad1f2e136711e59db2002590604f2e/>, zveřejněno 17. 6. 2015.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. 2010. *Trestní zákoník II. Komentář*. Praha: C. H. Beck.
- ŠEDO, Jakub 2009. Návrhy volební reformy a posun ve volebním inženýrství v České republice. *European Electoral Studies*, 4(1):48–55.
- ŠÍMA, Josef (ed.) 1999. *Právo a obrana jako zboží na trhu*. Praha: Liberální institut.
- ŠÍMA, Josef 2004. *Ekonomie a právo*. Praha: Oeconomia.
- ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina 2016. *Od práva toho požadujeme moc*. (rozhovor) On-line, <http://www.novinky.cz/kultura/salon/400913-od-prava-toho-pozadujeme-moc-rika-ustavni-soudkyne-katerina-simackova.html>, zveřejněno 21. 4. 2016.
- ŠMÍD, Tomáš; KUPKA Petr 2011. *Český organizovaný zločin: od vyděračů ke korupčním sítím*. Brno: Muni Press.
- ŠPAČEK, Jiří 2011. *Veřejný statek: teorie a experiment*. Praha: C.H. Beck.
- ŠŤASTNÝ, Ondřej 2010. Zažil jsem nábor černých duší v ČSSD: účast tři stovky. *Mladá Fronta Dnes*, 12. 6. 2010., p. A3.
- ŠTEFUNKO, Martin 2005. *Ekonomía Slobody*. Bratislava: Kaligram.

- ŠTIČKA, Michal 2008. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International ČR.
- ŠULC, Zdislav 1998. *Stručné dějiny ekonomických reforem*. Brno: Doplněk.
- ŠVEJNAR, Jan 2015. *Miliardáři versus lidé*. Praha: CERGE-IDEA.
- TABERY, Erik 2006. *Vládneme, neruší: opoziční smlouva a její dědictví*. Praha: Paseka.
- TANAKA, Shinichiro 2001. Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy. *International Journal of Educational Management*, 15(4):158–166.
- TANZI, Vito 1994. Corruption, Governmental Activities and Markets. *IMF Working Paper*, no. 94/99. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- TANZI, Vito 1997. Corruption: Arm's-Length Relationships and Markets. In: Fiorentini, Gianluca; Peltzman, Sam (eds.) *The Economics of Organized Crime*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- TANZI, Vito 1998. Corruption around the world. *IMF Staff Papers*, 45(4):559–594.
- TANZI, Vito 2000. *Politics, Institutions and Dark Side of Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid 1997. Corruption, Public Investment and growth. *IMF Working Paper*, no. 97/139. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. 2000. Corruption, Growth and Public Finances. *IMF Working Paper*, no. 00/182. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- TARNOVSKÝ, Marek 1994. „Karl Raimund Popper, Otevřená společnost a její nepřátelé, díl I.: Platón (recenze). *Vesmír*, 73(404). On-line, <http://casopis.vesmir.cz/clanek/karl-raimund-popper-otevrena-spolecnost-a-jeji-nepratele-dil-i-platon>.
- TAVITS, Margit 2010. Why do people engage in corruption? The case of Estonia. *Social forces*, 88(3):1257–1279.
- TEALL, John L. 2006. Modi Operandi of U.S. and European Fraud: Focus on Parmalat. *The Business Review*, 6(1):18–23.
- TEOBALDELLI, Désirée 2010. Federalism and the shadow economy, *Public Choice*, 146(3–4): 269–289.
- TEORELL, Jan 2007. Corruption as an institution. *The quality of government institute working paper*, no. 2007/5. Goteborg: Goteborg university.
- TETŘEVOVÁ, Liběna 2008. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing.
- THEOBALD, Robin 1990. *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham: Duke University Press.
- THOMSON, Teresa; SHAH, Anwar 2005. Transparency International Perception Index: Whose Perception Are They Anyway? *World Bank working paper*, Washington, D. C.: World Bank.
- TIEBOUT, Charles 1956. A pure theory of local expenditure. *The Journal of Political Economy*, 64(5):416–424.
- TIGRID, Pavel 1990. *Kapesní průvodce inteligentní ženy po vlastním osudu*. Třetí vydání. Praha: Odeon.
- TIKY, Narcisse L. 2010. *The causes of corruption: Explaining the high levels of corruption in developing countries*. Ph.D. Thesis. Dallas: The University of Texas at Dallas.
- TIWARI, Aviral, K. 2012. Corruption, democracy and bureaucracy. *Theoretical and Applied Economics*, 19(9):17–28.
- TOCQUEVILLE, Alexander 2012. *Demokracie v Americe*. Praha: Rozmluvy.
- TOMAN, Karel 2012. *Za úspěchy ČEZ platíme vysokou cenu. Už dvacet let*. On-line, <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/za-uspechy-cez-platime-vysokou-cenu-uz-dvacet-let/r~i:article:743560/>, zveřejněno 6. 5. 2012.
- TONOYAN, Vartuhí; STROHMEYER, Robert; HABIB, Mohsin; PERLITZ, Manfred 2010. Corruption and entrepreneurship: How formal and informal institutions shape small firm behavior in transition and mature market economies. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34(5):803–831.
- TORGLER, Benno; SCHNEIDER, Friedrich; SCHALTEGGER, Christoph A. 2010. Local autonomy, tax morale, and the shadow economy. *Public Choice*, 144(1–2):293–321.
- TOMAŠTIKOVÁ, Eva 2012. *Období normalizace a sametové revoluce v Československu ve Výchově k občanství*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Pedagogická fakulta.

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR 2000. *Kniha protikorupčních strategií*. Praha: Transparency International ČR.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR 2013. *Co ukázal výzkum Globální barometr korupce?* On-line, <http://www.transparency.cz/gbc2013/>, zveřejněno 9. 7. 2013.
- TREISMAN, Daniel 2000. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3):399–457.
- TREISMAN, Daniel 2003. Postcommunist corruption. In: Fidrmuc, Jan; Campos, Nauro (eds.) *Political economy of transition and development: institutions, politics, and policies*. Boston: Kluwer.
- TREISMAN, Daniel 2006. Decentralization, Fiscal Incentives, and Economic Performance: A Reconsideration. *Economics and Politics*, 18(2):219–235.
- TREISMAN, Daniel 2007. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross – national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10(1):211–244.
- TREISMAN, Daniel; GIMPELSON, Vladimir 2002. Fiscal Games and Public Employment: A Theory With Evidence From Russia. *World Politics*, 54(2):145–83.
- TREPTOW, Kurt W. *Dějiny Rumunska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- TRNKA, Jan 2016. Jak se IKEA vyhýbá placení daní. On-line, <http://denikreferendum.cz/clanek/22310-jak-se-ikea-vyhyba-placeni-dani>, zveřejněno 17. 2. 2016.
- TROJAN, Lukáš 2015. *Legislativní kutilství*. On-line, <http://www.epravo.cz/top/efocus/legislativni-kutilstvi-97770.html>.
- TULLOCK, Gordon 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5(3):224–232.
- TULLOCK, Gordon 1980. Efficient Rent-Seeking. In: Buchanan, James M.; Tollison, Robert D.; Tullock, Gordon. *Toward a Theory of Rent-seeking society*. Texas: A&M University Press.
- TULLOCK, Gordon 1996. Corruption Theory and Practice. *Contemporary Economic Policy*, 14(3):6–13.
- TŮMA, Oldřich; VILÍMEK, Tomáš 2012. *Česká společnost v 70. a 80. letech: sociální a ekonomické aspekty*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR.
- TÝDEN.CZ 2010. *Fotbalová korupce po Česku: Synot, Horník a spol.* On-line, http://www.tyden.cz/rubriky/sport/fotbal/gambrinus-liga/fotbalova-korupce-po-cesku-synot-hornik-a-spol_162997.html#.U2Skzyh9m_A, zveřejněno 23. 3. 2010.
- UMAR, Haryono 2011. Government Financial Management, Strategy for Preventing Corruption in Indonesia. *The South East Asian Journal of Management*, 5(1):19–35.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME 2008. *Corruption and development*. New York: UNDP.
- URBAN, Jan 2015. *Kronika komunismu v Čechách II*. On-line, <http://blog.aktualne.cz/blogy/jan-urban.php?itemid=25675>, zveřejněno 27.7.2015.
- USLANER, Eric M. 2004. Trust and Corruption. In: Lambsdorff, Johann; Taube, Matthias; Schramm, Markus (eds.) *The new institutional economics of corruption*. London: Routledge.
- VÁCLAVEK, Milan 2013. *Poměrný volební systém do dolních komor parlamentů České republiky, Slovenska a Polska po roce 1989*. Bakalářská práce. Praha: Vysoká škola finanční a správní.
- VALENČÍK, Radim 2008. *Teorie her a redistribuční systémy*. Praha: VŠFS.
- VALENČÍK, Radim 2012. Ohlédnutí za šesti léty bádání v oblasti teorie redistribučních systémů. *Marathon*, 111:13-31.
- VALENČÍK, Radim 2013. *(70.4) THBU: O co se opřít*. On-line, <http://radimvalencik.pise.cz/295-70-4-thbu-o-co-se-oprit.html>, zveřejněno 1. 6. 2013.
- VALENČÍK, Radim (ed.) 2014. *Lidský kapitál a investice do vzdělání. Praha 5. prosince 2014. Sborník z pracovní části 17. ročníku mezinárodní vědecké konference*. Praha: VŠFS.
- VALENČÍK, Radim a kol. 2014. *Perspektivy a financování produktivních služeb*. Praha: Vysoká škola finanční a správní.

- VALENČÍK, Radim 2015a. *Reformy (16): Čtecí prizma současného dění*. On-line, <http://radimvalencik.pise.cz/2070-reformy-16-cteci-prizma-soucasneho-deni.html>, zveřejněno 16. 2. 2015.
- VALENČÍK, Radim 2015b. *REFORMY (189) 4. průmyslová revoluce? Omyl/4*. On-line, <http://radimvalencik.pise.cz/2586-reformy-189-4-prumyslova-revoluce-omyl-4.html>, zveřejněno 6. 8. 2015.
- VALENČÍK, Radim; WAWROSZ, Petr 2014. How to Describe Affinities in Redistribution Systems. *Current Trends in the Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference*. Brno: Masaryk University, Faculty of Economics and Administration, Department of the Public Administration.
- VALENČÍK, Radim; OTÁHAL, Tomáš 2015. Příčiny problémů boje s korupcí ve střední a východní Evropě z pohledu teorie redistribučních systémů: Proti čemu a jak bojovat? *Scientea et Societas*, 11(1):23–43.
- VALENČÍK, Radim; WAWROSZ, Petr 2015. Mikroekonomická analýza skrytých stránek korupce. *Scientea et Societas*, 11(1):3–22.
- VAN DOYLE, Petrus C. 1999. Boj proti korupci? Způsoby a stanoviska. In: Novotný, Čeněk; Van Doyle, Petrus C. *Boj proti korupci*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- VÁNĚ, Jan 2006. *Teorie spravedlnosti: pokus o typologii*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Filozofická fakulta.
- VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. 1997. Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Services Causes the Corruption? *IMF Working Paper, no. 97/73*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice 2001. Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and By How Much? *Journal of Development Economics*, 65(2):307–331.
- VANTUCH, Pavel 2008. *Korupce a kriminalita*. Brno: Rašínova vysoká škola.
- VAN ZON, Hans 2000. The Knowledge Economy, Information Society and the Less Favoured Regions in Europe. In: Kukliński, Antoni (ed.) *The Knowledge-based Economy. The European Challenges of the 21st Century*. Warsaw: KBN, 2000.
- VARGAS-HERNÁNDEZ, José G. 2009. The multiply faces of corruption: typology, forms and levels. *SSRN Working Paper Series*. On-line, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1413976.
- VATIERO, Massimiliano 2013. Positional goods and Robert Lee Hale's legal economics. *Journal of Institutional Economics*, 9(3):351–362.
- VEBLEN, Thorstein 1999. *Teorie zahálčivé třídy*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- VEDRAL, Josef 2009. Správní právo. In: Bobek, Michal; Molek, Pavel; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- VENARD, Bertrand 2013. Institutions, corruption and sustainable development. *Economics Bulletin*, 33(4):2545–2562.
- VIDRNA, Jan; NÁCHODSKÝ, Zdeněk 2001. *Pracovník justice v ohrožení*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců.
- VILE, Maurice J. C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Second edition. Indianapolis: Liberty Fund.
- VLÁDA 2012. *Analýza možností boje s korupcí v soukromé sféře*. On-line, <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/analiza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere-106326/>, zveřejněno v prosinci 2012.
- VLÁDA 2013a. *Od korupce k integritě. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. On-line, <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/aktuality/vlada-schvalila-novou-strategii-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-102697/>, zveřejněno 16. 1. 2013.
- VLÁDA 2013b. *Rámcový rezortní interní protikorupční program*. On-line, <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ripp/ripp-115012/>, zveřejněno 2. 10. 2013.
- VLÁDA 2014a. *Programové prohlášení vlády ČR a Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013–2017*. On-line,

- <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>, zveřejněno 14. 2. 2014.
- VLÁDA 2014b. *Vládní koncepce boje s korupcí*. On-line, <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>, zveřejněno 19. 2. 2014.
- VLASÁKOVÁ, Markéta 2014. *Korupce a klientelismus v hospodaření krajů a obcí v České republice*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola finanční a správní.
- VLK, Václav 2010. *Štíhlejší stát, méně korupce*. On-line, http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-stihlejsi-stat-mene-korupce-dwn-/p_politika.aspx?c=A100203_102513_p_politika_wag, zveřejněno 4. 2. 2010.
- VODIČKA, Karel; CABADA, Ladislav 2011. *Politický systém České Republiky: historie a současnost*. Třetí vydání. Praha: Portál.
- VOIGT, Stefan 2008. *Institucionální ekonomie*. Praha: Alfa nakladatelství.
- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 1999. Ekonomické a etické aspekty korupce. *Scientific papers of the University of Pardubice*, 4(D):400–406.
- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 2005. *Moderní kompendium ekonomických teorií*. Praha: Professional Consultig.
- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 2006. Korupce jako důsledek destrukce podnikatelského objevování. *Scientific Papers of the University of Pardubice - Series D, Faculty of Economics and Administration*, 10(10):175–181.
- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 2007. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting.
- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 2009. Reflection of corruption in the development of economic theories. *E+ M Ekonomie a management*, 2(2):15–34.
- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana 2012. Korupce jako racionální ekonomická volba. *Scientific Papers of the University of Pardubice*, 17(23):147–159.
- VON MARAVIC, Patrick 2007. Decentralized corruption in Germany. *Public Administration Quarterly*, 30(3–4):440–478.
- VOSKOVEC, Jiří 1990. Rozhovor (vedl Pavel Tigrid). *Svědectví*, 89/90: 315–334.
- VYKOUPIĽ, Libor 2003. *Jiří Stříbrný – portrét politika*. Brno: Masarykova univerzita, Matice moravská.
- VYKOUPIĽ, Libor 2013. Zrádce národa Karel Sabina. *HOST*, 29(10):27.
- VYMĚTAL, Petr 2003. Korupce. *Politologická revue*, 6(1):3–33.
- VYMĚTAL, Petr 2005. Náklady a důsledky korupce. *Bulletin CES VŠEM*, 1(8):5–8.
- VYMĚTAL, Petr 2006. Typologie korupce. In: Dančák, Břetislav; Hloušek, Vít; Šimíček, Vojtěch (eds.) *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- VYMĚTAL, Petr 2009. Vypovídací schopnost měkkých dat – index vnímání korupce. *Bulletin CES VŠEM*, 5(8):6–8.
- WAGENKNECHT, Lukáš 2016. *No tak nakonec patří čapí hnízdo čapovi*. On-line, <http://blog.aktualne.cz/blogy/lukas-wagenknecht.php?itemid=27119>, zveřejněno 25. 3. 2016.
- WAGNER, Wilhelm J. 2011. *Habsburská monarchie: dějiny Rakouska Uherska slovem i obrazem*. Praha: Knižní Klub.
- WALDMAN, Michael 1990. *Who robbed America? A Citizen's Guide to the S&L Scandal*. New York: Random House.
- WALLACE, Claire; LATCHEVA, Rossalina 2006. Economic transformation outside the law: corruption, trust in public institutions and the informal economy in transition countries of Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*, 58(1):81–102.
- WALLIS, John J. 2004. *The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History*. NBER Working Paper 10952. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- WANG, Linjing 2012. Political Corruption, Punishment, and Institutions in American States. *Journal of Law and Social Sciences*, 1(1):73–78.
- WARREN, Mark E. 2005. *Democracy against Corruption*. On-line, http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Democracy_Against_Corruption_Warren_QOG_Conference_11-17-05.pdf.

- WARREN, Mark E. 2008. The Nature and Logic of Bad Social Capital. In: Castiglione, Dario; Van Deth, Jan W.; Wolleb Guglielmo 2008. *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- WAWROSZ, Petr 2007. Thorstein Veblen a americká meziválečná institucionální ekonomie. *Working paper NF VŠE*. Praha: Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické. On-line, <http://nf.vse.cz/download/veda/workshops/veblen.pdf>.
- WAWROSZ, Petr 2011. Dosahování a narušování institucionální rovnováhy v redistribučních systémech. *Politická ekonomie*, 59(4):526–546.
- WAWROSZ, Petr 2012a. *Institucionální rovnováha v redistribučních systémech*. Disertační práce: Praha: Vysoká škola ekonomická, Národohospodářská fakulta.
- WAWROSZ, Petr 2012b. Instituce a institucionální změna. *Working paper NF VŠE*. Praha: Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické. On-line, http://nf.vse.cz/wp-content/uploads/fewpp_wawrosz_instituce.pdf.
- WAWROSZ, Petr; HEISLER, Herbert 2011. Investice do lidského kapitálu jako předpoklad investic do sociálního kapitálu. *Naše společnost*, 9(1): 3–12.
- WAWROSZ, Petr; HEISLER, Herbert; HELÍSEK, Mojmír; MACH, Petr 2012. *Makroekonomie základní kurz*. Praha: VŠFS
- WAWROSZ, Petr; HEISLER Herbert; MACH, Petr 2012. *Reálie k makroekonomii – odborné texty, mediální reflexe, praktické analýzy*. Praha: Wolters Kluwer.
- WAWROSZ, Petr; HEISLER, Herbert 2013. Vybrané bariéry investic do lidského kapitálu. *Naše společnost*, 11(1):36–46.
- WAWROSZ, Petr; HEISLER, Herbert; STROUKAL, Dominik 2014. *Ekonomie 1 středně pokročilý kurz: podkladová studijní literatura*. On-line. <http://docplayer.cz/177801-Ekonomie-1-stredne-pokrocily-kurz-podkladova-studijni-literatura-mgr-ing-petr-wawrosz-ph-d-mgr-ing-dominik-stroukal-ing.html>.
- WAWROSZ, Petr; HEISLER, Herbert 2014. Types of deferred tuition and attempts to establish them in the Czech Republic. *Ekonomická revue*, 17(3):111–124.
- WEI, Shang-Jin 2000. Natural Openness and Good Government. *World Bank Policy Research Paper No. 2441*. Washington, D. C.: World Bank.
- WEI, Shang-Jin 2001. *Corruption in Economic Transition and Development*. On-line, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2001/papers/Wei.pdf>, zveřejněno 7. 5. 2001.
- WEINGAST, Barry R. 1995. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic growth. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1):1–31.
- WEINGAST, Barry R. 1997. The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*, 91(2):245–263.
- WELSCH, Heinz 2004. Corruption, growth, and the environment: a cross-country analysis. *Environment and Development Economics*, 9:663–93.
- WELLISZ, Stanislaw; FINDLAY, Ronald 1984. Protection and rent seeking in developing countries. In: Colander, David. C. (ed.) *Neoclassical Political Economy. The Analysis of rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge (MA): Ballinger Publishing Company.
- WESTERN, David L. 2000. *East Asia: Growth, Crisis and Recovery*. Singapore: World Scientific Publishing.
- WHITEHEAD, Laurence 2000. High-Level Political Corruption in Latin America: A 'Transitional' Phenomenon? In: Tulchin, Joseph S.; Espach, Ralph H. (eds.) *Combating Corruption in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- WILK, Richard R.; CLIGGETT, Lisa C. 2007. *Economies and Cultures: Foundations of Economic Anthropology*. Second edition. New York: Westview Press.
- WILLIAMSON, John 1990. What Washington Means by Policy Reform. In: Williamson, John (ed.) *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, John 2002. *Did the Washington Consensus Fail?* Presented in Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. On-line, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=488>, zveřejněno 6. 11. 2012.
- WILLIAMSON, John 2003. From Reform Agenda. *Finance and Development*, 40(3):10–13.

- WILLIAMSON, Olivier E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press
- WILLIAMSON, Oliver E. 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3):595–613.
- WILSON, Edward O. 1999. *Konsilience: jednota vědění: o nezbytnosti sjednocení přírodních a humanitních věd*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- WINTROBE, Ronald 1998. Some lessons on the Efficiency of Democracy from a study of Dictatorship. In: Broner, Silvio; Paldam, Martin; Kaser, Michael (eds.) *The Political Dimension of Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan.
- WITTGENSTEIN, Ludwig 1998. *Filosofická zkoumání*. Praha: Filosofie.
- WORLD BANK 2000. *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C: World Bank.
- XIN, Xiaohui; RUDEL, Thomas K. 2004. The Context for Political Corruption: A Cross-National Analysis. *Social Science Quarterly*, 85(2):294–309.
- YOU, Jung-Sung 2015. *Democracy, Inequality and Corruption*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- YOU, Jung-Sung; KHAGRAM, Sanjeev 2005. Inequality and Corruption. *American Sociological Review*, 70(1):136–57.
- YOUNG, Peyton H. 1998. *Individual Strategy and Social Structure: An Evolutionary Theory of Institutions*. Princeton: Princeton University Press.
- ZAPLETAL, Zdeněk 1986. *Půlnoční běžci*. Druhé vydání. Praha: Československý spisovatel.
- ZBOŘILOVÁ, Hana; ŽÍDEK, Libor 2005. Washingtonský konsenzus v české ekonomické praxi 90. let. *Working paper Centra výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky*, 6/2005. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta.
- ZELEKHA, Yaron 2013. A Note on Public Sector's Corruption Equilibrium and Network Economy. *Public Administration Research*, 2(2):185–190.
- ZELENÝ, Milan 2015. *Neprožíváme krizi, ale změnu ekonomického systému*. (rozhovor). On-line, http://ceskapozice.lidovky.cz/milan-zeleny-neprozivame-krizi-ale-zmenu-ekonomickeho-systemu-psz-/tema.aspx?c=A150717_123221_pozice-tema_lube, zveřejněno 18. 7. 2015.
- ZICH, František (ed.) 2010. *Sociální potenciál v sociologické reflexi: sociální potenciál starého průmyslového regionu – případ Mostecká*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně.
- ZIMELIS, Andris 2011. (Non)determinants of corruption. *Journal of Comparative Politics*, 4(2):4–26.
- ZINER, Pavel E. 1990. Československo: 40 let. *Svědectví*, 89/90: 25–61.
- ZUBÍKOVÁ, Zdeňka; DRÁBOVÁ, Renáta 2007. *Společenské vědy v kostce*. Havlíčkův Brod: Fragment.
- ZUSKA, Vlastimil 2001. *Estetika: úvod do tradiční disciplíny*. Praha: Triton.
- ZUZOWSKI, Robert 2005. Corruption in post-communist Europe: Immorality breeds poverty. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 30(1):9–40.
- ŽÁK, Milan; VYMĚTAL, Petr 2005. Instituce a výkonnost. *Politická ekonomie*. Vol. 53(4):545–566.
- ŽÁK, Milan; GREGOROVÁ, Lenka 2006a. Institucionální podmínky, korupce, regulace a konkurenceschopnost v EU. *Bulletin CES VŠEM*, 33(21):5–6.
- ŽÁK, Milan; GREGOROVÁ, Lenka 2006b. Institucionální kvalita regulace a byrokracie. *Working Paper CES VŠEM 8/2006*. Praha: VŠEM.
- ŽÁK, Václav 2009. *Opoziční smlouva a nulová tolerance*. On-line, <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=094&clanek=040902>.
- ŽÍDEK, Libor 2006. *Transformace české ekonomiky, 1989–2004*. Praha: C. H. Beck.

Právní předpisy:

- RADA EVROPY 1999a. *Občanskoprávní úmluva o korupci*. On-line,
http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=3/2004&typeLaw=mezinarodni_smlouva&what=Cislo_zakona_smlouvy
- RADA EVROPY 1999b. *Trestněprávní úmluva o korupci*. On-line,
http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=43/2009&typeLaw=mezinarodni_smlouva&what=Cislo_zakona_smlouvy
- ÚSTAVNÍ SOUD 1998. *Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 1998 ve věci návrhu na zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, 282/1998 Sb.* On-line,
http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=282/1998&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.
- ÚSTAVNÍ SOUD 2012. *Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2012 – „Soudní přezkum vnitrostranických rozhodnutí orgánů politických stran“*. On-line,
<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=72560&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů – Ústava České Republiky.
- Ústavní zákon číslo 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů – Listina základních práv a svobod.
- Zákon č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o obcích.
- Zákon č. 129/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o krajích.
- Zákon č. 273/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o policii.
- Zákon číslo 40/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů, trestní zákon.
- Zákon číslo 89/2012 Sb. – občanský zákoník.
- Zákon č. 6/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů – zákon o soudech a soudcích.
- Zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů – správní řád.

Abstrakt

Práce komplexně popisuje fenomén korupce s důrazem na Českou republiku. Zabývá se charakteristikami, důvody i důsledky korupce, přináší přehled pohledů ekonomické teorie na korupci i vybraných faktorů korupce. Ukazuje, že korupce je projevem (důsledkem) institucionálního uspořádání daného systému, extraktivních ekonomických a politických institucí a zdůvodňuje, proč není jednoduché tyto instituce odstranit. Z pohledu institucionální ekonomie zkoumá mj. vztah demokracie a korupce, korupci za socialismu i korupci po pádu socialismu. Na korupci se dívá jako na paralelní redistribuční hru, která se obvykle odehrává v prostředí nežádoucí redistribuce, přičemž toto prostředí umožňuje vznik korupčních sítí, respektive v terminologii práce struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad. Práce tyto struktury popisuje a označuje za hlavní příčiny existence a rezistence korupce. Poslední kapitola se zabývá bojem proti korupci, kde práce zdůrazňuje, že klíčové je vytvořit takové prostředí (systém), aby jeho členové nebyli motivováni ke korupčním aktivitám. Text se domnívá, že takovéto prostředí může vzniknout díky investicím do lidského a sociálního kapitálu. Investují-li lidé do těchto kapitálů, mohou plně rozvinout své schopnosti, nacházet plnohodnotné uplatnění, mít pocit, že jejich život má smysl, že vytváří něco prospěšného, takže korupci nemusí tolik používat jako prostředek k dosažení svých cílů. Text potom stručně popisuje, jak zařídit, aby do tohoto kapitálu mohli investovat i lidé, kteří nemají dostatek prostředků na tyto investice, a identifikuje důvody, proč tyto investice nejsou rozšířeny.

Klíčová slova:

korupce, Česká republika, teorie zastoupení, teorie dobývání renty, institucionální ekonomie, inkluzivní a extraktivní instituce, žádoucí a nežádoucí redistribuce, paralelní redistribuce, historické aspekty korupce, struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad, lidský a sociální kapitál, přenesená cena.

JEL klasifikace: D72, D82, D85, D86, K42.

Summary

The study complexly analyses the topic of corruption with emphasis on the situation in the Czech Republic. It examines the characteristics, reasons and consequences of corruption and summarises the views of economic theory on corruption and selected corruption factors. It shows that corruption is a manifestation (consequence) of the institutional setup of the system – specifically of extractive economic and political institutions and explains why it is not easy to eliminate such institutions. The study explores from the perspective of institutional economics, among other things, the relationship between democracy and corruption, corruption under communism and development of corruption after the fall of communism. It treats corruption as a parallel redistribution game usually played out in an environment of undesirable redistribution. This environment allows the formation of corruption networks, or, in the terminology of the study, structures based on mutual coverage of the violation of generally acceptable principles. The article describes those structures and identifies them as the main causes of the existence and resistance of corruption. The final section deals with the fight against corruption. The study asserts that it is crucial to create an environment (system) whose members are not motivated to engage in corruption. It argues that such an environment can be formed through investment in human and social capital. If people invest in such capital, they can fully develop their abilities, find fulfilment and feel that their lives have meaning and that they are creating something useful. They so do not need to use corruption as a tool for achieving their goals. The article then briefly describes how to make that even those who cannot afford such investment can invest in such capital, and identifies why such investment is not widespread.

Key Words:

corruption, the Czech republic, principal-agent theory, rent-seeking theory, institutional economics, inclusive and extractive institutions, desirable and undesirable redistribution, parallel redistribution, historical aspects of corruption, structures based on mutual convergence general acceptable principles, human and social capital, transferred price.

Výtahy z oponentských posudků

Doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.

„...Hlavní předností předložené studie Mgr. Ing. Petra Wawrozse, Ph.D. je úctyhodná heuristická základna, autor prostudoval a zpracoval obrovské množství materiálů. Studie má kultivovaný styl a je nepochybně slibně rozpracovanou analytickou statí, jež svědčí o velmi dobrých autorových badatelských předpokladech i kvalitách. Autor dokázal shrnout značné množství dat i argumentů a seřadit je do informačně nabyté a podnětné formy. Studie může být vítaným zdrojem informací pro výzkumníky zabývající se podobným tématem. ...“

Doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.

„...Osobně jsem přesvědčena, že předložená odborná studie významně obohatí poznatkový fond zaměřený na výzkum korupce, a že se stane zdrojem poznání a inspirace také pro širší vrstvy zainteresované veřejnosti. Způsobem zpracování tématu a vyvozenými závěry autor znovu potvrzuje, že chce-li společnost vážně a poctivě s korupcí bojovat, je důležité nejenom korupci mapovat, hledat a nalézat způsoby a opatření, jak korupci předcházet, ale musí také všemi prostředky usilovat o jejich praktickou realizaci. Lze jen věřit, že se i české společnosti podaří vybudovat všeobecně akceptovatelné ideové paradigma, které nebude v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání ve smyslu Kantova kategorického mravního imperativu. ...“

Prof. Ing. Milan Žák, CSc. (garant studie)

„Texty Petra Wawrozse znám již drahnou řádku let a jeho zaměření na jeden z nejdůležitějších negativních projevů současnosti je jeho stěžejním tématem. Tím, že se korupci věnuje dlouhodobě, má až neskutečný přehled o všem, co bylo k tématu publikováno. Když se k tomu přidá schopnost mít nadhled a dar formulační – vznikne text, který je ve formě studie NHÚJH předkládáme čtenářům – k diskuzi, k inspiraci, ke studiu, a nebo jen k přečtení. ...“

Obsah

| | |
|--|------------|
| Poděkování | 3 |
| 1 Úvod | 5 |
| 2 Pojem korupce | 11 |
| 2.1 Charakteristika a definice korupce | 11 |
| 2.2 Korupční kontrakt jako kontrakt dvou stran poškozující třetí stranu | 20 |
| 2.3 Korupce v užším i širším slova smyslu | 29 |
| 2.4 Nedobrovolná korupce a korupce jako prostředek proti zlu | 31 |
| 2.5 Korupce v soukromém a veřejném sektoru | 35 |
| 2.6 Klasifikace korupce | 44 |
| 2.7 Legalita, nelegalita, legitimita a nelegitimita korupce | 51 |
| 2.8 Způsoby zjišťování korupce | 57 |
| 3 Vysvětlení korupce z pohledu vybraných ekonomických teorií | 63 |
| 3.1 Korupce jako projev problému pána a správce (vykonavatele a příkazce)..... | 63 |
| 3.2 Korupce jako projev vyhledávání (dobývání) renty | 70 |
| 3.3 Nedostatky teorie zastoupení a teorie dobývání renty při analýze korupce | 81 |
| 4 Vybrané specifické faktory napomáhající korupci | 85 |
| 4.1 Základní přehled specifických faktorů | 85 |
| 4.2 Monopolní postavení a vysoká možnost samostatnosti při rozhodování | 90 |
| 4.3 Veřejný sektor rozhodující o značné části vytvořeného produktu | 96 |
| 4.4 Nízké mzdy ve veřejném sektoru | 100 |
| 5 Korupce z pohledu institucionální ekonomie | 105 |
| 5.1 Stručná charakteristika institucionální ekonomie | 105 |
| 5.2 Korupce jako důsledek (projev) institucionálního uspořádání | 108 |
| 5.3 Charakter společnosti | 115 |
| 5.4 Náhlá a rychlá institucionální změna | 121 |
| 5.5 Kvalita pravidel..... | 125 |
| 5.6 Demokracie, otevřené systémy a korupce..... | 129 |
| 5.7 Korupce za socialismu | 140 |
| 5.8 Korupce po pádu socialistických režimů..... | 146 |
| 6 Korupce z pohledu teorie redistribučních systémů | 155 |
| 6.1 Podstata teorie redistribučních systémů..... | 155 |
| 6.2 Potřebná a nepotřebná (žádoucí a nežádoucí) redistribuce | 156 |
| 6.3 Otevřená a paralelní redistribuce | 162 |
| 6.4 Korupce a teorie redistribučních systémů..... | 165 |
| 7 Specifika korupce v Česku | 171 |
| 7.1 Korupce v dějinách novodobého českého národa | 171 |
| 7.2 Specifika korupce v letech 1938–1948..... | 179 |
| 7.3 Specifika korupce v socialistickém Československu | 185 |
| 7.4 Specifika korupce v letech 1969 až 1989, v období tzv. normalizace | 192 |
| 7.5 Ekonomická transformace v Česku po roce 1989 a korupce | 199 |
| 7.6 Opoziční smlouva jako pokus o částečné zavedení extraktivních politických institucí | 213 |
| 7.7 Další příčiny současného korupčního klimatu | 221 |
| 7.8 Právní úprava korupce v ČR | 225 |
| 7.9 Kvalita českých formálních institucí..... | 233 |
| 8 Struktury založené na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad | 239 |
| 8.1 Podstata struktur založených na vzájemném krytí porušování obecně přijatelných zásad | 239 |
| 8.2 Názory na korupční síť | 244 |
| 8.3 Struktury založené na vzájemném krytí a poziční investování..... | 249 |
| 8.4 Struktury jako hlavní příčina existence a rezistence korupce..... | 252 |

| | |
|---|------------|
| 9 Jak bojovat s korupcí | 279 |
| 9.1 Jeden cíl, mnoho způsobů boje s korupcí | 279 |
| 9.2 Boj se systémovou korupcí | 281 |
| 9.3 Asymetrický design sankcí za korupční kontrakty | 287 |
| 9.4 Volební systém do Poslanecké sněmovny a korupce..... | 290 |
| 9.5 Hongkong a Singapur jako příklad úspěšných protikorupčních zemí? | 293 |
| 9.6 Investice do lidského a sociálního kapitálu jako prostředek boje s korupcí..... | 296 |
| 10 Závěr | 307 |
| Shrnutí | 319 |
| Summary..... | 321 |
| Literatura..... | 323 |
| Abstrakt | 359 |
| Summary..... | 360 |
| Výtahy z oponentských posudků..... | 361 |

Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 2/2016

Uspořádal Národohospodářský ústav Josefa Hlávky,
110 00 Praha 1, Vodičkova 17, tel. 224 947 691 (Nadání Josefa, Marie a Zdeňky
Hlávkových).

Obhájeno před radou Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky dne 25. ledna 2016.
Počet výtisků 250.

Tisk tiskárna Nakladatelství ČVUT, Zikova 4, 166 36 Praha 6.

Dosud vydané studie:

- 1/1996 Ing. Alexej Bálek, CSc.: Problémy sociálně ekonomického vývoje České republiky v období 1996–2006
- 2/1996 Mgr. Jana Šetřilová, Dr.: Alois Rašín (vybrané kapitoly)
- 3/1996 Doc. Dr. Zdislav Šulc, CSc.: Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945–1995
- 4/1996 Doc. Ing. Jiří Večerník, CSc.: Změny na trhu práce a v materiálních podmínkách života v České republice v období 1989–1995
- 5/1996 Kolektiv autorů za redakce E. Kubů a J. Pátka: Mýtus a realita hospodářské vyspělosti Československa mezi světovými válkami (vybrané kapitoly)
- 6/1996 Doc. JUDr. František Vencovský: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948 (vybrané kapitoly)
- 1/1997 Prof. Ing. Lubomír Mlčoch, CSc.: Česká ekonomika a společnost mezi minulostí a budoucností (Institucionální pohled)
- 2/1997 Doc. Ing. Zbyněk Revenda, CSc., Ing. Petr Dvořák: Analýza systému regulace a dohledu bank v České republice (se zaměřením na pojištění vkladů, věřitele poslední instance a finanční deriváty)
- 3/1997 Doc. MUDr. Ctibor Drbal, CSc.: Zdravotní stav populace ČR a jeho prognóza jako dominantní determinanta požadavku na systém péče o zdraví
- 4/1997 Ing. Aleš Müller: Systémový přístup k analýze a tvorbě zdravotnictví (metodologická studie)
- 5/1997 Prof. JUDr. Jaroslav Krejčí: Demokracie, diktatury, exil. Zkušenost jednoho života
- 6/1997 Ing. Mgr. Vladimír Tomšík: Příliv zahraničního kapitálu, režim devizového kurzu, vyrovnávací procesy platební bilance a autonomie monetární politiky ČR v letech 1993–1996
- 7/1997 Ing. Jiří Havel: Chování subjektů v transformaci
- 8/1997 Ing. Karel Půlpán, CSc.: Státní dluh habsburské monarchie a jeho osudy v meziválečném období z československého hlediska (Vybrané části)
- 1/1998 Ing. Mgr. Daniel Krejčí: Teorie endogenních peněz
- 2/1998 Pavel Hroboň M.S.: Ekonomické hodnocení preventivních zdravotnických programů. Možnosti použití v ČR.
- 3/1998 PhDr. Eva Křížová: Rovnost ve zdraví (ekvita) v transformovaném zdravotnictví České republiky
- 4/1998 Stanislav Šaroch: Podcenění kapitálových vstupů při stanovení důchodových daní v ČR
- 5/1998 Ing. Mgr. Vladimír Tomšík: Transformace ekonomik zemí střední a východní Evropy
- 6/1998 Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.: Analýza vývoje, neuralgických bodů a rozvojových příležitostí české sociální politiky po roce 1989
- 7/1998 Doc. Ing. Bojka Hamerníková, CSc.: Formování veřejného sektoru v ČR z pohledu veřejných financí
- 1/1999 Věra Kuchařová, Milan Tuček: Sociálně ekonomické souvislosti rodinného chování mladé generace v České republice
- 2/1999 Jan Frait, Luboš Komárek: Kapitálové toky a měnové kurzy v globalizované ekonomice
- 3/1999 Ing. Markéta Šumpíková: Chování podniků v institucionálně změněných podmínkách

- 1/2000 Ing. Mgr. Vladimír Tomšík, Ph.D.: Vyrovnávací procesy platební bilance a analýza vývoje zahraničního obchodu České republiky v letech 1993–1998
- 2/2000 Ing. Mgr. Martin Lux, Mgr. Pavla Burdová: Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)
- 3/2000 Martin Fassmann: Stínová ekonomika I.
- 4/2000 Prof. Dr. Ing. Jiří Vysušil, CSc.: Koncepce automatizovaného zjišťování údajů pro národní účty a meziodvětvové vztahy
- 5/2000 Ing. Miroslav Zajíček, M. A. ekonom a energetický analytik: Konkurence v českém plynárenství. Návrh na deregulaci českého plynárenství
- 1/2001 Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.: Možnosti řešení současných disproporcí v oblasti sociálních transferů
- 2/2001 Doc. PhDr. Jaroslav Vaculík, CSc.: Začleňování reemigrantů do hospodářského života v letech 1945–1950
- 3/2001 PhDr. Eva Davidová, CSc.: Romové a česká společnost. Hledání domova, porozumění a vzájemného soužití
- 4/2001 Ing. Viktor Kotlán: Politická ekonomie nezávislosti centrální banky
- 5/2001 Prof. Ing. Luděk Urban, CSc.: Evropský vnitřní trh a příprava České republiky na začlenění
- 6/2001 Ing. Leoš Vítek: Daňová politika České republiky. Historický vývoj, současnost a perspektivy zdanění na území ČR s ohledem na integraci českého hospodářství do světového ekonomického společenství
- 7/2001 Prof. Ing. Bedřich Duchoň, CSc., Ing. Květa Remtová, CSc.: Energie pro malé obce. (1. část: energetické zdroje, technologie a životní prostředí)
- 1/2002 PhDr. Ing. Antonie Doležalová: Rašín, Engliš a ti druzí. Konfrontace hospodářské politiky a praxe 1. československé republiky ve fiskální a měnové oblasti. Léta 1918–1928
- 2/2002 Stanislav Šaroch: Vývoj cen aktiv v ČR. Hospodářský cyklus, konvergence k EU, perspektivy a doporučení pro hospodářskou politiku
- 3/2002 Jan Frait, Matouš Červenka: Předpoklady a faktory dynamického růstu české ekonomiky ve světle nové teorie a empirie růstu
- 4/2002 Milan Viturka: Regionálně ekonomické souvislosti procesu integrace ČR do EU
- 5/2002 Doc. Dr. Zdislav Šulc, CSc.: Vize a skutečnost české transformace. K historii sporů o strategii přechodu k tržní ekonomice 1989–1999
- 6/2002 Alena Vančurová: Daňová podpora rodin s dětmi
- 7/2002 Hana Jírová: Deformace na českém trhu práce
- 8/2002 Václav Klusoň: Instituce a odpovědnost. K filosofii ekonomické vědy
- 9/2002 Lucie Cviklová: Rozklad nomenklaturního vlastnictví a postprivatizační proměny formálních a neformálních vztahů na podnikové úrovni
- 10/2002 Martin Lux: Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU
- 11/2002 Marie Vavrejšnová: Distribuce a redistribuce příjmů obyvatelstva ČR v průběhu devadesátých let (vývojové trendy)
- 12/2002 Lubomír Brokl: Hledání občanské společnosti
- 1/2003 Marek Loužek: Populační ekonomie a její důsledky pro účinnost pronatalitních politik
- 2/2003 Dan Šťastný: Telekomunikační trh. Promarněná příležitost hospodářské politiky 90. let
- 3/2003 Lubomíra Breňová, Zuzana Džbánková, Marta Nečadová: Změny ekonomického prostředí a jejich dopad na podniky v procesu připojování ČR do EU
- 4/2003 Martin Fassmann: Stínová ekonomika II (Stínová ekonomika v České republice)
- 5/2003 Drahomír Jančík, Eduard Kubů: „Arizace“ na úvěr. Příspěvek Kreditanstalt der Deutschen ke germanizaci hospodářského života v „Protektorátu Čechy a Morava“
- 6/2003 Ladislav Průša: Reforma veřejné správy a její dopad na systém sociální ochrany obyvatelstva

- 7/2003 Jana Geršlová: Průmysl a výrobní řemesla v meziválečném Československu ve světle racionalizace a jejich ekonomických a sociálních důsledcích
- 1/2004 Ctibor Drbal: Naše zdraví a jeho otazníky
- 2/2004 Pavel Dvořák: Finanční krize jako globální problém a možnosti jejího vzniku v ČR
- 3/2004 Anna Kadeřábková: Strukturální změny české ekonomiky v období transformace
- 4/2004 Karel Kouba, Ondřej Vychodil, Jitka Roberts: Privatizace bez kapitálu. Zvýšené transakční náklady české transformace
- 5/2004 Marek Loužek: Rozšiřování EU z pohledu teorie veřejné volby
- 6/2004 Ivo Pospíšil: Slavistika jako české rodinné stříbro. Tradice, současný stav, výhledy, návrhy a koncepce
- 7/2004 Jan Pavel: Velikost a struktura výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918–1938
- 8/2004 Martin Macháček: Česká ekonomie v post-transformační éře: plyneme s hlavním proudem či hledáme vlastní témata výzkumu? Empirická analýza publikací v akademických časopisech
- 1/2005 Luboš Komárek a kol.: Kurzové aspekty v procesu přistoupení České republiky k eurozóně
- 2/2005 Pavel Machonin: Česká společnost a sociologické poznání. Problémy společenské transformace a modernizace od konce 60. let 20. do prvních let 21. století. Stručné shrnutí a vybrané kapitoly
- 3/2005 Zuzana Kučerová: Teorie optimální měnové oblasti a možnosti její aplikace na země střední a východní Evropy
- 4/2005 Ilona Bažantová: Centrální bankovníctví v české historii po současnost. Institucionální pohled
- 5/2005 Lubomír Mlčoch: Ekonomie důvěry a společného dobra. Česká republika v Evropské unii: pokus o nástin perspektivy
- 6/2005 Dana Viktorová, Martin Pělucha: Uplatnění a evaluace předvstupní pomoci EU ve venkovských oblastech České republiky v kontextu vývoje zemědělské a venkovské politiky v Evropě
- 7/2005 Zdeněk R. Nešpor: Sociokulturní kapitál a socioekonomické instituce v zemědělství
- /2005 Antonín Džbánek a kolektiv: Josef Bohuslav Foerster, Život, doba, dílo
- 1/2006 Tomáš Krabec: Teoretická východiska soutěžní politiky
- 2/2006 Jiří Novotný: Státní finanční hospodaření v období protektorátu v letech 1939–1945
- 3/2006 Jiří G. K. Ševčík: Šance českého výzkumu a vývoje v EU
- 4/2006 Roman Horváth: Splňuje Česká republika kritéria teorie optimálních měnových zón k přijetí eura? (Vybrané aspekty)
- 5/2006 Martin Fassmann: Stínová ekonomika III. Práce na černo a boj proti stínové ekonomice
- 6/2006 Ladislav Průša: Stanovení indikátorů sociální problémovosti jednotlivých regionů v České republice
- 7/2006 Růžena Vintrová: Historické předpoklady a reálné perspektivy konvergence české ekonomiky k Evropské unii
- 8/2006 Alena Jaklová: Národnostní a sociálně-ekonomická sebereflexe českých přistěhovalců v čechoamerických periodikách 19. a 20. století
- 9/2006 Marie Dohnalová: Sociální ekonomika v evropeizaci českého hospodářství
- 1/2007 Jan Mertl, Helena Vychová: Úloha vzdělání a zdraví v ekonomickém rozvoji. Teoretická analýza a její aplikace v podmínkách ČR
- 2/2007 Rudolf Zahradník: Laboratorní deník. Zač jsme bojovali
- 3/2007 Jana Vobecká: Populační vývoj Židů v Čechách v 19. a první třetině 20. století. Společenské a hospodářské souvislosti
- 4/2007 Milada Polišínská: Antonín Gindely a „evropská dimenze“ jeho díla

- 1/2008 Zlatuše Komárková, Luboš Komárek: Integrace finančního trhu vybraných nových členských zemí EU s eurozónou
- 2/2008 Antonie Doležalová: Politické stranictví a ekonomický zájem. Příspěvek ke studiu mechanismů prosazování hospodářských programů a ekonomických zájmů politických stran
- 3/2008 Lenka Filipová: Lidský kapitál a jeho efektivní využití jako zdroj ekonomického růstu v České republice
- 4/2008 Ctibor Drbal: Budoucnost zdraví a zdravotnictví
- 5/2008 Oldřich Dědek: Historie evropské měnové integrace. Od národních měn k euru
- 6/2008 Lucie Cviklová: Politické a společenské postavení bývalým československých nomenklaturních elit v období tzv. normalizace. Okolnosti jejich rozkladu a vybrané aspekty jejich adaptace
- 7/2008 Eva Klvačová: Vliv proměn institucionálního rámce EU na konkurenceschopnost české ekonomiky
- 8/2008 David Prušvic: Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství
- 9/2008 Marie Vavrejšnová: Financování veřejných služeb pro obyvatelstvo a zdroje pro jeho krytí (Vývoj a mezinárodní srovnání vybraných ukazatelů)
- 1/2009 Václav Klusoň: Moderní korporace v soudobém kapitalismu
- 2/2009 Jan Pavel: Veřejné zakázky v České republice
- 3/2009 Jakub Handrlíca: Nezávislé správní orgány
- 4/2009 Zdislav Šulc: Z jeviště i zákulisí české politiky a ekonomiky. Vzpomínky novináře a ekonoma 1945–1995
- 5/2009 Jana Gibarti: Inovační prostředí regionů České republiky
- 6/2009 Radek Bednařík: Makroekonomické dopady role dolaru v mezinárodním měnovém systému
- 7/2009 Šárka Laboutková: Prosazování zájmů v EU. Národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii
- 1/2010 Eva Mitchell: Finanční podpora rodin s dětmi v České republice v evropském kontextu
- 2/2010 Magdaléna Kubečková: Občanství EU a vybrané aspekty jeho vlivu na ČR
- 3/2010 Štěpánka Korytová-Magstadt: Kde domov můj? Češi a Slováci v USA a jejich vazba k mateřské zemi, 1880–1920
- 4/2010 Lucie Česálková: Film před tabulí. Idea školního filmu v prvorepublikovém Československu.
- 5/2010 Igor Kotlán: Daňové zatížení a struktura daní v ČR ve srovnání s vybranými zeměmi OECD a EU a legislativní změny ve smyslu de lege ferenda
- 6/2010 Lubomír Krbec: Duchovní hodnoty a budoucnost českých nadací
- 7/2010 Magdaléna Rychlíková: Ludvík Feigl Čech známý i neznámý
- 8/2010 Josef Benda: Restituce majetku bývalých šlechtických rodů po roce 1989
- 1/2011 Tomáš W. Pavlíček: Formování kulturního mecenátu Josefa Hlávky v souvislosti s komunikačními strategiemi v osobní korespondenci
- 2/2011 Jiří Šubrt: Aktér, jednání a struktura v mikro a makrodimenzi sociální reality. Příspěvek k teoretickým diskusím v soudobé sociologii
- 3/2011 Jitka Koderová: František Vencovský. Život a dílo
- 4/2011 Eva Křížová: Postavení komplementární a alternativní medicíny v České republice
- 5/2011 Marie Vavrejšnová: Migrace obyvatelstva jako faktor ekonomického rozvoje (Zvláště v oblasti Evropské Unie a České Republiky)

- 6/2011 Gabriela Thöndlová: Komparativní analýza agroturistiky v České republice a ve Svobodném státu Bavorsku
- 7/2011 Zuzana Podaná: Fenomén delikvence mládeže v České republice a středoevropském regionu
- 8/2011 Pavol Frič, Pavel Machonin, Martin Nekola, Milan Tuček: Elity v české postsocialistické transformaci (1989–2007)
- 9/2011 Zuzana Kučerová: Vliv signifikantních faktorů na integraci finančních trhů ve světle světové finanční krize
- 1/2012 Klára Plecítá: Národní identita a vztah k Evropské unii. Česká republika v západo- a středoevropském srovnání
- 2/2012 Bohuslav Pernica: Profesionální armáda v České republice: prvních pět let
- 3/2012 Miroslav Kudrna: Josef Bohuslav Foerster. Slyšet obrazy. Malířské dílo. Úvahy nad kronikou života skladatele – výtvarníka
- 4/2012 Jana Fojtíková: Josef Bohuslav Foerster. Svědectví pramenů. Nový soupis hudebního díla
- 5/2012 Zuzana Potužáková: Strukturální změny českého trhu práce a proměna sociálního modelu
- 6/2012 Ivana Kubicová, Luboš Komárek, Miroslav Plašil: Analýza makrofinančních rizik a jejich přenosů v kontextu zranitelnosti české ekonomiky
- 7/2012 Šárka Soudková, František Bartoš: Narcismus: skrytá dimenze soudobé společnosti
- 8/2012 Josef Bernard, Věra Patočková: Mezinárodní mobilita českých vědců a výzkumníků a jejich pobyty v zahraničí
- 9/2012 Petra Klvačová: Biografie a identity cizinců usilujících o integraci do české společnosti. Od „samozřejmé nerovnosti“ k „nesamozřejmé rovnosti“.
- 10/2012 Zlataše Komárková, Luboš Komárek, Petr Jakubík: Zranitelnost českého bankovního sektoru
- 11/2012 Zuzana Machová: Komparace úrovně lidského kapitálu evropských ekonomik s využitím modelu multikriteriálního hodnocení variant
- 12/2012 David R. Beveridge: Zdenka a Josef Hlávkoví – Anna a Antonín Dvořákoví. Přátelství dvou manželských párů a jeho plody v českém a světovém umění
- 1/2013 Igor Kotlán, Zuzana Machová: Konstrukce alternativního ukazatele daňového zatížení na základě Saatyho metody a jeho využití v růstových modelech
- 2/2013 Lubomír Mičoch: Ekonomie rodiny v proměnách času, institucí a hodnot
- 3/2013 Jan Rychlík, Magdaléna Rychlíková: Hospodářský, sociální, kulturní a politický vývoj Podkarpatské Rusi 1919–1939
- 4/2013 Adéla Jůnová Macková: Nerovné partnerství. Československo-iránské vztahy 1918–1938
- 5/2013 Tereza Pospíšilová: Jiná než ostatní: Středoevropská univerzita v Praze v letech 1990 až 1996
- 6/2013 Jan Sucháček: Transformace v České republice z institucionálně-regionální perspektivy
- 7/2013 Oldřich Dědek: Historie evropské měnové integrace. Doba eura
- 8/2013 Antonie Doležalová (ed.): Albín Bráf: Politik, národohospodář a jeho doba (Sborník)
- 9/2013 Vlasta Mádlová (ed.): Kolokvium o životě a díle Bohumila Němce (Sborník)
- 10/2013 Marek Loužek: Důchodová reforma
- 11/2013 Zuzana Richterková: Přínos Čestmíra Kožušníka českému ekonomickému myšlení (v kontextu diskuze o plánu a trhu)

- 1/2014 Tomáš Pavelka: Minimální mzda v České republice a její srovnání v rámci členských států Evropské unie
- 2/2014 Magdalena Kracík Štorkánová, Tomáš Hájek: Muzivní umění. Mozaika v českém výtvarném umění
- 3/2014 Alena Jaklová: Proměny etnické a kulturní identity českých přistěhovalců ve Spojených státech amerických. Interpretace analýz čechoamerického periodického tisku 19. a 20. Století
- 4/2014 Antonie Doležalová: Hlávkoví předchůdci a pokračovatelé. Právní postavení a sociální funkce nadací v českých zemích a v Československu od jejich vzniku do současnosti
- 5/2014 Eva Davidová, Zdeněk Uherek: Romové v československé a české společnosti v letech 1945–2012: národnostní struktura, specifika romské rodiny a migrací
- 6/2014 Michaela Tichá: Ekonomická prosperita a právní prostředí se zaměřením na vlastnická práva: Česká republika a ostatní postsocialistické země pohledem institucionální ekonomie
- 7/2014 Jiří Štěpek: Sto let přidělových systémů na území bývalého Československa 1915–2015. První část (1915–1945)
- 1/2015 Lenka Fojtíková, Bohdan Vahalík: Analýza dlouhodobých změn ve vývoji zahraničního obchodu České republiky
- 2/2015 Jiří Štěpek: Sto let přidělových systémů na území bývalého Československa 1915–2015. Druhá část (1945–2015)
- 3/2015 Karel Šima: Humboldtovská idea jednoty výzkumu a výuky a její podoby v českém vysokém školství po roce 1989
- 4/2015 Magdalena Jáchymová Královcová: Emil Lederer, sociolog a ekonom
- 1/2016 Marek Waic: Tělesná výchova a sport v politickém životě meziválečného Československa