

Seminární práce do předmětu

Veřejná správa

Téma: Výzkum veřejného mínění o stavu korupce v ČR – návrh sestavení dotazníku pro veřejnost

Vypracoval: Martin Balcárek
Datum: 3. 5. 2004

Obsah

Obsah	2
1. Úvod	3
2. Metodologická část	4
2.1. <i>Definice korupce</i>	4
2. 2. <i>Měření korupce</i>	5
2. 2. 1. Založené na názorech expertů	5
2. 2. 2. Založené na šetřeních mezi firmami a obyvateli	5
2. 2. 3. Založené na spojování ostatních studií	5
2. 2. 4. Založené na objektivnějších datech	6
2.3. <i>Příčiny korupce</i>	6
3. Výzkum veřejného mínění o stavu korupce v České republice	7
3. 1. <i>Průzkum veřejného mínění</i>	7
3. 1. 1. Výzkum agentury Univesitas	7
3. 1. 2. Výzkum agentury GfK	7
3. 1. 3. Vývoj CPI v České republice	10
3. 2. <i>Návrh na sestavení dotazníku</i>	11
4. Závěr	12
5. Literatura	13

1. Úvod

Korupce je pojem, který se dnes v mediích objevuje častěji a častěji. Skoro každý den noviny, časopisy, televizní zprávy, internetové noviny a časopisy přinášejí alespoň zmínku o tom, že korupce kolem nás opravdu je. Mezi nejaktuálnější případy, v době kdy píšu tyto řádky, (květen 2004) patří případy úplatků ve fotbale.

Práce, kterou právě pročítáte, si nebere za cíl analyzovat jednotlivé případy korupce či je dokonce nějakým způsobem mapovat. Cílem této práce je nalézt odpovědi na některé zajímavé otázky. Jak vnímají korupci lidé žijící v České republice? Jakým způsobem se jich korupce dotýká? Jsou ochotni dát úplatek popř. jej přijmout? Jakým způsobem je hodnocena Česká republika ve vztahu k ostatním zemím a jakých dosahuje výsledků?

Práce je rozdělena na dva hlavní oddíly. V první části se budeme zabývat tím, co to korupce vlastně je, podíváme se na různé způsoby měření korupce a nastíníme její nejpravděpodobnější příčiny existence. Ve druhé části se budeme zabývat výsledky různých výzkumů, podíváme se na hodnocení nejznámější nevládní organizace Transparency International zabývající se stavem korupce v různých zemích. A na závěr poukážeme na složitost sestavení dotazníku.

Mimo jiné se pokusíme najít odpověď na otázku, jak velkou váhu lidé korupci přikládají, zda ji opravdu považují za škodlivou anebo ji berou jako jedno z řešení jejich různých problémů, to znamená vnímají ji jako přirozenou součást jejich života.

2. Metodologická část

Než začneme o korupci podrobněji hovořit, bude dobré, budeme-li si tento pojem nějakým způsobem lépe charakterizovat. Ukážeme si různé způsoby měření korupce, založené na způsobu sbírání a vyhodnocování dat. A na závěr zmíníme pár pravděpodobných příčin vzniku korupce.

2.1. Definice korupce

V minulosti bylo učiněno mnoho pokusů o definování korupce (z lat. corrumpere = zmařit, zkazit, uplácet, podplácet), které na ni nahlížely z odlišných úhlů pohledu, a proto každý z nich plně nezohledňoval nebo podcenil některý z aspektů korupce. V současnosti nejjednodušší a zároveň nejpoužívanější definice, kterou poprvé ve svých studiích použila Světová banka, popisuje korupci jako zneužití veřejné pravomoci (síly) k soukromému prospěchu. Z této definice by ovšem nemělo být vyvozováno, že korupce existuje v ryze soukromých aktivitách a transakcích.

Obecnější definice korupce označuje úmyslné nedodržování odtažitého vztahu a osobní nezainteresovanosti usilující o dosažení jisté výhody pro sebe nebo blízké jednotlivce. [Tanzi] I když přesné definování korupce je spojeno s mnoha problémy, samotné korupční chování lze v případě pozorování rozpoznat relativně snadno.

Případy korupce mohou být dle různých kritérií rozčleněny do několika kategorií:

- úřednická (byrokratická, drobná) nebo politická (velká);
- snižující náklady úplatkáře nebo zvyšující zisk úplatkáře;
- pocházející z iniciativy úplatkáře nebo upláceného;
- centralizovaná nebo necentralizovaná;
- predikovatelná nebo nahodilá;
- zahrnující hotovostní platby nebo bez hotovostních plateb.

2. 2. Měření korupce

Jedním z faktorů, který významně napomáhá ke snižování korupce je její měření. Nepřímé evaluační způsoby měření jsou mimo jiné široce využívány v akademických a vědeckých pracích věnujících se vlivu korupce na různé aspekty ekonomického a politického života. Studie a analýzy usilující o jasné a jednoduché vyjádření rozšíření korupce lze podle způsobu sběru a vyhodnocování dat rozčlenit do čtyř základních skupin. [Wei]

2. 2. 1. Založené na názorech expertů

Klasickým příkladem tohoto přístupu je International Country Risk Guide (ICRG), studie připravovaná každoročně od roku 1982 organizací Political Risk Services. Index korupce ICRG vyjadřuje rozsah, v němž jsou vysoce i níže postavení vládní úředníci ochotni požadovat a přijímat extra platby a je kalkulován na základě názorů dobře informovaných odborníků.

2. 2. 2. Založené na šetřeních mezi firmami a obyvateli

Tento přístup je zastoupen zejména studiemi Global Competitiveness Report (GCR) a World Development Report (WDR). Index GCR pochází z výzkumu z roku 1996, jenž sponzorovalo Světové ekonomické fórum a provedl Harvardský institut pro mezinárodní rozvoj⁴. Rovněž index WDR vychází z výsledků šetření provedeného v roce 1996. Výsledky byly Světovou bankou, jakožto autorem výzkumu, publikovány ve Zprávě o světovém rozvoji v roce 1997.

2. 2. 3. Založené na spojování ostatních studií

Nejnámějším ukazatelem korupce patřícím do této kategorie je od roku 1995 každoročně publikovaný index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI) mezinárodní nevládní organizace Transparency International (TI). Index TI je kalkulován váženým průměrem přibližně desíti studií rozdílného rozsahu i zaměření. Koncepce TI při využití váženého průměru předpokládá, že chyby měření v používaných studiích jsou nezávislé a

vykazují totožné rozdělení. Při splnění předpokladu je průměrování účinné a snižuje vliv chyb, nicméně v praxi bývá tento předpoklad často porušen. Použité studie navíc pokrývají rozdílný soubor analyzovaných zemí, při jejichž průměrování se vytvářejí další chyby a nepřesnosti. Hodnota indexu TI se pohybuje v rozmezí 1 – 10, přičemž vyšší hodnota indikuje nižší míru korupce. [Transparency]

2. 2. 4. Založené na objektivnějších datech

Předchozí způsoby měření vycházejí ze subjektivního vnímání korupce. Objektivnější, ovšem mnohem obtížněji realizovatelný přístup se snaží o kvantifikaci poměru obchodních transakcí spojených s korupčními platbami a úplatky státním úředníkům. Jediným známým ukazatelem tohoto charakteru je Neumannův index. Je založen na výsledcích rozhovorů s německými exportéry uskutečněných v roce 1994 a vyjadřuje procento obchodních případů, jejichž úspěšnost byla podpořena úplatky. Ukazatel je zaokrouhlen nahoru na nejbližší násobek 20 %. Podobný pokus o objektivnější vyjádření míry korupce bohužel nebyl od roku 1994 znovu učiněn. I přes rozdílnou konstrukční koncepci vykazují uvedené ukazatele vysokou korelaci [Wei] a jejich využití v regresní analýze vede k velmi podobným výsledkům. Nicméně je nutné mít stále na paměti, že všechny indikátory korupce měří zejména vnímání korupce a nikoliv objektivní a přesně kvantitativně vyjádřenou aktuální míru korupce.

2.3. Příčiny korupce

Korupce je vysvětlována nejrůznějšími příčinami. V zásadě lze vystopovat pět kategorií:

1. sociální změnu, zvláště přechod od tradiční společnosti k moderní;
2. deficity ve vývoji společnosti, přinášející rozdíl v příjmech, politickou moc jako podmínku pro získání bohatství, změnu morálních norem, slabost státu a absenci smyslu pro národní společnost;
3. monopolní postavení státu, které vede k vytvoření „státních tříd“;
4. ekonomické faktory, spočívající ve vytvoření diskrepance mezi nabídkou a poptávkou;
5. sociálně - psychologické příčiny, které vycházejí z individuálních nebo skupinových determinant.

3. Výzkum veřejného mínění o stavu korupce v České republice

Tato část je založená na dostupných dokumentech ministerstva vnitra, průzkumech agentury Universtas a agentury GfK. Průzkumy i dokumenty jsou z roku 2001 a 2002. Nemalá část informací pochází ze zdroje nevládní organizace Transparency International, která dělá výzkum stavu korupce nejen v České republice.

3. 1. Průzkum veřejného mínění

3. 1. 1. Výzkum agentury Univesitas

Podle výzkumu agentury Universitas uskutečněného v roce 2002 (grantový projekt Ministerstva vnitra ČR „Kontinuální výzkum viktimizace a pocitu bezpečí občanů“ v letech 2000-2002), ve kterém bylo dotázáno celkem 1.229 respondentů, považuje situaci v oblasti korupce v České republice za horší než jinde ve světě více než třetina lidí (37%). Polovina dotázaných ji vidí zhruba stejnou jako jinde. Pouze asi desetina občanů považuje situaci u nás za lepší než jinde.

3. 1. 2. Výzkum agentury GfK

Výzkum agentury GfK zaměřený na existenci “korupčního klimatu” v ČR zjišťoval přítomnosti norem korupčního chování, respektování těchto norem v postojích ke korupci a výskyt korupčního chování.

Většina respondentů tohoto výzkumu připustila, že obyvatelé ČR často jednají pod vlivem korupční morálky a že tento druh jednání má zde už dlouhou tradici. Některé korupční normy a praktiky se dokonce tak vžily, že ve veřejnosti ani nejsou s korupcí dávány do souvislosti. Např. dát “menší pozornost” (květiny, láhev alkoholu) považuje za úplatek jen 18 % populace. Většina (72 %) tento případ posuzuje spíše jako výraz slušnosti než touhy po neoprávněné výhodě.

Ve společnosti je obecně přijímán názor, že nikoli formální nárok nebo nabízená kvalita, ale korupční pravidla hry rozhodují o úspěšnosti počínání různých kategorií obyvatelstva našeho státu. Občané ČR jsou tedy ve své většině přesvědčeni, že nezáleží na schopnostech ani na tom, co se říká v zákonech, ale především na ochotě a dovednosti podplácet nebo se nechat uplatit.

S platností korupčních norem chování má osobní zkušenost přibližně čtvrtina populace ČR (tj. čtvrtina populace buď úplatek dala nebo dostala). Další výsledky ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Odpovědi na otázku, *zda respondent má vlastní zkušenosti s úplatkářstvím*

Typ setkání se	Procento odpovědí (ano)
Dal(a) jsem	22 %
Očekával se ode mne	26 %
Znám osobně někoho, kdo za poslední rok dal	40 %

Ve styku se státními úředníky byl očekáván alespoň jednou úplatek podle názoru 47,4 % dotázaných z Prahy (u 30,8 % dokonce vícekrát). Jak jsou na tom ostatní oblasti ukazuje tabulka č. 2 a tabulka č. 3 ukazuje výběr největšího a nejmenšího počtu odpovědí na otázku, zda respondent dal alespoň jednou úplatek státnímu úředníkovy.

Tabulka č. 2: Procenta kladných odpovědí na otázku, *zda byl ve styku se státními úředníky očekáván alespoň jednou úplatek*

Oblast	Kladných odpovědí
Praha	30,8 %
Střední Čechy	37,1 %
Severní Čechy	33,2 %
Morava	20,2 %
Severní Morava	23,5 %
Východní Čechy	20,5 %

Tabulka č. 3: Procenta kladných odpovědí na otázku, *zda respondent dal alespoň jednou úplatek státnímu úředníkovy*

Oblast	Kladné odpovědi
Praha	40,4 %
Severní Čechy	31,7 %
Střední Čechy	28,0 %
Východočeský region	12,3 %
Západočeský region	13,4 %
Jižní Morava	18,2 %

Obyvatelé ČR přitom v drtivé většině deklarují negativní vztah ke korupčnímu klimatu a neprojevují sklon k respektování korupčních pravidel chování. Většina respondentů deklarovala obavy z korupce, které signalizují jejich antikorupční naladění (61 % si nemyslí, že problém korupce novináři zbytečně nafukují, aby měli o čem psát, 62 % soudí, že korupce u nás dospěla do takového stádia, kdy ohrožuje morální základy společnosti, 86 % spojuje korupci s poškozováním ekonomiky a 70 % odmítá rezignovat na řešení problému korupce).

V České republice je korupce veřejných činitelů (ve smyslu veřejně činných osob) považována spíše za běžnou než výjimečnou záležitost. Většina obyvatel není přesvědčena, že žije v nekorupčním institucionálním prostředí. Naopak převažuje názor, že většina anebo alespoň značná část různých kategorií veřejných činitelů je zkorumpovaná. V České republice tedy podle průzkumu v širokém rozsahu platí korupční normy chování. Lidé se k nim na veřejnosti příliš nehlásí, ale na druhé straně mají s korupcí tolik zkušeností, že ji považují za běžný fenomén současného dění.

Z časového hlediska vidí respondenti vývoj rozsahu korupce spíše pesimisticky, a to jak při pohledu zpět do nedávné minulosti, tak i v krátkodobé perspektivě. Před čtrnácti lety považovalo úplatky za životní nezbytnost jen 8 % obyvatelstva ČSSR. V současnosti se jejich podíl v ČR zvýšil na 22 %. V populaci ČR se tedy časem stále více šíří pocit nezbytnosti korupčního chování.

Výsledky výzkumu ukazují, že česká veřejnost registruje souvislost mezi sociálními rozdíly a korupcí. Podle 69 % respondentů bohatí dávají úplatky proto, aby ještě více zbohatli a chudí proto, aby přežili. Společenskou averzi vůči korupci si nejméně uvědomuje právě ta skupina

lidí, která je korupčně nejvíce favorizovaná (je nejvíce vystavena tlaku korupčních nabídek a má nejvíce osobních zkušeností s dáváním úplatků).

Většina obyvatel se nechce smířit s přetrváváním korupce a požaduje přijetí odpovídajících opatření. Mezi nejčastěji uváděné způsoby řešení problému korupce patří tyto:

- zpřísnit tresty za korupci (95 % respondentů)
- zvýšit pravomoci policie a kontrolních orgánů (77 % respondentů) ,
- zavést povinnost poskytovat informace o státních zakázkách (77 % respondentů) ,
- umožnit přístup veřejnosti na různé konkursy a výběrová řízení (79 %) ,
- vytvořit občanská sdružení, na která by se mohli občané obrátit (68 %) ,
- vyměnit úředníky na ministerstvech (61 %) .

Naopak jen velmi malou podporu (asi 30 %) získalo mezi respondenty tvrzení, že je třeba státním zaměstnancům zvýšit platy, aby si více vážili svého zaměstnání.

Z dosud uvedeného vyplývá, že skutečný rozsah korupce je diametrálně odlišný od jejího rozsahu zjištěného a prokázaného orgány činnými v trestním řízení. Souvisí to právě s tím, že tato činnost se velmi obtížně prokazuje, ale i s nízkým právním a etickým vědomím české společnosti. [Ministerstvo]

3. 1. 3. Vývoj CPI v České republice

Tabulka č. 4 nám přehledně ukazuje vývoj indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI), v České republice. O tomto indexu jsme již jednou hovořili a tady si jej ukážeme s reálnými výsledky (viz. v části 2.2.3.).

Tabulka č. 4: Vývoj CPI v České republice v období 1996-2003

Rok	Míra indexu	Umístění	Počet zkoumaných zemí
1996	5,37	25	-
1997	5,2	27	52
1998	4,8	37	89
1999	4,6	39	99
2000	4,3	42	90
2001	3,9	47	-
2002	3,7	52	102
2003	3,9	54	133

Je patrné, že hodnocení České republiky se v časové řadě stále zhoršuje, což o stavu korupce také něco vypovídá. [Transparency]

3. 2. Návrh na sestavení dotazníku

Procházíme-li výzkumy zabývající se veřejným míněním o stavu korupce v České republice a jiných zemích, nalezneme v nich mnoho zajímavých otázek na zúčastněné respondenty. Aby mohl být dotazník správně vytvořen, k tomu je potřeba mnoho zkušeností a znalostí z oblasti nejen sociální. Tvůrce dotazníku musí předem vědět čeho chce dosáhnout. A prostředkem k tomuto cíli mu bude správně sestavený dotazník. O tom, jak účelně sestavit dotazník hovoří pan Miroslav Disman ve své knize *Jak se vyrábí sociologická znalost*. [Disman]

V této knize vidíme, jak je opravdu důležité, aby dotazníky sestavovali odborníci. Navrhl bych tedy spolupráci s odbornými organizacemi, které se výzkumem veřejného mínění zabývají. A po důkladné konzultaci bychom mohli vytvořit odpovídající dotazník, který by dosáhl vytyčených cílů s mnohem větší pravděpodobností než amatérsky sestavená listina.

4. Závěr

Věřím, že jste se při putování po zákoutích veřejného mínění o stavu korupce v České republice nenudili a že jste se dozvěděli nějaké podstatné informace třeba o tom, jakým způsobem se stav korupce měří a jaké jsou její nejčastější příčiny.

Tady je čas a prostor k tomu, abychom se podívali na otázky, které jsme vyslovili na začátku dokumentu. Na všechny jsme si v textu odpověděli, ale i přesto bychom jich mohli pár vyzvednout. Lidé v České republice začali vnímat korupci jako něco co sice není morálně správné, ale musí se udělat pro dosažení jejich cílů. Někteří lidé zastávají názor, že úplatky musí být dány už i proto, aby úředník či jiná státní osoba, vykonala vůbec to, co má ze zákona pro občany činit. Nemalá část dotázaných přiznala, že na úřady, do nemocnice a další místa chodí preventivně s tzv. „malou pozorností“, aby věc v jejímž zájmu přišli byla opravdu vyřízena.

Z průzkumu nevládní organizace Transparency International také jasně vyplynulo, že se Česká republika posouvá v žebříčku korupčních zemí stále níž a níž (země jsou seřazeny od nejlepších – bezkorupčních). Což o stavu korupce také něco vypovídá. Přijde-li v budoucnu obrat, to je otázka. Ministerstvo vnitra začalo tuto situaci nějakým způsobem řešit, ale věc jak se zdá se zatím kupředu moc nehnula – soudě podle výsledků Transparency International.

Jak jsme si naznačili v úvodu, v dnešní době hýbou v České republice zprávy o korupci ve světě fotbalu. To, že tam byla, o tom se vědělo, ale mlčelo se. Domluvil jsem si pár rozhovorů s rozhodčími a fotbalisty. Uvedu jednu citaci za všechny, která hovoří o stavu problému. V rozhovoru s druholigovým fotbalistou Ondřejem Švejdíkem z klubu Bohemians padly tyto slova: „Fotbal jako takový jde do kytek, je korupcí prožraný, člověk už pomalu nemá chuť hrát, když se doví, že byl zápas prodaný.“

Na závěr bych ještě rád doporučil jeden článku, který stojí za zmínku. Napsal jej Pavol Frič a nese název Korupce v České republice. Naleznete jej na stránkách <http://www.intergrace.cz/> dále zkuste vyhledávání.

5. Literatura

- [Slovník] Velký sociologický slovník, Univerzita Karlova vydavatelství Karolinum, Praha 1996
- [Tanzi] TANZI, V. Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures. *In: IMF Staff Papers*. 1998, vol.45, no.4, pp.559 – 594
- [Wei] WEI, SJ. Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? 2001. (preliminary version)
- [Transparency] Internetové stránky nevládní organizace Transparency International
<http://www.transparency.cz/>
- [Disman] Dosmán, Miroslav: Jak se vyrábí sociologická znalost, Karolinum, Praha, 2000,
ISBN 80-246-0139-7.
- [Ministerstvo] Internetové stránky Ministerstva vnitra
<http://www.mvcr.cz/>