

# ACTA POLITOLOGICA

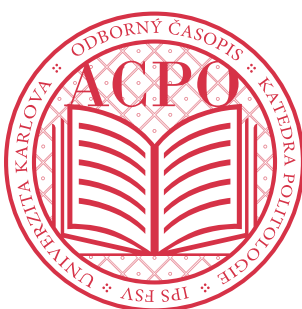
[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2020 | Vol. 12 | No. 1 | ISSN 1803-8220

---

---



ŠKOLNÍK, Milan (2020). Korupce a důvěra ve veřejnou správu v post-komunistické Evropě. *Acta Politologica*. Vol. 12, no. 1, pp. 20–39. [https://doi.org/10.14712/1803-8220/25\\_2019](https://doi.org/10.14712/1803-8220/25_2019)

Published: 27/01/2020

*Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.*

*This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.*

---

---

**Katedra politologie Institutu politologických studií**

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

**Department of Political Science, Institute of Political Studies**

Faculty of Social Sciences, Charles University

## Korupce a důvěra ve veřejnou správu v postkomunistické Evropě

Milan Školník<sup>1</sup>

### Abstract:

*Corruption and its effects on society are among the frequent topics in academic literature. The same applies to the influence of corruption on trust, whether interpersonal or institutional. But there is no specific research on the impact of corruption on trust in civil servants. Especially in the European post-communist countries, which after 1989 showed institutional weakness and politicization of public administration, it is necessary to ask whether the accession to the European Union and the adoption of the civil service laws helped to reduce corruption in the eyes of citizens and mainly to increase their trust in civil servants. However, the analysis carried out in seven post-communist countries reveals that people still do not trust the civil servants much. In addition, public not only perceives a significant number of civil servants as corrupt, but even encounters corrupt cases while dealing with them. Corruption is also a phenomenon that reduces citizens' trust in civil servants.*

**Key words:** *Civil servants; corruption; post-communist countries; public administration; trust*

### Úvod

Korupce je výzvou nejen pro ty, co s ní bojují, ale i pro akademiky. To, jakým způsobem se projevuje a do jakých oblastí zasahuje, je předmětem odborného zájmu již po několik desetiletí. Velká debata na téma tohoto negativního fenoménu se točí např. kolem jeho vlivu na politickou participaci. Tedy zdali korupce má negativní efekt a občany od politického procesu odrazuje, anebo naopak je mobilizuje k volebním urnám a do ulic, kde mají možnost se proti zkorumpovaným politikům vymezit (Escaleras, Calcagno, Shughart 2012; Stockemer, LaMontagne, Scruggs 2013; Costas-pérez 2014; Carreras, Vera 2018). Dále jsou časté výzkumy, jakým způsobem se korupce projevuje ve vztahu k národní i světové ekonomice, resp. zdali a do jaké míry může ovlivnit ekonomický rozvoj země či vícero zemí (Blackburn, Bose, Haque 2010; Bentzen 2012; Kunieda, Okada, Shibata 2016; Rady 2016). Vztah mezi mírou korupce a demokracií je rovněž testován. Předmětem výzkumu v tomto případě je, jestli kvalita demokracie klesá, když míra korupce stoupá (Schneider 2003; Morales 2009; Warren 2015). To samé platí i pro spokojenost občanů na úrovni jednotlivce, tedy zdali platí čím větší přítomnost korupce, tím menší občanská spokojenost (Zheng et al. 2017; Ciziceno, Travaglino 2019). V popředí akademického zájmu jsou samozřejmě i návrhy, jak proti korupci bojovat. Jsou představována opatření, která tento jev mohou omezit či přímo vymýtit, a to ať už v politické, soukromé nebo veřejnosprávní sféře (Bachmann 2012; Brusca, Manes

<sup>1</sup> Mgr. Milan Školník je interním doktorandem na Katedře politologie Filozofické fakulty Univerzity Hradec Králové (Rokitanského 62, 500 03, Hradec Králové). Kontakt: skol.milan@gmail.com. ResearcherID: R-6334-2018. ORCID ID 0000-0002-0672-219X.

Rossi, Aversano 2018; Hauser 2018). Do výčtu je možné zahrnout i práce zabývající se tím, jak se korupce projevuje v závislosti na typu volebního obvodu (Buben, Kouba 2016).

V neposlední řadě je zkoumán vliv korupce na důvěru občanů. Jednak mezilidskou, tzv. interpersonální důvěru, anebo politickou, jinak řečeno institucionální důvěru (Olteanu 2005; Mueller 2011; Kubbe 2013). Ve druhém případě se jedná mimo jiné o důvěru v národní parlament, stranický systém i jednotlivé politické subjekty, soudní systém, a především v exekutivu (Ares, Hernández 2017; Solé-Ollé, Sorribas-Navarro 2018; Zhang, Kim 2018). Případně i důvěru v nadnárodní orgány a instituce, jako je třeba Evropský parlament, potažmo Evropskou unii jako celek (Obydenkova, Arpino 2018).

Ne tak frekventované už ale jsou výzkumy na téma korupce a důvěry ve veřejnou správu. Korupce je přitom fenoménem, který nejčastěji zasahuje veřejnou správu a její zaměstnance. Důvěra v úředníky je důležitá pro fungování demokratické společnosti, jelikož tito lidé v jejich institucích a úřadech v podstatě reprezentují státní vůli. To, jak se úředníci k občanům chovají, se přitom může promítnout nejen v důvěře veřejnosti ve státní správu, ale i v celý stát.

Politická reprezentace si samozřejmě uvědomuje, že je poptávka po profesionální, důvěryhodné a nezkorumpované státní správě. Nejen ze strany občanů – voličů, ale i nadnárodních institucí. Ukázkou mohou být postkomunistické země v Evropě, které měly a stále mají nemalé problémy s korupcí obecně (Lopourová 2004; Naxera 2012; Frič 1999). Po rozpadu Sovětského svazu a socialistické Jugoslávie, a po osamostatnění několika sovětských satelitů, došlo ke vzniku nových státních útvarů. Postkomunistické země ale neměly dostatečný časový prostor se etablovat tak, jako např. západní demokracie. Počáteční občanské nadšení, které se projevilo ve vysoké volební účasti v prvních svobodných volbách, postupem času vystřídal zklamání, rezignovanost a nedůvěra vůči tomu, jak se politická situace vyvíjela (Kostadinova 2003; Hutcheson 2004).

Přispěly k tomu zejména dvě věci, které do určité míry sdílely všechny postkomunistické země. Za prvé centrálně řízené a kolektivistické pojetí ekonomiky. Bylo třeba ji transformovat na tržní systém hospodářství, ideálně s prosperujícím soukromým sektorem. Mezi hlavními nástroji byly privatizační procesy, při kterých docházelo k převodům ze státního do soukromého vlastnictví. Mnohdy velmi zrychlenou, a ne příliš transparentní, cestou. Druhou věcí, kterou s sebou komunistické dědictví přineslo, byla slabost politických institucí a fungování státní správy jako takové. Je třeba dodat, že hlavně využívání státního aparátu pro účely represí ze strany komunistického režimu představovalo vážné výzvy pro legitimitu porevolučních veřejných institucí, včetně jejich důvěryhodnosti v očích občanů (Coombes 2001). Vzhledem k dominanci komunistické strany a jejímu pronikání do státní správy v zemích střední a východní Evropy navíc mezi úředníky převažovali lidé napojení na předchozí režim. Do úřednických pozic byli zpravidla vybíráni na základě příslušnosti k vládoucí straně. Po roce 1989 bylo třeba tuto provázanost státní správy a komunistické strany řešit (Sootla 2001). Postupné obměňování komunistických státních úředníků ale na profesionalitě a důvěryhodnosti státní správy příliš nepřidalo, jelikož mnohdy byli nahrazováni lidmi napojenými na nový politický režim, resp. jeho představitele. Vzdělání, praxe, či snad morální způsobilost tak z počátku nebyla hlavní kritéria pro práci ve veřejné správě. Na jedné straně tak státní správa byla podreprezentovaná co do procesu realizace exekutivních politik, na straně druhé přepolitizovaná z hlediska personálních politik (Goetz, Wollmann 2001: 865).

Obě dvě věci spolu souvisejí. Snaha o rychlou transformaci národního hospodářství na jedné straně, a ne příliš kompetentní a na politickou sféru napojená státní správa na

straně druhé, tak vytvořily podmínky pro rozkvět korupce, které ve výsledku vedly k rozčarování a nedůvěře ze strany občanů (Kostadinova 2009; Pacek, Pop-Eleches, Tucker 2009). Po této zkušenosti, a ve snaze se přiblížit fungování státní správy na západě, byla přijímána legislativa a další možné právní předpisy, jež měly státní službu standardizovat a odpolitizovat, např. formou zkvalitnění jejích řídicích mechanismů či systému kariérního růstu (Verheijen 2003; Špaček 2010). Snížit tedy náchylnost ke korupci a zároveň zaručit i to, že důvěra v úředníky, a tedy i ve stát, se zvýší. Nebyla to jen ambice národních politických reprezentací, ale i Evropské unie. Ta totiž profesionalizaci státní správy prostřednictvím zákonů o státní službě požadovala už po zájemcích o členství.

**Tabulka 1: Vývoj ve vybraných zemích**

Země	Vývoj
Chorvatsko	Zákon o státních zaměstnancích a zaměstnancích ve státní službě od roku 2001, Zákon o státní službě z roku 2005 vstoupil v platnost 2006
Česká republika	Právní předpisy o státní službě přijaté v květnu 2002, většina ustanovení vstoupila v platnost v roce 2004, Zákon o státní službě přijat 2014, v platnosti od roku 2015
Rumunsko	Zákon o státní službě/Právní postavení veřejných činitelů 1992, aktualizace 2001
Lotyšsko	Zákon o státní službě z roku 1994, Zákon o státní službě přijatý 2000, platný 2001
Litva	Zákon o úřednících z roku 1995, Zákon o státní službě z roku 1999, aktualizace 2002
Slovensko	Zákon o státní službě přijat v roce 2002, nahrazen 2009
Slovinsko	Balíček zákonů o státní službě přijatých v roce 2002, zejména zákon o veřejné správě a zákon o státních zaměstnancích

**Zdroj:** Zpracováno dle Dimitrova (2005).

Otázkou však zůstává, zdali i přes řadu reforem ve státní správě, včetně přijetí služebních zákonů, jsou státní úředníci vnímáni veřejností pozitivně. Tedy jako nezkorumpovatelní a důvěryhodní.

V článku jsou naplňovány dva cíle. Tím prvním je zhodnotit stav korupce mezi státními úředníky, stejně jako důvěru vůči nim ze strany občanů ve vybraných postkomunistických zemích. Druhým cílem pak je nalézt případný vztah mezi korupcí a důvěrou. Sledovat to, zdali a v jakém směru vybrané formy korupce působí na důvěryhodnost státních úředníků z pohledu veřejnosti.

Postkomunistickou Evropu reprezentuje sedm zemí, ke kterým jsou dostupná data, a to jak na formy korupce ve veřejné správě, tak na důvěru v úředníky. Konkrétně se jedná o státy někdejšího Svazu sovětských socialistických republik (Litva, Lotyšsko), bývalé sovětské satelity (Česká republika, Slovensko, Maďarsko), a nakonec nově vzniklé státní útvary po rozpadu socialistické Jugoslávie (Chorvatsko, Slovinsko). Všechny vybrané státy spojuje členství v Evropské unii a přijetí zákonů o státní službě.

Článek je dělen na několik částí. Nejprve jsou představena teoretická východiska. Definována je korupce, důvěra a případný vztah mezi nimi, stejně jako možné implikace tohoto vztahu. V metodologické části jsou prezentována data, se kterými je v článku pracováno. Operacionalizovány jsou proměnné užití v analýze. V poslední, analytické části, jsou nejdříve interpretovány čtyři grafy týkající se sledovaných otázek stran korupce a důvěry ve veřejnou správu v jednotlivých zemích. Nakonec jsou za využití statistických metod ověřovány vlivy jednotlivých korupčních proměnných na důvěru ve státní správu, konkrétně tedy na její úředníky. Výzkum se zaměřuje pouze na úředníky, kteří působí na státních úřadech. Pod pojmem veřejná správa tak pro účely článku vnímá výhradně státní správu.

Hlavním zdrojem pro analytickou kapitolu jsou kvantitativní data z Mezinárodního programu sociálního výzkumu (ISSP), který realizuje průzkumy veřejného mínění. Výzkum je tedy proveden s daty na individuální úrovni.

## Teoretická východiska

Jedna z klasických definicí korupce vnímá tento fenomén jako „*chování, které se odchyluje od formálních povinností veřejných rolí (ať už volených či jmenovaných), z důvodu dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků*“ (Nye 1967: 419). Úspornější variantu pak představuje definice, která koresponduje i s definicí největší světové organizace zabývající se korupcí, a to „*zneužití veřejné funkce pro soukromý zisk*“ (Sandholtz, Koetzle 2000: 32). Transparency International zaměňuje pouze slovo funkce za moc a zisk za účel. Význam však zůstává stejný.

## Typologie korupce

Existuje několik klasifikací, podle kterých lze korupci rozlišovat. V kontextu postkomunismu se nabízí typologie Rasmey Karklins (2002: 24), která korupci dělí na tři typy. Tím prvním typem je „*low-level administrative corruption*“ (nižší úřednická korupce). Pro tento typ je nejvíce charakteristické úplatkářství, tedy situace, kdy úředník po občanovi požaduje úplatek za účelem obejítí zákona, ať už jde o jeho urychlení, anebo přímo překročení. Může se samozřejmě jednat i o záměrný zmatek a nadregulaci předpisů, resp. účelové vytvoření korupčního prostředí, ve kterém má úředník prostor provádět kontroly a vydávat různé licence, mnohdy nad rámec zákona, a profitovat z nich.

Další dva typy dle Rasmey Karklins jsou pro účely výzkumu souhrnně označeny jako vyšší korupce. Jedná se o „*self-serving asset stripping by officials*“, tedy účelové rozprodávání jednotlivých částí státních společností ze strany úředníků za účelem jejich soukromého obohacení. Patří sem ale i zprostředkovávání nejručnějších státních zakázek, přímé napojení na soukromou sféru, klientelismus. Posledním typem již velmi pokročilé korupce je tzv. „*state capture by corrupt networks*“, tedy zajištění státu korupčními sítěmi, ve kterých vlivem slabosti státních institucí dominují osobní zájmy jednotlivých politických či úřednických aktérů. U vyšší korupce obecně hrozí to, že pokud není důsledně řešena, tak má potenciál stát se dlouhodobou a systematickou.

Ačkoliv je první typ běžný i v jiných státech, tak především vyšší korupce vychází z institucionálního nastavení někdejších komunistických režimů, jelikož přechod ze státního na tržní hospodářství s sebou nesl riziko nelegálního obohacení úředníků, tedy lidí na správných místech. Jednalo se o velkou korupční příležitost, se kterou západní demokracie přeci jenom neměly zkušenost, nebo alespoň ne v takovém rozsahu.

## Korupce a důvěra

Korupce jakožto sobecké, byť racionální jednání, spočívá v diametrálně odlišném pohledu na lidskou přirozenost. Zneužívání veřejné moci pro soukromé účely vychází z pocitu nutnosti osobního obohacení a s tím souvisejícího komfortu. V kontrastu stojí důvěra, coby základní prvek sociálního kapitálu, jež vyjadřuje přesvědčení člověka o tom, že ostatní lidé jsou součástí jeho morální komunity. Důvěra je tedy založena na očekávání, že se všichni

chovají tak, jak by měli (Uslaner 2004). Důvěra je navíc důležitá i pro spokojenost jedince. Lidé s vyšší důvěrou mají sklony k optimističtějšímu pohledu na svět obecně, stejně jako k názoru, že disponují schopnostmi ovlivnit jejich životy (Rose-Ackerman 2001).

Rozlišuje se mezi interpersonální a politickou (institucionální) důvěrou. Druhá vychází z důvěry, kterou lidé mají vůči své vládě a institucím. Její pomocí lze hodnotit postoje občanů k politickému systému na základě jejich normativních očekávání (Hetherington 1998). Může být definována jako „*souhrnný úsudek, že systém institucí ve společnosti je zodpovědný a bude dělat to, co je správné, a to i bez neustálé kontroly*“ (Miller, Listhaug 1990: 358). Státní úředníci – zaměstnanci veřejné správy jsou de facto reprezentanty státu a jeho vůle, působící v rámci státních institucí. Z toho důvodu je důvěra pro účely článku vnímána na institucionální úrovni. Definice institucionální důvěry se totiž snadno dá vztáhnout i na státní úředníky, tedy že budou přistupovat ke všem občanům stejně v souladu se zákonem a bez ohledu na jejich společenský status, a že nebudou využívat svého postavení pro soukromé obohacení.

Politická/institucionální důvěra je podstatná pro jakýkoliv stát bez ohledu na charakter režimu. V demokratických státech má vysoká míra institucionální důvěry potenciál usnadnit fungování demokratických institucí, zatímco v nedemokratických zřízeních tato důvěra paradoxně odráží to, jak silně se tyto režimy drží u moci. Výrazné narušení institucionální důvěry, či její trvalý pokles, tak má potenciál oslabit stabilitu politického systému (Parry 1976). Hypotéza o negativních konotacích nízké institucionální důvěry na stabilitu politického systému byla důkladně testována. Předpokladem je, že občané s nízkou mírou důvěry vůči institucím budou považovat za přijatelnější porušit zákon než ti, kteří státní a politické instituce, jakožto nositele zákonné vůle, považují za důvěryhodné. V důsledku toho tak nízká institucionální důvěra bude mít potenciál podlomit efektivitu a legitimitu vládních akcí, stejně tak jako schopnost vlády implementovat legislativu. Na základě ověřování této hypotézy na vzorku dat s třiceti tři evropských zemí vyplynulo, že respondenti s nízkou institucionální důvěrou mnohem pravděpodobněji přistoupí na nelegální chování (jako jsou např. daňové podvody) než respondenti s vysokou důvěrou ve státní instituce. Vzhledem k tomu, že lidé, kteří jsou více tolerantní k chování, jež porušuje zákon, jsou více ochotni podobné činy spáchat sami, tak lze konstatovat, že nízká úroveň institucionální důvěry bude spojena i s menším dodržováním zákona v rámci společnosti (Marien, Hooghe 2011). Jinými slovy nízká důvěra ve státní instituce představuje závažný problém jak pro politický systém, tak pro jeho občanskou společnost. Přítomnost korupce je negativem zrovna tak. Pokud je navíc tím, co důvěru snižuje, jak ostatně demonstruje současný výzkum v této oblasti, tak to představuje dvojnásobně velký problém pro společnost (Seligson 2002; Anderson, Tverdova 2003; Habibov, Afandi, Cheung 2017).

## Metodologie a data

Korupce ve veřejném sektoru se nejčastěji měří za pomoci agregovaných dat organizace Transparency International, tedy tzv. Indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index). Ten však nereflexuje postoje občanů, jelikož je sestavován na základě dotazníkového šetření mezi vybranými experty a byznysmeny (Transparency International 2018). Navíc je spojen s určitými riziky. Index vnímání korupce může přispět k vytvoření tzv. „korupčních pastí“. Tyto jevy jsou časté u zemí, ve kterých je korupce hluboce zakořeněna. Aby tyto země mohly korupci efektivně řešit, tak potřebují realizovat řadu strukturálních opatření

za účelem posílení státní správy a národní ekonomiky. Mnohdy se to však neobejde bez finanční podpory ze zahraničí. Cizí pomoc ale může být podmíněna lepší hodnotou Indexu vnímání korupce, kterou ale země bez zásadních strukturálních změn jen stěží mohou ovlivnit (Andersson, Heywood 2009: 747–748).

Alternativou od stejné organizace může být Globální korupční barometr (Global Corruption Barometer), jenž se na veřejné mínění zaměřuje a nabízí sérii otázek na vnímání a zkušenost s korupcí ve veřejné správě. Je však omezený ryze na korupční otázky. Tazatelé se tedy neptají na důvěru v úředníky, ani na jiné otázky z oblasti veřejné správy (Transparency International 2017)

Pro potřeby článku jsou proto využita data z Mezinárodního programu sociálního výzkumu (The International Social Survey Programme pod zkratkou ISSP). Jde o mezinárodní program, který provádí každoroční průzkumy na úrovni jednotlivce ze společenskovedních témat. Průzkumy jsou realizovány už od roku 1984. Spolupracují na nich výzkumné organizace, univerzity, potažmo agentury zabývající se veřejným míněním. Veškerá data a související dokumentace jsou volně k dispozici pro odborné účely. Sociální nerovnost, občanství, náboženství, zdraví, či role vlády, jsou jen příklady oblastí, na které se průzkumy veřejného mínění zaměřují (International Social Survey Programme 2019). Každý rok jiná tematická oblast, jež se v pravidelných časových intervalech vrací (nejčastěji rozmezí deseti let od nového průzkumu ze stejné oblasti). Určitým negativem je výběr států, na které se průzkumy zaměřují. Část z nich se totiž pravidelně mění. Je tak problematické u některých států sledovat vývoj jednoho tématu v čase, což ale ani není cílem článku.

Pracováno je s datovým souborem týkajícím se role vlády z roku 2016. Ten totiž poskytuje konkrétní data týkající se jak nižší, tak i vyšší korupce ve veřejné správě – na vnímání korupce mezi státními úředníky, na frekvenci, jak často si říkají o úplatky, zdali při své práci přistupují ke všem občanům stejně, a hlavně na důvěru, jež poskytuje pouze ISSP, u které bude testováno, jestli a v jakém směru na ni korupční proměnné v sedmi postkomunistických zemích působí.

### **Modely**

Provedena je lineární regresní analýza. Za využití této statistické metody jsou sestaveny modely, v nichž každý regresní model představuje jednu zemi. Cílem je totiž zachytit konkrétní situace v jednotlivých postkomunistických státech. Vzhledem k charakteru dat na individuální úrovni nebyl sestaven hierarchický (víceúrovňový) model. Hierarchické modely mohou být metodologicky problematické, zejména co do počtu případů. Kreft (1996) proto navrhuje pravidlo 30/30, tedy alespoň 30 případů na každou úroveň. S tímto názorem se ztotožňují i další autoři (Hox 2010; Maas, Hox 2005; Snijders, Bosker 1999). Odkazovanou podmínku by v případě hierarchického modelu nebylo možné naplnit, jelikož ve výzkumu je zahrnuto pouze sedm zemí. Datový soubor byl pro sestavení modelů vážen.

### **Závisle proměnné**

Proměnnou, kterou je za pomoci nezávisle proměnných cílem vysvětlit, je důvěra ve státní úředníky. Tazatelé ISSP nabízí respondentům následující tvrzení: „Většinu státních úředníků lze důvěřovat, že dělají pro tuto zemi to nejlepší“, ze kterého lze vybrat jednu z pěti odpovědí (1 = Rozhodně souhlasím až 5 = Rozhodně nesouhlasím).

### **Nezávisle proměnné**

To, jak korupce působí na důvěru úředníků ve státní správě, je testováno za pomoci tří nezávisle proměnných. První se týká vnímání korupce – „Kolik státních úředníků je podle Vás zapojeno do korupce?“ (1 = Téměř nikdo až 5 = Téměř každý). Dle typologie korupce se jedná o názor na vyšší korupci, jelikož otázka evokuje dojem korupce coby obecného, systematického jevu. Druhá proměnná vychází přímo ze zkušenosti s korupcí – „Jak často jste se Vy osobně nebo člen Vaší nejbližší rodiny v posledních pěti letech setkali s představitelem státní správy, který naznačil, že by chtěl, nebo požádal o úplatek nebo protislužbu?“ (1 = Nikdy až 5 = Velmi často). Ve druhém případě jde o klasický příklad nižší korupce, jež je charakteristická úplatkářstvím. Poslední nezávislá proměnná reprezentuje otázku, která v sobě může zahrnovat nepřímou, potenciální formu korupce – „Jak často podle vás finanční úřady zacházejí se všemi stejně v souladu se zákonem, bez ohledu na jejich kontakty a postavení ve společnosti?“ (1 = Téměř vždy až 4 = Téměř nikdy). V případě definice korupce, jakožto zneužití veřejné moci pro soukromé účely, by takové jednání státního úředníka mohlo evokovat dojem, že ve veřejné pozici přistupuje např. k představitelům velkých obchodních společností či politikům jinak než k běžným občanům, jelikož mu z toho může plynout výhoda, protislužba. Je to prostor pro vytváření klientelistických vazeb, přidělování státních zakázek na základě známostí, tedy již druhý příklad vyšší korupce dle typologie Rasmey Karklins (2002).

### **Kontrolní proměnné**

Působení korupčních nezávislých proměnných na důvěru ve státní úředníky je kontrolováno prostřednictvím socioekonomických proměnných. Jedná se o pohlaví, věk, vzdělání (u kterého byla využita jednotná mezinárodní stupnice vzdělání, nikoliv tedy specifické vzdělanostní struktury v jednotlivých státech), dále pak bydliště respondenta (od venkovskou po městskou oblast), a nakonec proměnnou (ne)zaměstnanost. Pro bližší specifikaci všech proměnných viz Příloha č. 1.

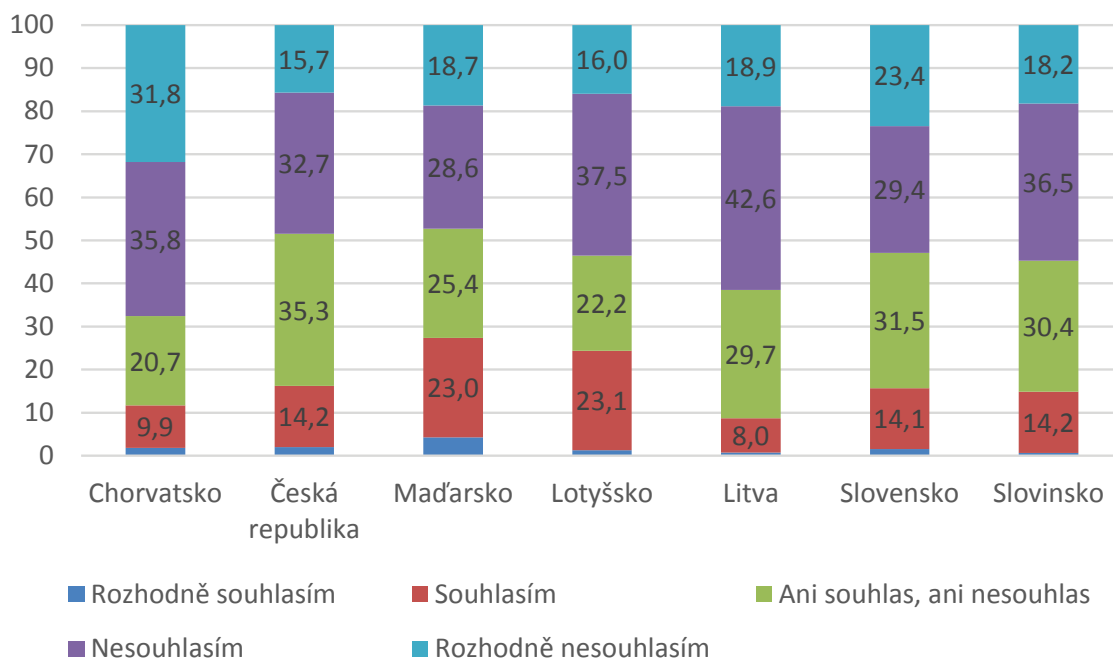
### **Analýza**

V první části analýzy jsou představeny a interpretovány čtyři grafy. Ve srovnávací perspektivě je zhodnocena důvěra ve státní úředníky v sedmi postkomunistických zemích. Dále pak to, zdali a jak moc respondenti vnímají korupci ve veřejné správě. Stejně také, jestli, popř. jak často, se setkali se situací, kdy po nich představitel státní správy požadoval úplatek či protislužbu, např. za vykonání úředního úkonu v mnohem kratší době než obvyklé. Poslední graf se týká takového jednání, ze kterého teprve korupce může vzejít. Tedy zdali státní úředníci v očích respondentů přistupují ke všem rovnocenně, tak jak ukládá zákon. Bez ohledu na občanovo postavení ve společnosti či jeho kontakty.

Ve druhé části analýzy pak je sestaveno sedm regresních modelů. Jeden model reprezentuje jeden vybraný postkomunistický stát. Testováno je, zda a v jakém směru působí zvolené korupční proměnné na důvěru občanů ve státní úředníky.



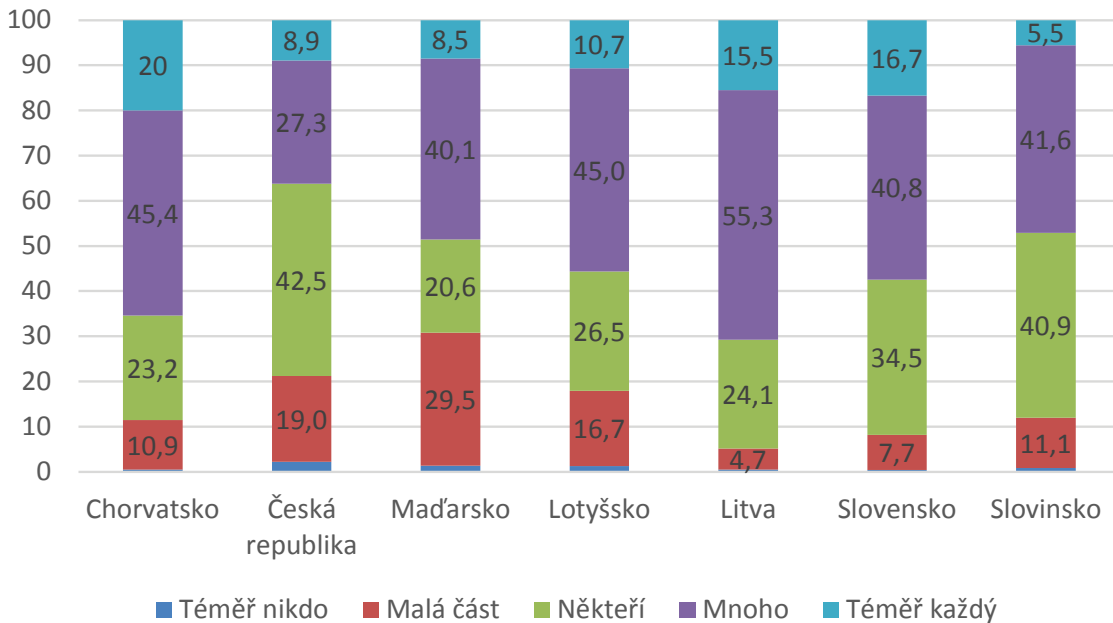
Graf 1: Důvěra občanů ve státní úředníky



**Poznámka:** Graf znázorňuje odpověď respondentů na konstatování „Většině státních úředníků lze důvěřovat, že dělají pro tuto zemi to nejlepší“ vyřčené v roce 2016. Konstatování nabízí pět odpovědí. Údaje jsou uvedeny v procentech z celkového počtu validních odpovědí.

**Zdroj:** ISSP; zpracování: autor.

Hned z prvního grafu týkajícího se důvěry ve státní správě je patrné, že ve všech vybraných postkomunistických zemích převažuje nedůvěra nad důvěrou. Je totiž větší procento respondentů, co nesouhlasí s tvrzením, že většině státních úředníků lze důvěřovat než těch, kteří by s tímto názorem souhlasili. U všech států navíc nedůvěra převyšuje hranici padesáti procent, tedy poloviny všech respondentů, co na tuto otázku odpovídali. Tedy až na dvě výjimky – Českou republiku a hlavně Maďarsko. Česko je navíc příkladem země, kde se vyskytlo nejvíce nevyhraněných odpovědí ze všech sledovaných států. Celých třicet pět procent Čechů zahrnutých v průzkumu zvolilo odpověď ani souhlas, ani nesouhlas. Tato čísla jsou samozřejmě alarmující a demonstrují to, že i přes řadu zákonných opatření přijatých v minulosti, která měla státní správu učinit profesionální a důvěryhodnou, zůstávají státní úředníci v očích většiny veřejnosti jako nedůvěryhodní. Největší nedůvěra vůči zaměstnancům na státních úřadech je v Litvě, a hlavně v Chorvatsku, kde téměř sedmdesát procent respondentů nesouhlasí s tvrzením, že většině státních úředníků při jejich práci pro zemi lze důvěřovat. Pokud je Chorvatsko s nejvyšší mírou nedůvěry na jedné straně žebříčku důvěryhodnosti státních úředníků ve vybraných postkomunistických zemích, tak Maďarsko je bezesporu zemí, které náleží místo přesně na druhé straně. O tomto východoevropském státu nicméně i tak není možné konstatovat, že by jeho občané měli k většině státních úředníků důvěru, jelikož negativní odpovědi převyšují ty pozitivní. Rozdíl pouze není tak vysoký jako u ostatních států.

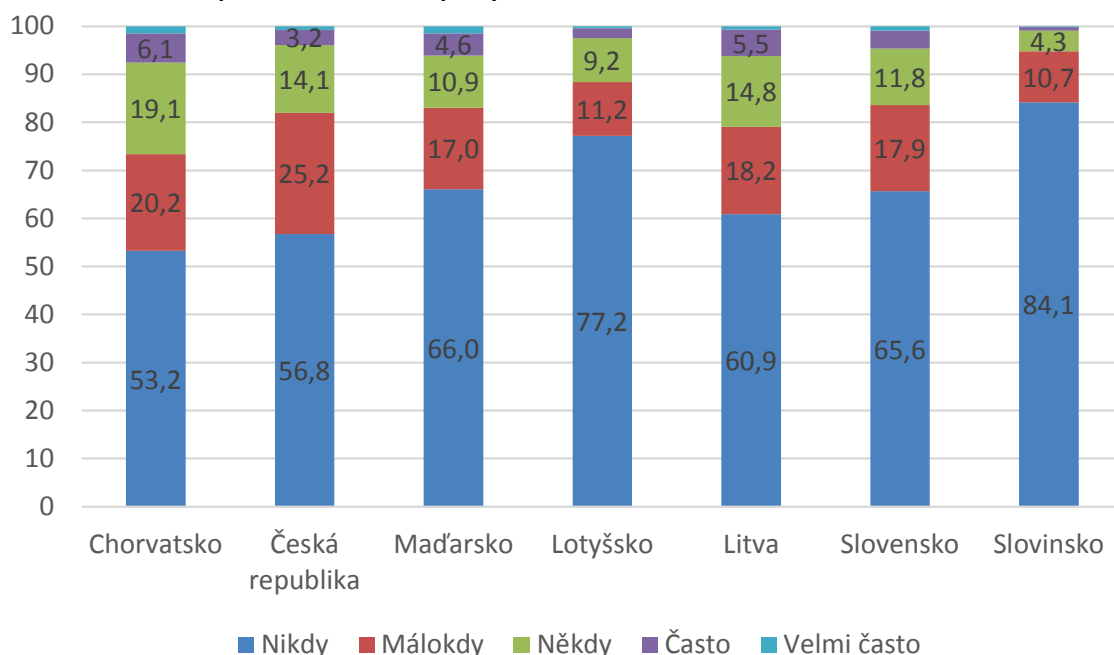
**Graf 2: Státní úředníci zapojeni do korupce**


**Poznámka:** Graf znázorňuje odpověď respondentů na otázku „Kolik státních úředníků je podle Vás zapojeno do korupce?“ položenou v roce 2016. Otázka nabízí pět odpovědí. Údaje jsou uvedeny v procentech z celkového počtu validních odpovědí.

**Zdroj:** ISSP; zpracování: autor.

U druhého grafu, reprezentujícího vyšší korupci, je na první pohled zřejmé, že ve všech sedmi postkomunistických zemích jsou státní úředníci ze strany respondentů vnímáni jako ti do korupce zapojeni. Snaha státní správu maximálně profesionalizovat, odpolitizovat, a tím obrnit vůči korupčním tendencím, tak v očích veřejnosti patrná není. Otázkou však zůstává, jak moc je korupce ve státní správě prorostlá, resp. kolik úředníků se podílí na korupčních praktikách. Opět je možné se zastavit u Chorvatska. V této jihoevropské zemi se nachází nejvíce respondentů, kteří na otázku „kolik státních úředníků je podle Vás zapojeno do korupce,“ odpověděli, že „téměř každý“. Konkrétně se jedná o celou pětinu respondentů. Za pozornost stojí i Litva. U této pobaltské země se většina dotazovaných přiklonila k názoru, že mnoho politiků je zapojených do korupce. Je to jediná odpověď v grafu, která překročila padesát procent. V Maďarsku a hned poté v České republice sice je třicet, resp. dvacet procent respondentů, kteří se domnívají, že jen minimum státních úředníků participuje na korupčních aktivitách. Přesto z toho velké závěry vyvozovat nelze, jelikož v případě Maďarska dominuje odpověď čtvrtá, tedy mnoho státních úředníků je zapojeno do korupce, a to u celých čtyřiceti procent respondentů.

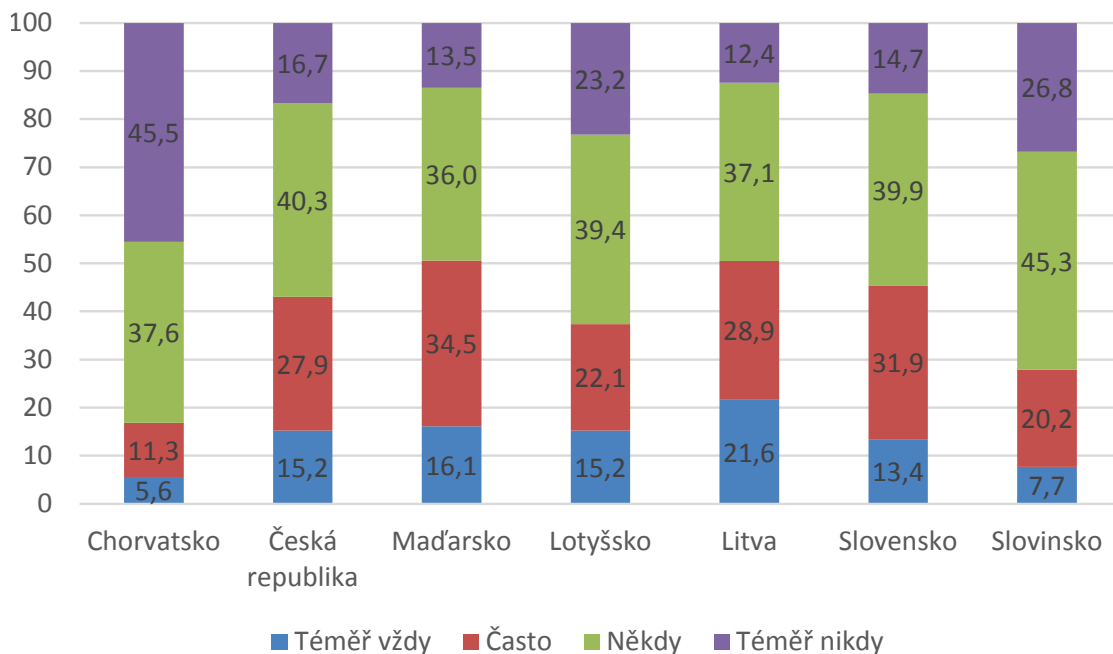
Graf 3: Frekvence úplatkářství u státní správy



**Poznámka:** Graf znázorňuje odpověď respondentů na otázku „Jak často jste se Vy osobně nebo člen Vaší nejbližší rodiny v posledních pěti letech setkali s představitelem státní správy, který naznačil, že by chtěl, nebo požádal o úplatek nebo protislužbu?“ položenou v roce 2016. Otázka nabízí pět odpovědí. Údaje jsou uvedeny v procentech z celkového počtu validních odpovědí.

**Zdroj:** ISSP; zpracování: autor.

Třetí graf v pořadí znázorňuje, že ve všech zemích bez výjimky se najdou občané, kteří se setkali se situací, kdy po nich státní úředník požadoval úplatek či jakoukoliv jinou protislužbu. Hodnoty tak demonstrují, že soudobá veřejná správa ve vybraných postkomunistických zemích je pořád náchylná ke korupčnímu jednání. Podobně jako byla v porevolučních letech. Pouze zcela marginální procento respondentů uvedlo, že při kontaktu se státní správou byl buď po nich, anebo po jejich rodinných příslušnících, velmi často požadován úplatek či protislužba. Dále jen minimum občanů mělo během posledních pěti let častou zkušenost s touto formou nižší korupce na úrovni úředníků. U odpovědi „někdy“ už ale hodnoty prozrazují, že kolem dvaceti procent Chorvatů, a patnácti procent Litevců i Čechů, se dostalo do situace, kdy po nich státní úředník vyžadoval úplatek či protislužbu. Opět tedy hlavně Chorvatsko a Litva se projevují jako země, které mají problémy jak s institucionální důvěrou, tak s nižší i vyšší korupcí. Je ale třeba podotknout, že celková situace není tak špatná, nebo že by graf evokoval úplnou zkorumpovanost státní správy. Většina respondentů se totiž s korupčním jednáním nikdy nesešla, a to se týká všech vybraných postkomunistických zemí. Ve Slovinsku dokonce až osmdesát čtyři procenta respondentů, v Lotyšsku pak sedmdesát sedm procent, nebylo za posledních let vystaveno situaci, kdy by po nich či po někom z rodiny představitel státní správy vyžadoval úplatek či protislužbu. Přesto se ale negativní fenomén korupce dle části populace mezi úředníky vyskytuje.

**Graf 4: Finanční úřady jednají se všemi stejně**


**Poznámka:** Graf znázorňuje odpověď respondentů na otázku „Jak často podle vás finanční úřady zacházejí se všemi stejně v souladu se zákonem, bez ohledu na jejich kontakty a postavení ve společnosti?“ položenou v roce 2016. Otázka nabízí čtyři odpovědi. Údaje jsou uvedeny v procentech z celkového počtu validních odpovědí.

**Zdroj:** ISSP; zpracování: autor.

V posledním grafu jsou prezentovány výsledky průzkumu ohledně toho, zdali zaměstnanci finančních úřadů, jakožto ti nejvíce ikoniční státní úředníci, přistupují ke všem stejně, jak od nich ostatně zákon a společnost očekává. Tedy bez ohledu na kontakty a sociální status všech, se kterými přijdou během jejich práce pro stát do styku. V opačném a úmyslném případě by se totiž jednalo o klientelismus, který je řazen do vyšší korupce. Ve všech vybraných postkomunistických zemích se najdou občané, kteří zastávají názor, že téměř nikdy se státní úředník nechová tak, jak by měl, aby nemohl být nařčen, že někomu straní. Ve srovnání s ostatními zeměmi jsou číselné hodnoty u této nejvíce negativní odpovědi velmi výrazné u Chorvatska, kde tuto možnost zvolilo až čtyřicet pět procent respondentů. Pouze zanedbatelných pět procent se domnívá pravý opak. Chorvatští občané nejenže státním úředníkům příliš nedůvěřují, vnímají je jako zkorumpované, a dokonce při kontaktu s nimi jsou po nich vyžadovány úplatky či jiné protislužby, ale ještě považují jejich jednání za nerovné. Na druhé straně v Litvě se tento akumulovaný trend u posledního grafu nepotvrdil. V tomto pobaltském státě se větší procento respondentů domnívá, že státní úředníci přistupují ke všem rovnocenně téměř vždy, popř. často, ve srovnání s těmi, kteří si myslí, že téměř nikdy. Dalším takovým státem ze zbývajících postkomunistických zemí je už jenom Maďarsko.

Tabulka 2: Lineární regresní analýza – důvěra ve státní úředníky

Proměnné	Chorvatsko	Česká republika	Maďarsko	Lotyšsko	Litva	Slovensko	Slovinsko
<b>Závisle proměnná: Většinu státních úředníků lze důvěřovat</b>							
Konstanta	2,193***	2,517***	0,858***	1,673***	2,444***	2,123***	2,647***
	-0,227	-0,176	-0,246	-0,246	-0,248	-0,25	-0,248
Zapojení do korupce	0,252***	0,299***	0,427***	0,303***	0,134**	0,443***	0,192***
	-0,036	-0,033	-0,04	-0,042	-0,042	-0,039	-0,04
Frekvence úplatkářství	0,104**	-0,016	-0,169***	0,132**	0,111**	-0,044	-0,015
	-0,032	-0,033	-0,037	-0,047	-0,034	-0,037	-0,052
Rovné zacházení	0,195***	0,166***	0,358***	0,199***	0,098**	0,2***	0,307***
	-0,037	-0,031	-0,042	-0,04	-0,035	-0,037	-0,035
Pohlaví	-0,033	-0,024	0,203**	-0,032	0,177**	-0,044	-0,068
	-0,063	-0,057	-0,075	-0,078	-0,065	-0,067	-0,061
Věk	-0,004	0	0,002	-0,005	0,001	-0,008***	-0,007***
	-0,002	-0,002	-0,003	-0,003	-0,002	-0,002	-0,002
Vzdělání	0,007	-0,087***	0,01	0,035	0,004	-0,014	-0,041
	-0,023	-0,022	-0,032	-0,032	-0,031	-0,027	-0,027
Místo žití	0,023	-0,022	0,094**	0,044	0,09***	-0,031	-0,008
	-0,025	-0,023	-0,03	-0,028	-0,026	-0,032	-0,028
Zaměstnanost	0,024	-0,141*	-0,042	-0,057	-0,003	-0,059	-0,031
	-0,069	-0,063	-0,097	-0,084	-0,072	-0,071	-0,068
Počet případů	974	1038	749	674	732	835	865
R2	0,119	0,137	0,283	0,156	0,066	0,192	0,143

**Poznámka:** U každé proměnné je v horní buňce uveden beta koeficient a v dolní buňce standardní chyby v závorkách, \*p < 0.05, \*\*p < 0.01, \*\*\*p < 0.001. Nejvyšší hodnota inflačního faktoru rozptylu (VIF) v rámci všech regresních modelů činí 1,592. Datový soubor je vážen prostřednictvím proměnné WEIGHT, kterou poskytuje ISSP.

**Zdroj:** kalkulace autora.

V chorvatském modelu všechny tři korupční proměnné působí na důvěru státních úředníků ve stejném směru. Čím více úředníků je dle názoru respondenta zapojeno do korupce, tím pravděpodobněji nebude státním úředníkům důvěřovat. Obdobné je to i v případě zkušenosti s korupcí. Čím častěji se respondent setkal se situací, kdy po něm úředník vyžadoval úplatek či protislužbu, tím pravděpodobněji vzrostla jeho nedůvěra ve státní úředníky jako takové. Poslední proměnná, reprezentující rovné zacházení finančních úřadů s občany bez ohledu na jejich společenský status či kontakty, rovněž negativně ovlivňuje důvěru ve státní úředníky. V případě Chorvatska se socioekonomické proměnné nikterak neprojevily. Model také predikuje, že rozdíl mezi respondentem, který na otázku týkající se zapojení státních úředníků do korupce odpověděl „téměř nikdo“, a respondentem na druhém konci stupnice s odpovědí „téměř každý“, činí 1,008 bodů z hodnoty závisle proměnné, u které je průměrná hodnota 3,85. Při porovnání maximální a minimální hodnoty i u ostatních proměnných tak vnímání korupce působí na závisle proměnnou nejvýznamněji.

V České republice se na důvěře občanů ve státní úředníky negativně projeví korupční proměnné reprezentující zapojení státních úředníků do korupce a rovné zacházení

finančních úřadů. Úplatkářství dle regresního modelu s českými respondenty na důvěru nepůsobí. Socioekonomické proměnné se projeví hned dvě, a to dosažené vzdělání a zaměstnanecký stav respondenta. Jednak se vzdělaností roste důvěra. V podstatě čím vyšší dosažené vzdělání, tím i větší souhlas s tvrzením, že většině státních úředníků lze v rámci jejich práce pro stát důvěřovat. Dále pak je z regresního modelu patrné, že zejména zaměstnaní Češi státním úředníkům důvěřují, ve srovnání s těmi, kteří v zaměstnaneckém poměru z jakéhokoliv důvodu nejsou. Paradoxně se to může jevit tak, že lidé v evidenci uchazečů o zaměstnání nemají důvěru ke státním zaměstnancům na úřadech práce, kteří je administrují. Nemocní, resp. pracovní neschnou, nemají důvěru ke státním úředníkům ze správy sociálního zabezpečení apod. Tedy k těm úředníkům, se kterými přijdou mnohem častěji do styku než respondenti v placené práci. Český model se vyznačuje ve vztahu k závisle proměnné s průměrnou hodnotou 3,48 silnou proměnnou reprezentující zapojení státních úředníků do korupce. Rozdíl mezi odpověďmi u této korupční proměnné totiž činí 1,196 bodů z hodnoty závisle proměnné.

Maďarsko je zemí, kde nižší forma korupce pozitivně ovlivňuje důvěru. Tedy čím častější zkušenost s úplatkářstvím, tím větší důvěra ve státní úředníky. V této střeoevropské zemi sice byl zaznamenán největší souhlas s tvrzením, že většině státních úředníků lze v jejich práci pro stát důvěřovat, přesto směr vyplývající z maďarského modelu, že zkušenost s úplatkářstvím či protislužbou tuto důvěru zvyšuje, je v kontradikci s teoriemi i dosavadním výzkumem. Je otázkou, zdali tato forma korupce se v Maďarském případě neprolíná s klientelismem, kdy státní úředník za úplatek či protislužbu vykonal pro občana nadstandardní činnost a tím mu i vzrostla důvěra, že dělá pro zemi, resp. její obyvatele, to nejlepší (Papadoulis 2006). Takové jednání by však signalizovalo již pokročilé korupční prostředí veřejné správy, kde by úplatky či protislužby byly veřejností vnímány jako něco přirozeného, což by však představovalo zásadní problém nejen pro legální systém odměňování zaměstnanců ve státní správě, ale i pro ekonomiku státu. Toto je však otázka pro další výzkum. Zbývající dvě korupční proměnné, představující vyšší korupci, už ale působí v opačném směru, snižují tedy důvěru ve státní úředníky. Navíc proměnná, která v sobě zahrnuje zapojení státních úředníků do korupce z pohledu respondentů, v modelu nejvíce působí na důvěru občanů ve státní úředníky. Průměrná hodnota závisle proměnné je 3,30 a rozdíl mezi odpověďmi u této korupční proměnné je 1,708 bodů z hodnoty závisle proměnné. V případě proměnné představující nižší korupci jde o 0,676 bodů. Co se týče socioekonomických proměnných, tak v tomto modelu se projevila kontrolní proměnná pohlaví a typ bydliště. Ženy mnohem pravděpodobněji nesouhlasí s tvrzením, že úředníkům lze při výkonu státní vůle důvěřovat, než muži. Proměnná typ bydliště působí ve směru čím blíže je respondentovo obydlí k venkovu, tím více státním úředníkům nedůvěřuje. To může souviset s tím, že úřady veřejné správy jsou převážně umístovány do měst. Lidé z měst tak přijdou do styku s úředníky častěji, tím pádem mají větší prostor pro budování vzájemné důvěry než lidé na venkově.

Lotyšský model se vyznačuje působením všech tří korupčních proměnných na důvěru ve státní úředníky. Oba případy vyšší korupce reprezentované vyšším vnímáním korupce a (ne)rovným zacházením ze strany finančních úředníků negativně ovlivňují důvěru ve státní úředníky jako takové. To samé se týká i nižší korupce. Čím častěji se respondent nebo člen jeho nejbližší rodiny setkal s tím, že po něm představitel státní správy požadoval úplatek, tím pravděpodobněji bude méně důvěřovat státním úředníkům. Socioekonomické proměnné se v případě Lotyšska neprojevily. Nejvýraznější proměnnou působící na důvěru s průměrnou hodnotou 3,47 je zapojení státních úředníků do korupce, jelikož rozdíl mezi odpověďmi

respondentů z obou stran stupnice činí 1,212 bodů z hodnoty závisle proměnné, což při porovnání s ostatními proměnnými představuje nejvyšší číslo.

Důvěru litevských občanů ve státní správu rovněž ovlivňují všechny korupční nezávisle proměnné, a to negativně. Větší vnímání korupce, častá zkušenost s korupcí a nerovné zacházení ze strany státních úředníků vede k jejich nedůvěryhodnosti. V litevském modelu se projevily i dvě socioekonomické proměnné, konkrétně pohlaví a místo bydliště. U respondentek je větší pravděpodobnost, že nebudou důvěřovat úředníkům státní správy, než u respondentů. Větší důvěra u státních úředníků souvisí i s tím, kde respondent žije. Ve srovnání s lidmi z měst jsou venkované z Litvy ti, kteří státním úředníkům této země spíše nedůvěřují. Rozdíl odpovědí respondentů u otázky týkající se zapojení státních úředníků do korupce je 0,536 bodů z hodnoty závisle proměnné, jejíž průměrná hodnota činí 3,72. Tato korupční proměnná ve srovnání s ostatními působí na závisle proměnnou nejvýznamněji.

V modelu reprezentujícím situaci na Slovensku se ve vztahu k důvěře projevily jen dvě ze tří nezávisle proměnných reprezentujících korupci. Čím více státních úředníků zapojených do korupce, tím méně jim budou respondenti důvěřovat. Stejný směr působení proměnné je patrný i u druhého typu vyšší korupce, která má blízko ke klientelismu. Respondenti domnívající se, že s nimi finanční úřady nezacházeli jako ke všem ostatním občanům, tedy rovnocenně, budou pravděpodobně státním úředníkům nedůvěřovat. Naopak úplatkářství, resp. nižší forma korupce, se jako proměnná ve slovenském modelu nikterak neprojevila. Slovensko je navíc zemí, ve které s přibývajícím věkem roste důvěra k zaměstnancům státní správy. Z modelů totiž vyplývá, že čím mladší respondent, tím méně důvěřivý vůči státním úředníkům. To může souviset s tím, že s přibývajícím věkem roste sounáležitost a respekt ke státu jako takovému (Steven, Hansen 1993). V předposledním modelu ve srovnání s ostatními proměnnými dominuje, resp. na závisle proměnnou nejvíce působí, zapojení státních úředníků do korupce z pohledu veřejnosti. Konkrétně rozdíl odpovědí na škále činí 1,772 bodů hodnoty závislé proměnné, která v tomto případě má průměrnou hodnotu 3,61.

Slovinský model se vyznačuje negativním působením vyšší korupce na důvěru ve státní úředníky. Jak vnímání korupce u státních úředníků, tak (ne)rovné zacházení s občany, vede k tomu, že důvěra slovinských respondentů ve státní úředníky klesá. Jedinou kontrolní proměnnou, která ovlivňuje důvěru, je věk respondenta. Tato socioekonomická proměnná působí tak, že čím starší jedinec, tím pravděpodobněji bude vybranému typu státních zaměstnanců důvěřovat. Poslední model rovněž predikuje, že rozdíl mezi respondentem, který na otázku ohledně (ne)rovného přístupu finančních úředníků k občanům odpověděl, že „téměř vždy“ se tak chovají, a respondentem na druhém konci stupnice s odpovědí „téměř nikdy“, činí 0,921 bodů z hodnoty závisle proměnné, u níž je průměrná hodnota 3,60. Při porovnání maximální a minimální hodnoty i u ostatních proměnných tak (ne)rovný přístup ze strany výběrčích daní působí na závisle proměnnou nejvýznamněji.

## **Závěry**

Článek si vytyčil dva cíle. Jednak zhodnotit stav korupce mezi státními úředníky, stejně jako důvěru k nim, z pohledu veřejnosti. Dále pak zjistit, zdali a jakým způsobem korupce onu důvěru ovlivňuje.

Z první části analýzy vyplynulo, že veřejnost ve vybraných postkomunistických zemích vnímá státní úředníky spíše nedůvěryhodně. Větší část respondentů zkrátka nevěří,

že by zaměstnanci státní správy dělali pro stát to nejlepší. Zároveň ve všech zemích se našli respondenti, kteří se setkali situací, kdy po nich představitel státní správy požadoval úplatek nebo protislužbu. To, že by téměř nikdo nebyl zapojen do korupčních praktik, se nedomnívá takřka žádný respondent. Bez ohledu na počet zkorumpovaných úředníků si tak občané ve vybraných zemích myslí, že fenomén korupce je ve státní správě obecně přítomen. Převládá také názor, že úředníci nejednají se všemi v téměř každé situaci stejně, ať už je společenský statut klienta jakýkoliv. Ačkoliv byly patrné i světlejší případy, jako např. Maďarsko s největší důvěrou vůči úředníkům, anebo Slovinsko s nejmenší zkušeností s nižší korupcí, tak i přesto nelze konstatovat, že by státní správa v postkomunistických zemích byla z pohledu občanů zcela důvěryhodná a nezkorumpovaná.

Z regresních modelů ve druhé části analýzy bylo odhaleno, že jak vysoké vnímání korupce, tak nerovné zacházení ze strany úředníků je faktorem, který zvyšuje nesouhlas s tvrzením, že většině státních úředníků lze při jejich práci pro stát důvěřovat. V tomto směru se to projevilo ve všech sedmi postkomunistických zemích, resp. sestavených regresních modelech. U tří států – Chorvatska, Lotyšska a Litvy zkušenost respondenta s úplatkářstvím či protislužbou rovněž zvyšuje nedůvěru. Pouze v Maďarsku působí opačným směrem, tedy čím častější zkušenost s nižší korupcí, tím větší důvěra ve státní úředníky. V České republice, Slovensku i Slovinsku nemá nižší korupce na důvěru natolik velký vliv, aby ho bylo možné považovat za statisticky významný.

Výsledky demonstrují, že i přes letité snahy státní správu profesionalizovat, modernizovat, odpolitizovat a přiblížit západním demokraciím, ji přesto veřejnost v postkomunistických státech vnímá jako náchylnou ke korupčním praktikám a obecně spíše nedůvěryhodnou. Regresní modely zase poukazují na to, že aby bylo vůbec možné na důvěře občanů ke státním úředníkům začít pracovat, tak je nezbytné nejdříve korupci ve státní správě vymýtit, nebo alespoň omezit natolik, aby se změnilo i vnímání a zkušenost veřejnosti s tímto fenoménem, protože to je právě to, co činí státní správu nedůvěryhodnou.

### ***Možné směry budoucího výzkumu***

Cílem článku bylo sledovat případné vlivy korupce na důvěru ve státní úředníky, ale pochopitelně důvěru může ovlivňovat i řada jiných proměnných. Další výzkumy s jiným typem proměnných jsou rovněž žádoucí. Neomezovat se přitom prostorově ani časově, např. komparovat se zeměmi, kde státní správa nebyla poznamenána charakterem minulého režimu. Z pohledu korupce a veřejné správy měly západní demokracie zcela odlišný vývoj ve srovnání s postkomunistickými zeměmi. Byly totiž charakteristické decentralizovanou státní správou, v rámci jejíž struktury měla korupce problém se dlouhodobě usadit a stát se systematickou. Naopak postkomunistické země se vyznačovaly centralizovanou a monopolizovanou státní mocí (vycházející z někdejší plánované ekonomiky a masivních státních intervencí), kterou zdědily po předchozím režimu. Těžké a složité rozhodovací procedury favorizovaly vyjednávací pozici úředníků. V mnoha případech měli jednotliví úředníci velké pravomoci a v některých situacích mohli rozhodnout zcela sami. Silná pozice státních úředníků orientujících se ve složité hierarchii státní správy vytvářela prostředí jak pro nižší, tak i vyšší korupci (Svendsen 2003).

Článek se zaměřil výhradně na důvěru ve státní správu, ale nelze zapomínat i na úředníky působící v rámci samospráv měst a obcí, se kterými je občan rovněž v pravidelném styku. Tito úředníci mají rovněž nemalé pravomoci a přístup k lokálním politikům (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010; Kopřiva, Čopík, Čmejrek 2017). Srovnávat důvěru ze strany veřejnosti



vůči úředníkům ze státních úřadů, s těmi z městských a obecních úřadů, je tak dalším příkladem, na co může další výzkum navázat.

## LITERATURA:

- ANDERSON, Christopher J.; TVERDOVA, Yuliya V. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science*. Vol. 47, no. 1, pp. 91–109. <https://doi.org/10.2307/3186095>
- ANDERSSON, Staffan; HEYWOOD, Paul M. (2009). The politics of perception: Use and abuse of transparency international's approach to measuring corruption. *Political Studies*. Vol. 57, no 4, pp. 746–767. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>
- ARES, Macarena; HERNÁNDEZ, Enrique (2017). The corrosive effect of corruption on trust in politicians: Evidence from a natural experiment. *Research & Politics*. Vol. 4, no. 2. <https://doi.org/10.1177/2053168017714185>
- BACHMANN, Pavel (2012). Openness to information disclosure: the case of Czech rural municipalities. *Agricultural Economics*. Vol. 58, no. 12, pp. 580–590. <https://doi.org/10.17221/2/2012-AGRICECON>.
- BENTZEN, Jeanet Sinding (2012). How bad is corruption? Cross-country evidence of the impact of corruption on economic prosperity. *Review of Development Economics*. Vol. 16, no. 1, pp. 167–184. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00653.x>
- BLACKBURN, Keith; BOSE, Niloy; HAQUE, M. Emranul (2010). Endogenous corruption in economic development. *Journal of Economic Studies*. Vol. 37, no. 1, pp. 4–25. <https://doi.org/10.1108/01443581011012234>
- BRUSCA, Isabel; MANES ROSSI, Francesca; AVERSANO, Natalia (2018). Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 20, no. 5, pp. 486–504. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1393951>
- BUBEN, Radek; KOUBA, Karel (2016). Poměrné zastoupení, velké obvody a přísně vázané kandidátní listiny. *Politologická revue*. Vol. 22, no. 2, pp. 5–41.
- CARRERAS, Miguel; VERA, Sofia (2018). Do Corrupt Politicians Mobilize or Demobilize Voters? A Vignette Experiment in Colombia. *Latin American Politics and Society*. Vol. 60, no. 3, pp. 77–95. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.25>
- CIZICENO, Marco; TRAVAGLINO, Giovanni A. (2019). Perceived Corruption and Individuals' Life Satisfaction: The Mediating Role of Institutional Trust. *Social Indicators Research*. Vol. 141, no. 2, pp. 685–701. <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1850-2>
- COOMBES, David (2001). Politics and bureaucracy in the modern administrative state: comparing western and eastern Europe. In VERHEIJEN, Tony (eds.). *Politico-Administrative Relations: Who rules*. Bratislava: NISPAcee. pp. 24–26.
- COSTAS-PÉREZ, Elena (2014). *Political corruption and voter turnout: Mobilization or disaffection?* Barcelona.
- ČMEJREK, Jaroslav; BUBENÍČEK, Václav; ČOPÍK, Jan (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada.
- DIMITROVA, Antoaneta L. (2005). Europeanization and civil service reform in Central and

- Eastern Europe. In SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich (eds.). *The Europeanization of central and eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 71–90.
- ESCALERAS, Monica; CALCAGNO, Peter T.; SHUGHART, William F. (2012). Corruption and Voter Participation. *Public Finance Review*. Vol. 40, no. 6, pp. 789–815. <https://doi.org/10.1177/1091142112446846>
- FRIČ, Pavol (1999). *Korupce na český způsob*. Praha: G Plus G.
- GOETZ, Klaus H.; WOLLMANN, Hellmut (2001). Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, no. 6, pp. 864–887. <https://doi.org/10.1080/13501760110098260>
- HABIBOV, Nazim; AFANDI, Elvin; CHEUNG, Alex (2017). Sand or grease? Corruption-institutional trust nexus in post-Soviet countries. *Journal of Eurasian Studies*. Vol. 8, no. 2, pp. 172–184. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2017.05.001>
- HAUSER, Christian (2018). Fighting Against Corruption: Does Anti-corruption Training Make Any Difference? *Journal of Business Ethics*. pp. 1–19. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3808-3>
- HETHERINGTON, Marc J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*. Vol. 92, no. 4, pp. 791–808. <https://doi.org/10.2307/2586304>
- HOX, Joop J. (2010). *Multilevel analysis : techniques and applications*. Vyd. 2. New York: Routledge.
- HUTCHESON, Derek S (2004). Disengaged or disenchanting? the vote ‘against all’ in post-communist Russia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 20, no. 1, pp. 98–121. <https://doi.org/10.1080/13523270410001687127>
- INTERNATIONAL SOCIAL SURVEY PROGRAMME (2019). ISSP datasets. [online; cit. 2019-05-20]. Dostupné z WWW: <<http://w.issp.org/data-download/by-topic/>>.
- KARKLINS, Rasma (2002). Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism*. Vol. 49, no. 4, pp. 22–32.
- KOPŘIVA, Radek; ČOPÍK, Jan; ČMEJREK, Jaroslav (2017). Mechanismy rozhodování o investičních záměrech a rozpočtech obcí. *Sociologia*. Vol. 49, no. 5, pp. 482–506.
- KOSTADINOVA, Tatiana (2003). Voter turnout dynamics in post-Communist Europe. *European Journal of Political Research*. Vol. 42, no. 6, pp. 741–759. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00102>
- KOSTADINOVA, Tatiana (2009). Abstain or Rebel: Corruption Perceptions and Voting in East European Elections. *Politics & Policy*. Vol. 37, no. 4, pp. 691–714. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2009.00194.x>
- KREFT, Ita G. G. (1996). *Are multilevel techniques necessary? An overview, including simulation studies*. Unpublished manuscript. Los Angeles: California State University.
- KUBBE, Ina (2013). Corruption and trust: a model design. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. Vol. 7, no. 1, pp. 117–135. <https://doi.org/10.1007/s12286-013-0159-4>
- KUNIEDA, Takuma; OKADA, Keisuke; SHIBATA, Akihisa (2016). Corruption, Financial Development and Economic Growth: Theory and Evidence From an Instrumental Variable Approach With Human Genetic Diversity. *Economic Notes*. Vol. 45, no. 3, pp. 353–392. <https://doi.org/10.1111/ecno.12061>
- LOPOUROVÁ, Veronika. 2004. Koncept korupce v českém transformačním kontextu. *Politologický časopis*. Vol. 11, no. 4, pp. 354–369.
- MARIEN, Sofie; HOOGHE, Marc (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *Eu-*

- European Journal of Political Research*. Vol. 50, no. 2, pp. 267–291. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x>
- MAAS, Cora J. M.; HOX, Joop J. (2005). Sufficient Sample Sizes for Multilevel Modeling. *Methodology*. Vol. 1, no. 3, pp. 85–91. <https://doi.org/10.1027/1614-2241.1.3.85>
- MILLER, Arthur H.; LISTHAUG, Ola (1990). Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*. Vol. 20, no. 3, pp. 357–386. <https://doi.org/10.1017/S0007123400005883>
- MORALES, Mauricio (2009). Corrupción y democracia. *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII, no. 2, pp. 205–252.
- MUELLER, Georg P. (2011). Coping with Low-Trust Situation in Eastern and Western Europe: On the Role of Justice and Corruption as Buffers of Interpersonal Distrust. *Polish Sociological Review*. Vol. 174, no. 2, pp. 181–194.
- NAXERA, Vladimír (2012). Korupce a postkomunismus. *Středoevropské politické studie*. Vol. 14, no 2-3, pp. 248–271.
- NYE, J. S (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*. Vol. 61, no. 2, pp. 417–427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
- OBYDENKOVA, Anastassia V.; ARPINO, Bruno (2018). Corruption and Trust in the European Union and National Institutions: Changes over the Great Recession across European States. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, no. 3, pp. 594–611. <https://doi.org/10.1111/jcms.12646>
- OLTEANU, Tina (2005). Loss of trust: Corruption and democracy in eastern Europe. *OSTEUROPA*. Vol. 55, no. 10, pp. 121–133.
- PACEK, Alexander C.; POP-ELECHES, Grigore; TUCKER, Joshua A. (2009). Disenchanted or Discerning: Voter Turnout in Post-Communist Countries. *The Journal of Politics*. Vol. 71, no. 2, pp. 473–491. <https://doi.org/10.1017/S0022381609090409>
- PAPADOULIS, Konstantinos J. (2006). Clientelism, Corruption and Patronage in Greece: a Public Administration Approach. *Teaching Public Administration*. Vol. 26, no. 1, pp. 13–24. <https://doi.org/10.1177/014473940602600102>.
- PARRY, Geraint (1976). Trust, Distrust and Consensus. *British Journal of Political Science*. Vol. 6, no. 2, pp. 129–142. <https://doi.org/10.1017/S0007123400000594>
- RADY, Tamer (2016). Corruption, Business, and Economic Development. *Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict*. Vol. 20, no. 1, pp. 45–55.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001). Trust, honesty and corruption: reflection on the state-building process. *European Journal of Sociology*. Vol. 42, no. 3, pp. 526–570. <https://doi.org/10.1017/S0003975601001084>
- SANDHOLTZ, Wayne; KOETZLE, William (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*. Vol. 44, no. 1, pp. 31–50. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00147>
- SCHNEIDER, Carsten Q. (2003). Prospects for the consolidation of Latin American democracies: rethinking the role of corruption and institutional trust. *Sociologia, Problemas e Práticas*. No. 42, pp. 65–90.
- SELIGSON, Mitchell A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy. *The Journal of Politics*. Vol. 64, no. 2, pp. 408–433. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00132>
- SNIJDERS, Tom A. B.; BOSKER, Roel J. (1999). *Multilevel analysis: an introduction to basic and advanced multilevel modeling*. London: Sage.
- SOLÉ-OLLÉ, Albert; SORRIBAS-NAVARRO, Pilar (2018). Trust no more? On the lasting effects

- of corruption scandals. *European Journal of Political Economy*. Vol. 55, pp. 185–203. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.12.003>
- SOOTLA, Georg (2001). Evolution of roles of politicians and civil servants during the post-communist transition in Estonia. In VERHEIJEN, Tony (eds.). *Politico-administrative relations: Who rules*. Bratislava: NISPACEe. pp. 109–146.
- STEVEN, Rosenstone; HANSEN, John Mark (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.
- STOCKEMER, Daniel; LAMONTAGNE, Bernadette; SCRUGGS, Lyle (2013). Bribes and ballots: The impact of corruption on voter turnout in democracies. *International Political Science Review*. Vol. 34, no. 1, pp. 74–90. <https://doi.org/10.1177/0192512111419824>
- SVENDSEN, Gert T. (2003). *Social Capital, Corruption and Economic Growth: Eastern and Western Europe*. Working paper 03-21, Aarhus School of Business.
- ŠPAČEK, David (2010). Promotion Of Quality Management In Public Administration - The Approach Of Czech Central Government. *Review of Economic Perspectives*. Vol. 10, no. 4, pp. 133–150. <https://doi.org/10.2478/v10135-011-0002-2>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2017). Global Corruption Barometer. [online; cit. 2019-05-20] Dostupné z WWW: <[https://www.transparency.org/news/feature/global\\_corruption\\_barometer\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world)>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018). Corruption Perception Index. [online; cit. 2019-05-20]. Dostupné z WWW: <<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>>.
- USLANER, Eric M. (2004). Trust and corruption. In LAMBSDORFF, Johann Graf; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Matthias. *The new institutional economics of corruption*. Abingdon: Routledge. pp. 90–106.
- VERHEIJEN, Tony (2003). Public administration in post-communist states. In PIERRE, B. Guy; PETERS, Jon (eds.). *Handbook of public administration*. London: Sage. pp. 489–497.
- WARREN, M. E. (2015). The Meaning of Corruption in Democracies. In HEYWOOD, Paul M (eds.). *Routledge Handbook of Political Corruption*. Abingdon: Routledge. pp. 42–56.
- ZHANG, Yahong; KIM, Min-Hyu (2018). Do Public Corruption Convictions Influence Citizens' Trust in Government? The Answer Might Not Be a Simple Yes or No. *The American Review of Public Administration*. Vol. 48, no. 7, pp. 685–698. <https://doi.org/10.1177/0275074017728792>
- ZHENG, Wen-wen; LIU, Li; HUANG, Zhen-wei; TAN, Xu-yun (2017). Life Satisfaction as a Buffer of the Relationship Between Corruption Perception and Political Participation. *Social Indicators Research*. Vol. 132, no. 2, pp. 907–923. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1318-1>

## PŘÍLOHY

Příloha 1: Proměnné v modelech

Proměnné	Popis
<b>Závisle proměnná</b>	
Důvěra ve státní úředníky	(Prosím řekněte mi, jak moc souhlasíte či nesouhlasíte s následujícím tvrzení) Většine státních úředníků lze důvěřovat, že dělají pro tuto zemi to nejlepší 1. Rozhodně souhlasím 2. Souhlasím 3. Ani souhlas, ani nesouhlas 4. Nesouhlasím 5. Rozhodně nesouhlasím
<b>Nezávisle proměnné</b>	
Zapojení do korupce	Dle Vašeho názoru, kolik státních úředníků je podle Vás zapojeno do korupce? Řekl byste, že ... 1. Téměř nikdo 2. Malá část 3. Někteří 4. Mnoho 5. Téměř každý
Frekvence úplatkářství	Jak často jste se Vy osobně nebo člen Vaší nejbližší rodiny v posledních pěti letech setkali s představitelem státní správy, který naznačil, že by chtěl, nebo požádal o úplatek nebo protislužbu?“ Řekl byste, že ... 1. Nikdy 2. Málokdy 3. Někdy 4. Často 5. Velmi často
Rovné zacházení	Jak často podle vás finanční úřady zacházejí se všemi stejně v souladu se zákonem, bez ohledu na jejich kontakty a postavení ve společnosti? 1. Téměř vždy 2. Často 3. Někdy 4. Téměř nikdy
<b>Kontrolní proměnné</b>	
Pohlaví	Muž 1. Žena 2
Věk	Rozsah mezi 18–93
Vzdělání	1. Žádné formální vzdělání 2. Základní škola (základní vzdělávání) 3. Nižší sekundární (sekundární, který neumožňuje vstup na univerzitu: konec povinné školní docházky) 4. Vyšší sekundární (programy, které umožňují vstup na univerzitu) 5. Postsekundární, neterciární (jiné vyšší sekundární programy směrem k trhu práce nebo technickému zaměření) 6. Terciární nižší stupeň, první stupeň (i technické školy na terciární úrovni) 5. Vyšší stupeň terciární (magisterský, doktorský)
Místo bydliště	1. Velké město 2. Předměstí nebo okolí velkého města. 3. Město nebo malé město. 4. Vesnice. 5. Farma nebo odlehlý venkov
Zaměstnanost	Překódováno na: 0. V placené práci 1. Nezaměstnaný a hledající si práci, Studující, Učedník nebo stážista, Permanentně nemocný nebo pracovní neschnopný, V důchodu, V domácnosti

Zdroj: ISSP 2016 – dotazníky pro tazatele provádějící průzkum. Zpracováno autorem.