

## Pravděpodobnost odhalení a odsouzení úplatkáře je u nás dvě setiny procenta

*autor: Marek Hudema*

Mezi zeměmi jsme spíše výjimkou, bohatneme, přitom korupce u nás roste. Ve většině zemí je tomu naopak, říká ekonom Libor Dušek z pražského institutu **CERGE-EI**, který se specializuje na zkoumání kriminality z ekonomického pohledu. Problémem podle něj je, že v Česku není podpora boje proti korupci prioritou ani politiků, ani voličů.

\* Má korupce jen negativní vliv? V osmdesátých letech minulého století si někteří ekonomové mysleli, že korupce je „mazadlo“ usnadňující podnikání, a může mít být i prospěšná.

Korupce je jednoznačně špatná věc. Pokud bereme byrokratické překážky například při zakládání firmy jako daný fakt, pak je možné, že je pro společnost jako celek lepší, když podnikatel dá úplatek a začne hned podnikat, než kdyby měl utrácet peníze a čas za papírování. Lepší je ale odstranit přímo příčinu problému, tedy byrokratické překážky. Navíc tato „drobná“ korupce, kdy se úředníkům platí za věci, které by měli tak jako tak udělat, ve vyspělém světě i u nás téměř vymizela. Největší škody dnes korupce páchá v oblasti veřejných zakázek a utrácení veřejných peněz.

\* Ví se, o kolik korupce prodražuje podnikání?

Máme vědecké studie hlavně z rozvojových zemí, kde se v posledních letech začal klást důraz na potlačování korupce při poskytování rozvojové pomoci. Například v Ugandě. Studie ukázaly, že firmy, které působí v sektorech, kde od nich mohou úředníci získat vyšší úplatky, rostou o dost pomaleji. Z mnoha zemí včetně rozvinutých pak víme, že firmy, které mají politické konexe, jsou větší než ostatní a rostou rychleji. Například když se členem správní rady stane bývalý politik. Nemůžeme přesně zjistit, co za tím je, ale zřejmě jde i o korupci a lepší přístup k veřejným zakázkám. Ostatně v zemích s nejnižší mírou korupce firmy s politickými konexemi nemají lepší výsledky.

\* Jak je na tom je Česká republika s korupcí? A jak se korupce měří?

Existuje několik způsobů. První jsou různé indexy vnímání korupce, jako je Corruption Perception Index, vydávaný Transparency International. Autoři se dotazují na míru korupce expertů, kteří znají místní prostředí a zároveň ho dokážou porovnat se zahraničím, například šéfů nadnárodních firem. Česko bylo v roce 2010 na 53. místě a v porovnání s jinými zeměmi se mírně zhoršuje. Tyto indexy stojí na subjektivním hodnocení, ale zdá se, že realitu odrážejí

přesně. Nejlépe jsou na tom dlouhodobě skandinávské a anglosaské země. Druhou možností je ptát se obětí korupce. Existuje tak zvaný International Crime Victimization Survey. Autoři v pětiletých intervalech dělají reprezentativní průzkum, zda se lidé stali obětí trestných činů a zda je hlásili policii. Ptají se i na dávání úplatků. V posledních průzkumech Česko nefiguruje, ale třeba v Polsku či Maďarsku přiznalo úplatek v posledním průzkumu 4,4 respektive 4,9 procenta domácností. Západoevropský standard je okolo půl procenta. Naopak v Řecku nebo Mexiku dalo úplatek 13 % respondentů. Dává to dobrý obrázek o „drobné“ korupci na úřadech a u policie.

\* Co větší korupce, třeba u zadávání veřejných zakázek?

Tu dokážou změřit systematické audity používání veřejných peněz, které se dělaly v některých zemích. Například v Brazílii centrální vláda prováděla náhodné audity hospodaření velkých měst, která dostávala dotace. Výsledkem bylo, že devět procent dotací bylo využito „podivně“: například zmanipulovanou veřejnou zakázkou a nejspíše zkorumpovaně. Podobný program proběhl i v nemocnicích v Buenos Aires. Z výsledků řady kontrol našeho Nejvyššího kontrolního úřadu lze nekalé praktiky v utrácení veřejných peněz vytušit, ale kontroly nejsou primárně stavěné na její odhalování. Nelze z nich sestavit obrázek o rozsahu nekalých praktik.

\* Co zvyšuje korupci?

Nejchudší státy jsou nejvíce zkorumpované a nejbohatší jsou nejméně. S bohatstvím totiž výrazně souvisí dobré instituce – dobrá pravidla, vynutitelnost práva, právní jistota, minimální byrokratické překážky pro podnikání. Přispívá to k hospodářskému růstu a je méně míst, kde lze zkorumpovat. Korupce sama o sobě zřejmě omezuje hospodářský růst, ale na datech se to nedá dobře zjistit. Česko posledních let je trochu anomálií – bohatneme a korupce spíše roste. Objem peněz, které lze zkorumpovaně rozdělovat, roste díky silnému hospodářskému růstu do roku 2008 a přísunu peněz z EU rychleji, než se stačí zlepšovat instituce.

\* Zvyšuje představa o vysoké hladině korupce ve společnosti, jako je v ČR, ochotu brát a dávat úplatky?

V literatuře se o tom spekuluje a je snadné takovou souvislost teoreticky zdůvodnit. Studii, která by to prokázala, jsem nenašel.

\* Co snižuje míru korupce?

Odpověď je třeba rozdělit na dva případy. První je ten, kdy na úrovni centrální vlády nebo vlivných politiků existuje odhodlání proti korupci bojovat. Pak jde „jen“ o technickou otázku, mix konkrétních opatření: jak zajistit transparentní veřejné zakázky, posílit represii, lépe vybavit policii atd. Druhý – a těžší – případ je, když opora pro boj proti korupci na centrální úrovni není. Pak jediným, od koho může přijít změna, jsou voliči. Musí dát stranám jasně najevo, co je přijatelné a co ne. Tato zpětná vazba je u nás zatím poměrně slabá. A stát přitom utrácí přes 40 procent našich peněz.

\* Nebyli přece jen ale v posledních volbách voliči ke korupci méně tolerantní?

Různým volebním iniciativám v menších obcích a městech zejména okolo Prahy se podařilo vyhnat zaběhlé radniční struktury. Například v Jesenici, Černošicích atd. Šlo ale o specifická místa: malá města, kde žijí lidé s nadprůměrným vzděláním a příjmy. A na úrovni obce je mnohem snazší rozjet novou stranu než na národní úrovni. Voliči v těchto obcích asi dokážou lépe hledat a hodnotit informace o politicích než průměrný volič a ve svých prioritách mají korupci výše než třeba sociální dávky.

\* Pojd'me zpět k možným konkrétním opatřením. Pomohlo by třeba navrhované omezení výběrových kritérií u veřejných zakázek tak, aby je nešlo ušít na míru jedné firmě?

Je to krok správným směrem, ale nakonec je nejdůležitější transparentnost. Jinak si úředníci najdou formálně legální možnost, jak zadat zakázku určité firmě. Pokud jsou všechny informace o zakázkách veřejné, lze aspoň kontrolovat, zda vítězná nabídka je pro voliče dobrý obchod, nebo ne. Argument, že to nejde kvůli obchodnímu tajemství, neobstojí. Formálně je sice zadavatelem zakázky ministerstvo nebo obec, ale z věcného, ekonomického pohledu jsou zadavatelem voliči.

\* Pomohly by vyšší platy úředníků nebo vyšší tresty za úplatkářství?

Vyšší mzdy úředníků snižují korupci pouze tehdy, je-li zároveň reálná hrozba, že úplatní úředníci mohou být odhaleni a potrestáni. Ukazují to laboratorní experimenty či reálná data například z již zmiňovaného auditu v Argentině. Tresty u nás nejsou problém zákonů, ale spíš toho, jak postupují soudy. V roce 2009 bylo za přijímání úplatků stíháno 37 osob, odsouzeno bylo 26. Devatenáct z toho dostalo trest podmíněně, jen pět šlo do vězení. Z toho čtyři v intervalu 1–5 let. Ta čísla jsou samozřejmě směšná a jsou většinou hodně pod horní hranici sazby podle zákona.

\* Vy sám jste byl u zločinců vždy spíše pro finanční trest než vězení. Přesto by podle vás úplatkáři měli jít do vězení?

Obecně u majetkových trestných činů je finanční trest výhodnější. Vězení jsou drahá, jeden vězeň stojí 320 tisíc korun ročně. Trestat rokem vězení někoho, kdo za rok ukradne něco za 30 nebo 50 tisíc, se nevyplatí. U úplatkářství ale jsou důvody pro vězení silnější než třeba u krádeží. Krádeže páchají převážně kariérní zločinci s poměrně nízkými příjmy z legálního zaměstnání, takže vězení je pro ně subjektivně mírnějším trestem a pokuta naopak větším. Úředníci jsou placeni slušně, vězení subjektivně bolí víc, má vyšší odstrašující účinek. Navíc obecně platí, že čím nižší pravděpodobnost, že bude trestný čin odhalen a odsouzen, tím více je nutné ji „kompenzovat“ vyšším trestem. A u korupce je pravděpodobnost odhalení nízká. Od jisté úrovně přestává mít zvyšování pokut praktický účinek, takže pokud chcete dále zvyšovat trest, musíte přejít k alternativě, tj. vězení.

\* Jaká u nás je pravděpodobnost odhalení a potrestání úplatkářů?

Dovolte mi velmi hrubý odhad. Estonsko je méně zkorumpované než Česko, přitom 3 procenta domácností v Estonsku ve výše zmiňovaném průzkumu obětí trestných činů uvádějí, že dala úplatek. Berme tedy ona 3 procenta jako konzervativní odhad pro Česko. Při čtyřech milionech českých domácností to vychází na 120 tisíc úplatků ročně. A odsouzeno je 26 lidí ročně. Pravděpodobnost odhalení a odsouzení je tak někde okolo dvou setin procenta. Jinými slovy prakticky nula.

\* Pomohl by na potlačení některých velkých zločinů třeba trest smrti?

V našich kulturních sférách ne, protože prostě nejsme ochotni ho uvalovat. Soudy by se zdráhaly ho používat. Strach z odsouzení nevinného k smrti je extrémní. Dnes soudy vraha odsoudí na deset nebo dvacet let, v případě trestu smrti by ho raději neodsoudily vůbec. Dobrým případem, jak trest smrti nefunguje, jsou USA.