

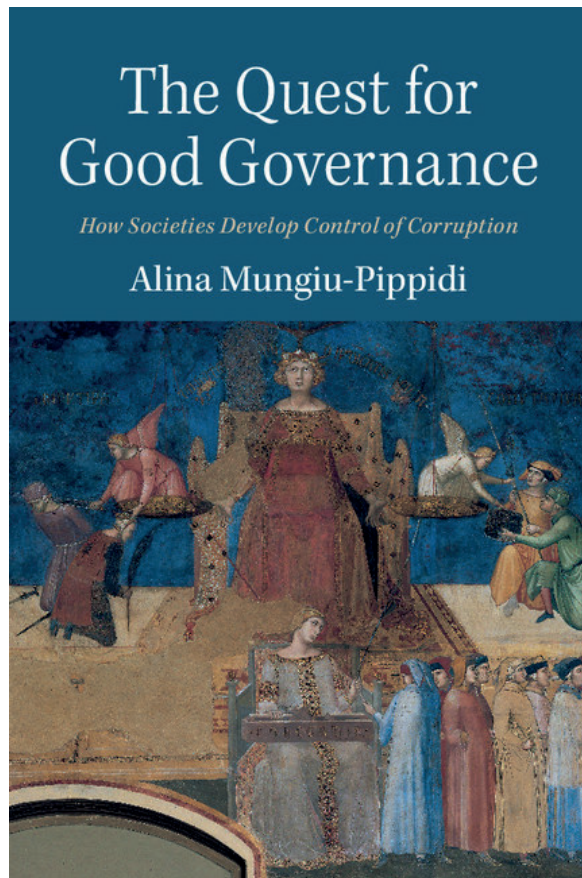
Recenze monografie Mungiu-Pippidi, A. (2015): The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.

Cambridge University Press.
ISBN: 978-1-107-53457-5
290 stran.

Radim Bureš
Probační a mediační služba ČR

Boj s korupcí nebo úsilí o dobré vládnutí? To je otázka, která stojí před Českou republikou, byť si to dosud uvědomují pouze nemnozí. Na korupci je možné nahlížet řadou způsobů – jako na individuální trestný čin (podle většiny pravicově orientovaných ideologů „o korupci vypovídá jen počet za úplatkářství odsouzených osob“), součást zvyků a kultury (zvyková korupce, na kterou se soustřeďují některé empirické výzkumy), ekonomickou kategorií vyrovnávající určitým způsobem vztah nabídky a poptávky (např. publikace Institutu Václava Klause „Korupce: ekonomie vs. mýty“), součást organizovaného zločinu (část nevládních iniciativ), nebo je možné se na ni dívat jako na určitou specifickou formu správy věcí veřejných, tedy vládnutí. Obdobně je možné na korupci nahlížet stylem „tady a teď“ nebo v historickém kontextu. Často omílaný slogan „korupce tady vždy byla a bude“ ukazuje naprosté nepochopení fenoménu korupce. Jakkoli jednání označované později za korupci, tedy zjednodušeně řečeno „zneužití funkce či pravomoci k dosažení zisku“ bylo v dějinách více méně vždy, teprve označení takového jednání jako něčeho nežádoucího či špatného konstituuje korupci jako společenský problém. Tudíž samotné vnímání korupce jako morálně závadného a společensky nežádoucího jevu je úzce vázáno na problematiku pojetí společnosti, její vnímání rovnosti a spravedlnosti a samozřejmě také na charakter demokracie.

Tím se dostáváme k základnímu myšlenkovému rámci, prismatickým kterého Alina Mungiu-Pippidi korupci nahlíží. Korupci vnímá primárně jako společenský jev, ne jako individuální kriminální akt. Korupci nemůžeme pochopit, a tedy ani se jí efektivně snažit omezovat či kontrolovat, pokud nebudeme analyzovat a následně ovlivňovat charakter společnosti, který korupci umožňuje či dokonce vyvolává. A analyzovat společenské podmínky korupce zase nemůžeme mimo historický kontext, mimo pochopení toho, které společenské procesy vedly k vytvoření společnosti, kde je korupce efektivně pod kontrolou. Samotné akademické tematizování korupce není autorčiným samoúčelným cílem. Tím cílem je přispět k identifikaci účinných nástrojů a politik směřujících k lepší kontrole korupce v jednot-



Zdroj: <http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9781316286937>.

livých zemích. S tím samozřejmě souvisí i boření protikorupčních mýtů či zpochybňování zaběhnutých myšlenkových schémat o tom, které nástroje při kontrole korupce zabírají.

Představovaná kniha se tak pohybuje na pomezí kriminologie, sociologie, politologie a historie s důrazem na teorii demokracie a spravedlnosti. Základním teoretickým konceptem je kontrapozice „etického partikularismu“ a „etického universalismu“. Zjednodušeně řečeno, „etický universalismus“, jako obecně přijímaná společenská norma, je založen na principu, že veřejné statky jsou rovně rozdělovány všem společenským skupinám. „Etický partikularismus“ je naproti tomu založen na principu, že společenské bohatství je privilegovaně rozdělováno partikulárním skupinám, které jsou momentálně u moci a moc drží právě proto, aby toto partikulární rozdělování umožnily. Je přitom jedno, o jaké skupiny se historicky či geograficky jedná. Nerovnoměrné rozdělování společenského bohatství může být založeno stejně dobře na rodovém, etnickém či náboženském základě, jako na příslušnosti k určitým elitám či politickým stranám. Důležité je autorčino tvrzení, že formální způsob vlády, tedy zda se jedná o nějakou formu násilné diktatury nebo o demokratickou společnost, kde se moc získává prostřednictvím voleb, není pro odlišení etického partikularismu či universalismu rozhodující. Že tedy etický partikularismus může dominovat společenskému životu i v demokratických společnostech, kde je moc získávána volebním vítězstvím a udržována bez použití násilí. „Jestliže společnost funguje na principu partikularismu, pravděpodobně v takové společnosti najdeme klastry korupčního jednání: vertikálně strukturovaný favoritismus (klientelismus, patronáž), horizontálně strukturovaný favoritismus (sítě negativního sociálního kapitálu, „old boys network“), rodově motivovaný partikularismus (nepotismus, etnicky podmíněný favoritismus), ale i zneužívání prostředků, úplatkářství či vydírání. Převládání partikularismu v demokracii také znamená, že politické strany a kandidáti získávají výhody od soukromých subjektů, jako pomoc při jejich cestě k moci, a tyto výhody jsou opláceny, jakmile se politická strana dostane ke kontrole veřejných zdrojů – a to se stane systemickým a nejvýznamnějším rysem politického systému“ (s. 16). Vidíme tedy, že autorčin teoretický koncept přímo směřuje k pochopení společenské situace v naší zemi, ale i v dalších zemích, které se v historicky nedávné době demokratizovaly. Pochopení toho, zda ve společnosti převládá etický partikularismus či universalismus pak významným způsobem ovlivňuje úspěšnost zvolené strategie protikorupční politiky. Jak autorka říká „jestliže ve společnosti převládá etický universalismus a korupce tak představuje pouze odchylku od normy, pak dává smysl budovat strategii na kontrolu korupce jako něčeho, co narušuje normy. Jestliže ale etický universalismus není přítomen a ne-universální transakce vlády převažují, správná strategie musí spočívat ve vytváření norem, přičemž represe by měla pouze doprovázet politické reformy.“ (s. 15).

Při těchto východiscích obsažených v první kapitole „Porozumění kontrole korupce“ je pak hlavním tématem knihy otázka evoluce jednoho druhu vládnutí, založeného na etickém partikularismu, k jinému typu vládnutí, založeném na etickém universalismu, a studium mechanismů udržujících jednotlivé styly vládnutí. Základní otázka položená v knize tak zní „jak je dosahováno kontroly korupce a může být tento vývoj využitelný pro politickou intervenci či šířeji pro lidské jednání?“ (s. 18). Přitom „kontrola korupce představuje kapacitu dané společnosti omezovat využívání veřejné moci ke generování soukromých rent ke škodě celkového společenského blahobytu“ (s.18).

K zodpovězení těchto otázek slouží následující kapitoly knihy. Kapitola 2 („Diagnóza a měření“) se zabývá možnostmi měření korupce, zejména pak „měření míry kontroly korupce“. Otázka tedy primárně nezní, jaká je míra korupce v té které zemi, ale jaká je míra

kontroly korupce. Indikátory míry korupce (jako je CPI, GCB-Global Corruption Barometer, Global Integrity či World Bank Control of Corruption) jsou porovnávány s jednotlivými indikátory vládnutí, svobody a demokracie (jako je Freedom House, Global Competitiveness Report a další). Indikátory míry korupce, míry kontroly korupce či míry svobody a dalších demokratických institutů jsou pak porovnávány se specifickými typy vládnutí. Jako typy vládnutí jsou použity post-Weberianské modely, které dané typy dělí na ten s omezeným přístupem (limited access) a s otevřeným přístupem (open access) ke zdrojům, přičemž model omezeného přístupu se dělí na „patrimoniální“ (či neopatrimoniální), kompetitivně partikulární, kdy o kontrolu nad zdroji soutěží různé skupiny, a hraniční (borderline), kdy se střetávají prvky partikulárního fungování společnosti s prvky již otevřené společnosti. Česká republika se řadí do kompetitivního partikularismu s hodnotou 5,11 (na škále 1-10). Svým bodovým umístěním ale patří do hraniční skupiny. Umístěním se řadíme za Polsko (5,92), i Maďarsko (5,23), ale před Slovensko (4,75) i Itálii (4,54). Jinak je v knize České republiky věnována minimální pozornost, asi proto, že v projektu Anticorrp (evropský projekt, v jehož rámci byla sbírána většina dat) není zastoupena žádná výzkumná česká instituce.

Jde o mimořádně hutnou kapitolu, co do objemu zpracovávaných dat i použité metodologie. V jistém smyslu by tato kapitola mohla (a možná měla) být rozpracována na samostatnou knihu. Systematické využití metody porovnávání jednotlivých mezinárodně uznávaných indikátorů pro Českou republiku by také velmi významně přispělo k lepšímu formulování protikorupční politiky u nás.

Skutečnost, že se ne všem demokratickým státům podařilo dosáhnout stupně otevřené společnosti nutně vyvolává otázku, jaké byly historické proměnné, které takovýto vývoj umožnily. Tomu se věnuje kapitola 3 „Cesta k Dánsku: historické cesty ke kontrole korupce“. V této kapitole jsou analyzovány vývoje v těch státech, které vykazují nejmenší míru korupce. Vzorem je zejména Dánsko, které se tradičně umísťuje na první příčce Indexu vnímání korupce (CPI), zpracovávaného Transparency International. Dále je zkoumána Velká Británie, Francie a Spojené státy americké. Kapitola ale také hledá zdroje etického universalismu v pozdně středověkých a renesančních italských městských státech a jejich „check and balance“ jednotlivých zájmových skupin. Za zmínku stojí absolutistické zdroje kontroly korupce spojené se vznikem profesionální byrokracie.

Po čistě historickém pohledu následuje pokus o kauzální analýzu v kapitole 4 „Struktura a činitelé: co rozhoduje o kontrole korupce“ (autorka zde i dále v knize pracuje s termínem „agency“, což překládáme jako „činitelé“). Opět velmi hutná kapitola srovnávající korelace mezi nízkou mírou korupce (či lépe vysokou mírou kontroly korupce) a charakteristikami úspěšných zemí. A tak se státy s úspěšnou kontrolou korupce sledují podle řady charakteristik, např. délky školní docházky v roce 1900, počtu mobilních telefonů na obyvatele, počtu internetových připojení, míry gramotnosti, podílu venkovského obyvatelstva, očekávané délky života či míry vzdělanosti. Cílem je zjistit, zda kontrola korupce je funkcí vyspělosti společnosti či její „modernity“. Autorka na základě provedených analýz argumentuje, že i když modernita přispívá ke snižování korupce, nelze předpokládat, že s pouhým společenským vývojem dojde automaticky k omezení korupce (tedy předpoklad, se kterým jsme se mohli setkávat i u nás). V závěru kapitoly autorka formuluje teorii „rovnovážných modelů“ (equilibrium models). Vychází ze známé formule Roberta Klitgaard $C = M + D - A$ (Korupce = monopol + libovolné uvážení - skládání účtů). Formuluje novou rovnici: Kontrola korupce = omezení (legislativní + normativní) – příležitost (mocenská libovůle + materiální zdroje). Z hlediska další argumentace jsou důležitá zejména „normativní omezení“, pod které autorka zahrnuje veřejné mínění, média, občanskou společnost

či kritického občana a voliče. Konkrétní míra kontroly korupce v dané zemi je pak dána dosazováním hodnot do uvedené rovnice. Milovníci statistických modelů si v této kapitole přijdou na své, neboť i zde je míra statistického materiálu vysoká.

Jestliže 3. kapitola analyzovala země, které dosáhly vysoké míry kontroly korupce dlouhým historickým vývojem, pak 5. kapitola analyzuje země, kde se vysoké míry kontroly korupce podařilo dosáhnout v posledních letech. Analyzována je situace a nedávná historie v Chile, Uruguayi, Estonsku, Botswaně, Jižní Koreji, Taiwanu či Gruzii. Opět je analyzována celá řada proměnných, od existence zákona o svobodném přístupu k informacím až po fungování nejvyšších kontrolních úřadů. Kapitola je uzavírána zjištěním, že pozitivních změn v uvedených zemích bylo dosaženo proto, že se podařilo ovlivnit alespoň 3 ze 4 proměnných výše uvedené rovnice.

Normativní omezení definované ve 4. kapitole jsou pak podrobně rozebírána v kapitole 6. „Kapacita na domácí společný postup“. Autorka argumentuje ve prospěch silné občanské společnosti a ještě lépe masového občanského tlaku jako podmínky změny normativní situace v zemi. Obráceně pak plyne, že nestačí formální přijetí určité legislativy či formální zřízení některých institucí. Opět jsou uváděny příklady (např. z Jižní Koreje či Rumunska), kdy silný a trvalý společenský tlak postupně měnil normativní atmosféru v zemi.

Jedním z vedlejších témat knihy je i určitá kritická polemika s efektivitou protikorupčních změn prosazovaných výlučně donory. Právě efektivitě mezinárodního tlaku na protikorupční změny se věnuje 7. kapitola s názvem „Mezinárodní činitel a jejich protikorupční dopad“. Otázka je zkoumána na třech příkladech – na americkém programu „Millenium Challenge Corporation“ z roku 2004, procesu rozšiřování EU a s ním spojených představných podmínkách a na programu Evropské sousedské politiky. Autorka pracuje s variantami „selektivity“ (mezinárodní pomoc je směřována těm příjemcům, kteří vykazují vyšší protikorupční odolnost) versus „kondicionality“ (pomoc je spojována s podmínkami protikorupčních opatření) a konstatuje větší efektivnost u selektivního přístupu. Celkový závěr je ovšem dosti skeptický k možnosti a efektivitě omezování korupce vnějším tlakem.

Závěr knihy pak představuje určité shrnutí a doporučení pro protikorupční politiku. Tomu je věnována poslední 8. kapitola s názvem „Od kritického nepořádku ke kritické mase: některé možné závěry k tvorbě politiky“ (autorka pracuje se slovní hříčkou „mess“ – nepořádek a „mass“ – masa). Autorka přitom opakuje a rozvíjí svoje předchozí tvrzení, že většina dosavadních protikorupčních aktivit iniciovaných donory nebyla úspěšná. Stejně tak ukazuje, že přijetí Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC) nepřineslo zlepšení situace, protože Úmluva byla implementována stejným establishmentem (ať již politickým či úřednickým), který profitoval z partikularistického způsobu distribuce veřejných statků. Autorka se poměrně kriticky vyjadřuje i vůči celosvětové organizaci Transparency International, která sice úspěšně nastoluje téma korupce na mezinárodních fórech, ale zřídka se jí daří iniciovat masová společenská protikorupční hnutí.

Co tedy zbývá, když nic nefunguje? Autorka argumentuje pro trvalý a masový společenský tlak na přijetí změn omezujících rozdělávání ve prospěch dílčích zájmových elit. Uzavírá, že korupce je rostoucí téma a výzva. Překážky však tvoří nejen nedostatek politické vůle, ale i „kapacita politických věd měřit, mapovat a nabídnout validní instrumenty pro efektivní opatření veřejné politiky“ (s. 226).

Závěrem je nutné znovu ocenit propojení tématu korupce s tématem dobrého vládnutí. Kniha je nesporně intelektuálně vyzývavá, ale zároveň založena na bohatém empirickém materiálu. Svě si mohou najít jak příznivci čisté vědy, tak i zájemci o veřejnou politiku, jak

empiricky založení sociologové či kriminologové, tak i systémově přemýšlející politologové. Ale nejdůležitější je kniha pro toho, kdo se snaží porozumět souvislostem našeho společenského vývoje v posledních letech. Kterýsi příslušník českého politického establishmentu kdysi nechápavě prohlásil: vždyť vy pod tu korupci zahrnujete všechnu nespravedlnost společnosti (volná parafráze). Kniha Aliny Mungiu-Pippidi mu fundovaně dává za pravdu. Jádrem korupčního problému je nerovnoměrné rozdělování veřejných statků ve prospěch privilegovaných skupin. Boj proti korupci je tak v současnosti bojem za větší společenskou spravedlnost, za etický universalismus.