

Měření kvality podnikatelského prostředí ve střední Evropě

Pavel KÖRNER* – Zdeněk KUDRNA** – Ondřej VYCHODIL***

Úvod

Za posledních deset let se v ekonomickém výzkumu stalo jedním z nejčastěji prohlašovaných tvrzení, že „na institucích záleží“ (*institutions matter*). Autoři této studie jsou přesvědčeni, že kvalita podnikatelského prostředí coby organického spojení formálních a neformálních institucí (tj. pravidel) je důležitou determinantou ekonomického růstu. Aby však ekonomové mohli toto tvrzení empiricky ověřit, potřebují kvantitativní hodnocení kvality institucí. Za posledních pár let podniklo několik organizací z různých končin světa určité kroky směřující k změření jednotlivých aspektů kvality podnikatelského prostředí, ale pouze málo z těchto pokusů přineslo hloubkové a všezahrnující indexy.

Cílem této studie je představit indikátory, které se používají pro měření kvality podnikatelského prostředí v zemích Visegrádu, a shrnout jejich výsledky. Identifikujeme, co indexy mohou a co nemohou vypovědět z důvodu metodologických omezení. Zejména se pak snažíme nalézt společné a rozdílné institucionální charakteristiky České republiky, Slovenska, Maďarska a Polska.

Indexy mohou být různého druhu; nabízí se typologie uvedená v *tabulce 1*. Index měřící kvalitu podnikatelského prostředí může být *jedinečný* (*unikátní*), tj. vycházející z dat, která byla získána zvláštním průzkumem sledujícím pouze daný účel, nebo *kompozitní*, tedy odvozený od několika již existujících indikátorů a průzkumů. Kompozitní míry zahrnují více informací, ale celkově je jim vytýkána neslučitelnost vstupních indikátorů, jež vyplývá zejména z jejich různorodosti. Řečeno jinými slovy, porovnáme-li čtyři země Visegrádu na základě průměru indexů A, B a C, kde index A je naměřen pro Českou republiku a Polsko, B pro Polsko, Slovensko a Maďarsko a C pro Polsko a Maďarsko, budou naše závěry poněkud slabé. Vytvoříme-li nový, *jedinečný* index D, nebude možná tak komplexní, ale změníme-li jeho úroveň ve všech těchto zemích, můžeme získat srovnání mnohem robustnější.

Dále lze indexy členit na *objektivní* a *subjektivní*. Zatímco objektivní jsou počítány z „tvrdých“, objektivně měřitelných dat, jako je např. průměrná

* IES FSV UK a Merit Research (pkorner@csob.cz)

** IES FSV UK a Merit Research (kudrna@e-merit.cz)

*** CERGE-EI UK a Merit Research (ondrej.vychodil@cerge.cuni.cz)

TABULKA 1 Indexy měření kvality podnikatelského prostředí – typologie

konstrukce indexu	jedinečný	versus	kompozitní
charakter dat	subjektivní	versus	objektivní
zdroj dat	vnější experti	versus	místní podnikatelé
použitá zastupující proměnná	vnímání korupce, správa, zajištění státu, netransparentnost, riziko správy akciových společností (<i>corporate governance risk</i>) atd.		

délka obchodních sporů, subjektivní (a mnohem častější) jsou založeny na subjektivních názorech respondentů. Téměř všechny indikátory používané pro měření kvality podnikatelského prostředí jsou subjektivní, neboť celou řadu aspektů odpovídajícími objektivními daty ohodnotit nelze.

Co se respondentů týče, těmi mohou být buď *experti*, kteří hodnotí jednotlivou zemi zvenčí, nebo *místní respondenti*, nejčastěji domácí a zahraniční manažeři působící v dané zemi. Místní respondenti jsou obvykle více znalí domácího podnikatelského prostředí než experti vnější. Na druhé straně výsledky výzkumu realizovaného mezi domácími osobami jsou méně vhodné pro mezinárodní srovnávání, protože existuje určitá pravděpodobnost, že budou narušeny zaujatostí, jež spočívá v odlišném sklonu k optimismu nebo nadsazování v různých zemích¹ a v rozdílném národnostním vnímání korupce.²

Kromě toho u průzkumů, v nichž jsou respondenti požádáni o srovnání situace ve své zemi se situací v zemi, jež slouží jako benchmark (referenční), mohou být místní respondenti méně kompetentní k provedení takového srovnání. Obě slabiny lokálně založených měř jsou zredukovány, jsou-li místními respondenty cizinci se zkušenostmi ze zemí, jež byly použity jako benchmark. Přidáme-li, že je mnohem nákladnější kontaktovat v každé zemi dostatečné množství místních respondentů než se dotázat na hodnocení vybrané skupiny zemí dostatečného počtu expertů, lze pochopit, proč jsou výzkumy mínění expertů obecně častější.

Tato tři kritéria – **konstrukce indexu, charakter dat a zdroje dat** – reflektují rozdílné *přístupy k měření kvality podnikatelského prostředí*. Dalším aspektem, jenž od sebe odlišuje jednotlivé institucionální indexy, je to, *co přesně* mají měřit, tj. jaké používají zastupující proměnné pro kvalitu podnikatelského prostředí (korupce administrativy, zajištění státu a mnoho dalších).

V této studii prezentujeme v pěti kapitolách pět indexů měřících kvalitu podnikatelského prostředí a pojednáváme o nich v souvislosti se čtyřmi otázkami. Nejprve se ptáme, **co** je měřeno, tj. identifikujeme zastupující proměnnou, kterou si ta která organizace zvolila za účelem vytvoření indexu. Zadruhé se vyjadřujeme k tomu, **jak** je tato proměnná měřena, tj. jaká je struktura a metodologie. Zatřetí zkoumáme **empirické výsledky**, jelikož máme zájem vyvodit srovnání mezi zeměmi regionu střední Evropy, konkrétně mezi čtyřmi tranzitivními zeměmi Visegrádu: Českou republi-

¹ V určitých zemích mají lidé obecně tendenci být pyšní na to, co je dobré, v jiných si zase rádi stěžují na to, co je špatné.

² Například v některých zemích vnímají místní lidé úplatek jako formu korupce, v jiných jako běžný vstupní poplatek.

kou, Maďarskem, Polskem a Slovenskem. Nakonec provedeme **shrnutí** určitých nedostatků jednotlivých indexů a pojednáme o jejich užitečnosti při snaze o zvýšení kvality podnikatelského prostředí.

1. Index vnímání korupce (*Corruption Perception Index – CPI*)

Index vnímání korupce je celosvětově nejpobulárnějším ukazatelem měření kvality podnikatelského prostředí. Od roku 1995 jej každoročně publikuje společnost *Transparency International* (TI) z Německa.

Jak naznačuje sám název, index odráží kvalitu institucí prostřednictvím *vnímané korupce*. TI definuje korupci jako „zneužívání pravomoci veřejného činitele k osobnímu obohacení, např. uplácení veřejných činitelů, vyplácení provizí za přidělené veřejné zakázky či zpronevěru veřejných prostředků“ (Lambsdorff, 2000, s. 4) a považuje ji za negativní faktor ekonomické výkonnosti. Nicméně ekonomická teorie si negativním vlivem korupce na výkonnost není zcela jistá. Například Borner et al. (1995) rozlišují *transparentní korupci*, která představuje pouze kvazitransakční náklady (jelikož dostanete to, za co jste zaplatili), a *netransparentní korupci*, při níž jsou firmy vystaveny riziku. Někteří ekonomové argumentují také tím, že korupce může paradoxně ekonomickou efektivnost zvyšovat, protože lze její pomocí zkrátit mnohdy zdlouhavé procedury a vyhnout se přehnanému papírování. Nicméně argumenty proti této „hypotéze podmazávání“ převažují (Kaufmann 1997).

CPI je kompozitní index, který byl sestaven na základě několika průzkumů korupce. Tyto průzkumy jsou navzájem velmi rozdílné – používají buď objektivní, nebo subjektivní data z různých zdrojů. Aby byl příslušný ukazatel zahrnut do CPI, musí splňovat tři kritéria:

1. musí umožnit srovnání zemí (ne však nutně všech zemí obsažených ve výsledcích CPI);
2. musí měřit celkovou úroveň korupce a
3. data nesmějí být starší než tři roky.

Při posledním měření v roce 2002 vycházelo měření CPI z 15 průzkumů provedených 9 nezávislými institucemi. Všechny obsažené míry jsou standardizovány na škále od nuly do deseti, kde vyšší číslo znamená nižší korupci. Index se počítá jako aritmetický průměr těchto ukazatelů. CPI 2002 nabízí srovnání 102 zemí; nejvyšší hodnoty v něm dosáhlo Finsko (9,7) a nejnižší Bangladéš (1,2).

Většina z patnácti průzkumů byla v posledních třech letech provedena pouze jednou (např. *Africa Competitiveness Report 2000* nebo *Nations in Transit 2002*). Některé další průzkumy jsou prováděny pravidelně každý rok (např. *World Competitiveness Yearbook* nebo *Global Competitiveness Report*), a proto se u nich každoročně pro výpočet CPI používá průměr za poslední tři roky. Celkově je CPI 2002 spočítán z 9 různých zdrojů.³ Důležitým důsledkem toho je, že CPI není nezávislý, a selže-li z jakéhokoli důvodu kterýkoli ze zdrojových indexů, může být podstatně narušen. Další nekonzistentnosti vyplývají z měnicích se skupin respondentů v různých průzkumech. Některé průzkumy se dotazují pouze veřejnosti, jiné zase podnikatelské elity a některé spoléhají pouze na mínění zahraničních expertů.

TABULKA 2 Výsledky CPI pro země Visegrádu

umístění	země	hodnota CPI 2002	průzkumy	min. – max. hodnocení	směrodatná odchylka	90% interval spolehlivosti	umístění na 90% hladině významnosti
33.–35.	Maďarsko	4,9	11	4,0–5,6	0,5	4,1–5,7	28.–44.
45.–49.	Polsko	4,0	11	2,6–5,5	1,1	2,2–5,8	28.–89.
52.–56.	ČR	3,7	10	2,6–5,5	0,8	2,4–5,0	33.–85.
52.–56.	Slovensko	3,7	8	3,0–4,6	0,6	2,7–4,7	40.–71.

poznámka: Stupnice je od 0 (nejhorší) do 10 (nejlepší).

zdroj: (Lambsdorff, 2002); vlastní výpočty

Protože se složení CPI rok od roku mění, nelze ho porovnávat v čase. Sama TI dospěla k názoru, že „mění-li se okruh respondentů a dochází-li k mírným úpravám metodologie, nelze změnu v hodnocení určité země přisuzovat pouze skutečným změnám ve výkonnosti této země. [...] Srovnávání s pohledy z předchozích let mohou být zavádějící.“ (Lambsdorff, 2000, s. 4)

Stejně tak nelze snadno obhajovat srovnání mezi zeměmi založená jednoduše na výši dosaženého CPI. Za prvé, výchozí průzkumy používají odlišné metodologie a data různého charakteru, tak aby odhady hodnot CPI vykazovaly velké rozdíly. Za druhé, hodnota CPI pro jednu zemi vychází z jiného souboru průzkumů než hodnoty jiných zemí. Navíc se přesná definice korupce liší jak v legislativě jednotlivých zemí, tak i ve zdrojových ukazatelích.

Přejdeme nyní – vědomi si problémů souvisejících se srovnáváním v prostoru i v čase – k prezentaci výsledků pro Českou republiku, Slovensko, Maďarsko a Polsko.

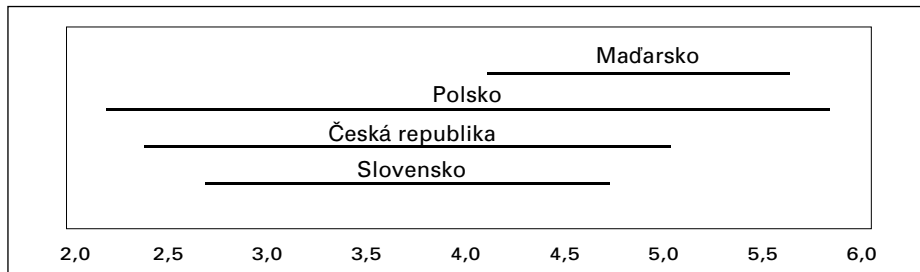
1.1 Výsledky CPI

Tabulka 2 zachycuje hodnoty CPI pro země Visegrádu v roce 2002. Umístění⁴ udává pozici země ve skupině 102 zemí. Hodnoty CPI se pohybují v rozsahu od nuly do deseti – čím výše, tím lépe. Dále tabulka obsahuje počet zdrojových průzkumů, které se v jednotlivých zemích zahrnují do kompozice CPI, a nejvyšší a nejnižší hodnoty dané zdrojovými ukazateli. Směrodatné odchylky odrážejí rozdíly ve výsledcích jednotlivých zdrojo-

³ *State Capacity Survey* (Columbia University, provedeno v r. 2001, zahrnuje 121 zemí), *Asian Intelligence Issue* (Political & Economic Risk Consultancy, 2000 a 2001, 14 asijských zemí), *World Competitiveness Yearbook* (Institute for Management Development in Switzerland, 2000, 2001 a 2002, 47 až 49 zemí), *World Business Environment Survey* (World Bank, 2001, 79 zemí), *Opacity Index* (PricewaterhouseCoopers, 2001, 34 zemí), *Bribe Payers Index* (Gallup Intl. jménem Transparency Intl., 2002, 21 zemí), *Country Risk Service and Country Forecast* (Economist Intelligence Unit, 2002, 115 zemí), *Nations in Transit* (Freedom House, 2002, 27 tranzitivních zemí), *Global Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2000, 2001, 2002, 59 až 80 zemí), *Africa Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2000, 26 zemí).

⁴ Protože v některých případech může stejné hodnocení získat i několik zemí, může mít umístění formu intervalu.

GRAF 1 90% intervaly spolehlivosti CPI



zdroj: (Lambsdorff, 2002); vlastní výpočty

vých průzkumů pro danou zemi. Za předpokladu normálního rozdělení jsme spočítali 90% interval spolehlivosti určený 1,64násobkem směrodatné odchylky kolem střední hodnoty CPI. Pro názornost, poslední sloupec vyjadřuje hranice 90% intervalu pro 102 zemí.

Jak je z tabulky patrné, metodologie CPI neprodukuje jednoznačné pořadí zemí Visegrádu. Například Česká i Slovenská republika dosáhly hodnoty 3,7, což pro ně znamená 52.–56. pozici spolu s Litvou, Marokem a Srí Lankou. Toto tvrzení je ale velmi nepřesné. Protože směrodatné odchylky jsou 0,8 a 0,6, měli bychom spíše říci, že (za předpokladu normálního rozdělení) na hladině významnosti 90 % se česká „reálná hodnota“ může vychýlit o $\pm 1,3$ a slovenská hodnota o $\pm 1,0$ od hodnoty 3,7.

Přestože Maďarsko budí dojem náskoku před ostatními zeměmi Visegrádu, po prozkoumání posledních dvou sloupců tabulky 2 nebo grafu 1 to není tak jisté, jelikož překrytí maďarského intervalu s českým a polským intervalem je dosti velké. Je zajímavé, že maďarský, český a slovenský 90% interval spolehlivosti jsou všechny podmnožinou polského intervalu. Používáme-li tedy údaje CPI, můžeme jen stěží něco říci o korupci v Polsku v porovnání s ostatními zeměmi Visegrádu. Téměř totéž platí i pro Českou republiku, jejíž interval spolehlivosti, který je jen o málo menší než interval polský, plně zahrnuje i slovenský interval. Jediným vyvozením, které by mohlo být statisticky významné, je, že vnímaná korupce v Maďarsku je nižší než na Slovensku, tj. že Slovensko není nejvýše a Maďarsko není nejnižší v pořadí čtyř zemí Visegrádu. Důkazem pro tato tvrzení je, že hodnota maďarského CPI leží nad 90% intervalem spolehlivosti slovenské hladiny CPI a zároveň hodnota slovenského CPI leží pod intervalem Maďarska.

I přes své nedostatky je CPI velmi účinným nástrojem prosazování transparentního a otevřeného prostředí. Prostřednictvím tohoto indexu se *Transparency International* velmi záslužně daří podněcovat diskuzi o korupci v médiích i ve vládních a vědeckých agenturách.

2. Agregátní indikátory správy (*Aggregate Governance Indicators – AGI*)

V roce 1999 představil Institut Světové banky (*World Bank Institute – WBI*) koncept agregátních indikátorů správy (AGI). Prezentace výsledků proběhla zatím dvakrát: v roce 1999 (založeno na výzkumu provedeném

v letech 1997–98) a v roce 2002 (založeno na průzkumu z let 2000–01). S využitím nejširších zdrojů dat z oblasti správy a korupce aproximoval WBI kvalitu podnikatelského prostředí jako kvalitu *správy*, široce definovanou jako „tradice a instituce, jejichž pomocí stát vykonává svou pravomoc“ (Kaufmann et al., 1999b, s. 1). Na AGI lze nahlížet jako na šest kompozitních indexů, z nichž každý je odvozen z různých subjektivních ukazatelů založených na výzkumech veřejného mínění i na průzkumech mezi odborníky.

WBI rozlišuje tři aspekty správy, z nichž každý se skládá ze dvou oblastí:

1. proces *výběru správy, monitoring a nahrazení*, zahrnující
 - a) politickou odpovědnost,
 - b) politickou nestabilitu a násilí,
2. proces *formulace vládní politiky a implementace*, zahrnující
 - c) efektivnost vlády,
 - d) regulatorní břemeno,
3. *jak stát a občané respektují vytvořené instituce*, zahrnující
 - e) dodržování zákona,
 - f) úplatkářství.

Každá z těchto šesti oblastí koresponduje s jedním ze šesti fundamentálních konceptů *správy*. Aby mohl WBI sestavit ukazatele jednotlivých oblastí, použil statistický postup nepozorované proměnné (Kaufmann et al., 1999a). Jednoduše řečeno, v roce 1999 použil WBI 14 nezávislých průzkumů konaných v letech 1997–98,⁵ normalizoval je na společnou škálu a roztřídil všechny relevantní otázky do šesti oblastí. V roce 2002 zopakoval tuto proceduru za použití dat z průzkumů vykonaných v letech 2000–01.⁶ Autoři AGI věří, že kombinací příbuzných ukazatelů do jednoho kompozitního indexu dostanou všezahrnující zastupující proměnnou pro kvalitu podnikatelského prostředí.

⁵ *Business Risk Service* (Business Environment Risk Intelligence, 50 zemí), *Central European Economic Review* (Wall Street Journal, 27 tranzitivních zemí), *Country Risk Review* (Standard and Poor's, 106 zemí), *Transition Report* (European Bank for Reconstruction and Development, 26 tranzitivních zemí), *Country Risk Service*, *Country Forecasts* (Economist Intelligence Unit, 114 zemí), *Freedom in the World* (Freedom House, 172 zemí), *Nations in Transit* (Freedom House, 28 tranzitivních zemí), *50th anniversary Survey* (Gallup International, 44 zemí), *Global Competitiveness Survey* (World Economic Forum, 54 zemí), *Global Competitiveness Survey Africa* (World Economic Forum, 23 afrických zemí), *Economic Freedom Index* (Heritage Foundation, 154 zemí), *Asia Intelligence* (Political Economic Risk Consultancy, 11 asijských zemí), *International Country Risk Guide* (Political Risk Services, 140 zemí), *World Competitiveness Yearbook* (Institute for Management and Development, 46 zemí), *World Development Report* (World Bank, 74 zemí)

⁶ *Business Risk Service* (Business Environment Risk Intelligence, 50 zemí), *State Capacity Project* (Columbia University, 109 zemí), *Country Risk Service* (Economist Intelligence Unit, 115 zemí), *Transition Report* (European Bank for Reconstruction and Development, 26 tranzitivních zemí), *Nations in Transition* (Freedom House, 27 tranzitivních zemí), *Freedom in the World* (Freedom House, 192 zemí), *Gallup Millennium Survey* (Gallup International, 80 zemí), *Economic Freedom Index* (Heritage Foundation/Wallstreet Journal, 181 zemí), *World Competitiveness Yearbook* (Institute for Management and Development, 49 zemí), *Latinobarometro Surveys* (Latinobarometro, 17 latinskoamerických zemí), *Asia Intelligence* (Political Economic Risk Consultancy, 14 asijských zemí), *International Country Risk Guide* (Political Risk Services, 140 zemí), *Index netransparentnosti* (PriceWaterhouseCoopers, 35 zemí), *Country Risk Review* (Standard and Poor's, 111 zemí), *Business Enterprise Environment Survey* (Worldbank, 18 zemí), *World Business Environment Survey* (World Bank, 61 zemí), *Global Competitiveness Report* (World Economic Forum, 75 zemí)

Jelikož je AGI (stejně jako CPI) kompozitní ukazatel, vytýká se mu různorodost zdrojů. Navíc zatímco některé vstupní ukazatele (jako např. *Economic Freedom Index* nebo *Freedom in the World*) jsou natolik obecné, aby zahrnuly jak země vyspělé, tak země rozvojové, jiné (jako *Transition Report* nebo *Asia Intelligence*) se soustředí spíše na homogenní skupinu zemí. Dalším zdrojem heterogenity jsou rozdílné typy respondentů.

Informace o kvalitě podnikatelského prostředí, jež AGI poskytuje, nejsou dostatečné pro vyvození jasných závěrů o určitých zemích, neboť lze identifikovat jen velmi málo statisticky významných rozdílů mezi úrovnemi státní správy. Proto je vhodnější při interpretaci rozdělit země do skupin s podobnými vlastnostmi a porovnat tyto skupiny navzájem než porovnávat země uvnitř samotných skupin. Sami autoři AGI, vědomi si nepřesnosti ukazatelů, doporučují raději než bodové odhady porovnávat navzájem 90% intervaly spolehlivosti a docházejí k závěru, že při hledání některých statisticky významných rozdílů mezi zeměmi lze nanejvýš „označit skupiny zemí s extrémními hodnoceními státní správy“ (Kaufmann et al., 2002, s. 10).

Je pravděpodobné, že země Visegrádu, možná ještě s dalšími, tvoří jednu takovou skupinu, jež by mohla být porovnána s jinými typy ekonomik, ale srovnání založené na bodovém odhadu AGI uvnitř skupiny je kvůli problémům s heterogenitou jen těžce obhajitelné. Naměřené hodnoty to jen potvrzují, neboť 90% intervaly spolehlivosti skutečných hodnot *správy* se ve čtyřech zemích Visegrádu výrazně překrývají. Při používání AGI pro porovnání správy v čase by se opět měl vzít v úvahu existující rozptyl a měly by se spíše než bodové odhady studovat intervaly spolehlivosti.

2.1 Výsledky AGI pro visegrádské země

V *tabulkách 3–5* přinášíme shrnutí výsledných hodnot AGI z let 1999 a 2002, jež jsou standardizované na stupnici od $-2,5$ (nejhorší) po $+2,5$ (nejlepší). Odmyslíme-li si na chvíli neproveditelnost úsudků založených na bodových odhadech AGI, můžeme dojít k závěru, že mezi čtyřmi zeměmi Visegrádu má Maďarsko nejvyšší kvalitu správy ve všech aspektech kromě efektivity vlády, ve které mírně zaostává za Polskem. Výsledky České republiky a Polska si jsou velmi podobné, pouze o málo horší než maďarské. Slovensko ve všech aspektech za ostatními visegrádskými zeměmi poněkud zaostává, a to především kvůli nízké efektivitě vlády, regulaci, úrovni dodržování zákona a častějším úplatkům. Tyto výsledky ale samozřejmě nelze považovat za jasné srovnání zemí, což dokazují velké směrodatné odchylky. 90% intervaly spolehlivosti mohou být získány jednoduchým výpočtem: $[\text{bodový odhad}] \pm [1,64 \cdot \text{směrodatná odchylka}]$ (Kaufmann et al., 2002, s. 8). Z tabulky jasně vyplývá, že v každé ze šesti oblastí jsou mezi všemi zeměmi obrovské průniky 90% intervalů spolehlivosti. Tato překrytí jsou významná i mezi Maďarskem a Slovenskem, jejichž rozdíly bodových odhadů jsou nejvyšší téměř ve všech oblastech v obou obdobích. Důsledkem toho je, že pomocí AGI nelze v rámci regionu provést jediné statisticky signifikantní srovnání visegrádských zemí.

Vezmeme-li data bodových odhadů a směrodatných odchylek za dvě období, můžeme identifikovat ty nejviditelnější změny v čase. Mezi šesti

TABULKA 3 Výběr státní správy

	politická odpovědnost			politická nestabilita a násilí		
	odhad nový / starý	směrodatná odchylka	průzkumy	odhad nový / starý	směrodatná odchylka	průzkumy
Česká republika	1,04 / 1,20	0,16 / 0,19	7/6	0,74 / 0,81	0,23 / 0,22	9/7
Maďarsko	1,19 / 1,20	0,16 / 0,25	8/6	0,75 / 1,25	0,22 / 0,22	9/7
Polsko	1,21 / 1,07	0,16 / 0,25	8/6	0,69 / 0,84	0,22 / 0,22	9/7
Slovensko	0,99 / 0,74	0,16 / 0,25	7/5	0,62 / 0,65	0,25 / 0,23	7/6

poznámka: Stupnice je od -2,5 (nejhorší) po +2,5 (nejlepší). První číslo v každé buňce odkazuje na r. 2000–01, druhé na r. 1997–98.

zdroj: (Kaufmann et al., 1999c); (Kaufmann et al., 2001)

TABULKA 4 Formulace politiky

	efektivnost vlády			břemeno regulace		
	odhad nový / starý	směrodatná odchylka	průzkumy	odhad nový / starý	směrodatná odchylka	průzkumy
Česká republika	0,58 / 0,59	0,18 / 0,21	10/8	0,54 / 0,57	0,26 / 0,19	8/7
Maďarsko	0,60 / 0,61	0,17 / 0,21	11/8	0,88 / 0,85	0,26 / 0,19	8/7
Polsko	0,27 / 0,67	0,17 / 0,21	11/8	0,41 / 0,56	0,26 / 0,19	8/7
Slovensko	0,23 / -0,03	0,19 / 0,22	8/6	0,27 / 0,17	0,28 / 0,22	7/6

poznámka: Stupnice je od -2,5 (nejhorší) po +2,5 (nejlepší). První číslo v každé buňce odkazuje na r. 2000–01, druhé na r. 1997–98.

zdroj: (Kaufmann et al., 1999c); (Kaufmann et al., 2001)

TABULKA 5 Respekt k institucím

	dodržování zákona			uplatkářství		
	odhad nový / starý	směrodatná odchylka	průzkumy	odhad nový / starý	směrodatná odchylka	průzkumy
Česká republika	0,64 / 0,54	0,16 / 0,16	10/10	0,31 / 0,38	0,16 / 0,16	11/9
Maďarsko	0,76 / 0,71	0,15 / 0,16	11/10	0,65 / 0,61	0,15 / 0,16	12/10
Polsko	0,55 / 0,54	0,15 / 0,16	11/10	0,43 / 0,49	0,15 / 0,16	12/9
Slovensko	0,36 / 0,13	0,17 / 0,17	9/8	0,23 / 0,03	0,17 / 0,17	9/7

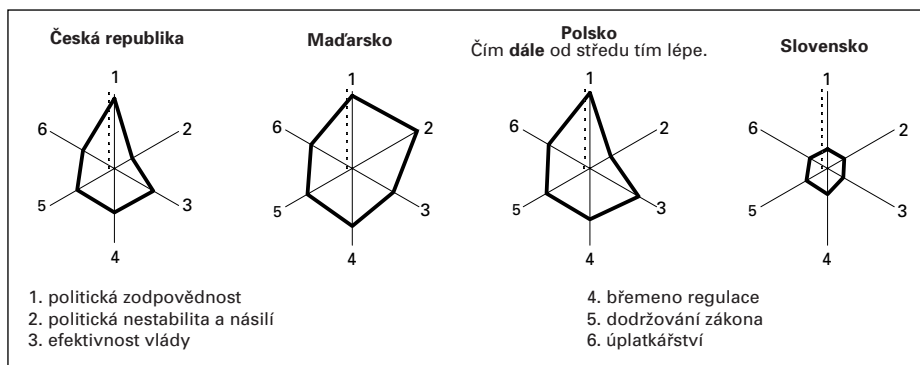
poznámka: Stupnice je od -2,5 (nejhorší) po +2,5 (nejlepší). První číslo v každé buňce odkazuje na r. 2000–01, druhé na r. 1997–98.

zdroj: (Kaufmann et al., 1999c); (Kaufmann et al., 2001)

statisticky nejvíce signifikantními změnami jsou čtyři pozitivní (všechny na Slovensku) a dvě negativní (jedna v Polsku, druhá v Maďarsku). Podle AGI dosáhlo Slovensko zlepšení v politické odpovědnosti, vládní efektivitě, dodržování zákona a úplatkářství. Změny k horšímu se týkají politické nestability a násilí v Maďarsku a vládní efektivitě v Polsku. Bohužel ani tato mezikasová srovnání nedosahují příliš velké statistické významnosti.

Jak jsme již podotkli výše, vážněji lze brát výsledky pouze na globální úrovni. Největší přínosy AGI spočívají v pokrytí 175 zemí, v poskytnutí výhodného a konzistentního shrnutí dostupných podkladů a v pečlivém mě-

GRAF 2 Shrnutí výsledků AGI pro země Visegrádu



zdroj: (Kaufmann et al., 1999c)

ření statistické přesnosti. Poslední zmíněná skutečnost, tj. kalkulace chyb vyplývajících z měření, umožňuje formální testy rozdílností ve správě mezi jednotlivými zeměmi namísto arbitrárního srovnávání.

Na závěr stojí za zmínku poznatek WBI, že aplikováním regresní analýzy na data AGI lze dovodit, že přírůstek kteréhokoli ze šesti indikátorů správy o jednu směrodatnou odchylku souvisí s 2,5–4krát větším přírůstkem HDP *per capita*, s úbytkem novorozenecké úmrtnosti a s asi 15–25% zvýšením gramotnosti.

Oba výše představené způsoby měření kvality institucí, CPI a AGI, pracují s velkou skupinou zemí, jsou kompozitní a u obou je kompozice různá v čase i v prostoru. Výsledkem je, že mohou spíše porovnávat skupiny zemí z celého světa než čtyři individuální země s podobnou historií, kulturou a geopolitickými okolnostmi. Pro hlubší vhled do problematiky jsou užitečnější jedinečné indexy, jež jsou vytvořeny pro specifickou skupinu zemí, jako například pro země v transformaci. Všechny tři níže uváděné indexy tyto vlastnosti sice mají, ale to samo o sobě neznamená, že poskytují robustnější srovnání. Jejich společným nedostatkem je totiž riziko systematického vychýlení (způsobené například špatným výběrem otázek nebo respondentů), které je u kompozitních indexů rozmělněno.

3. Index zjetí státu (*Capture Index*)

Index zjetí státu byl rovněž vytvořen Institutem Světové banky (WBI) a data byla shromážděna ve spolupráci s Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj (EBRD). Jedná se o jedinečný index založený na Průzkumu podnikatelského prostředí a výkonnosti podniků (*Business Environment and Enterprise Performance Survey – BEEPS*), provedeném v roce 1999 ve 22 transformujících se zemích.

Cílem indexu je změřit, jaký mají firmy vliv na definici a efektivnost institucí (nebo, formulováno jazykem WBI, do jaké míry je stát v zjetí podniků). *Zajetí státu* je definováno jako „ovlivňování procesu tvoření základ-

ních pravidel hry“ (Hellman et al., 2000, s. 2). Jako zastupující proměnné pro kvalitu podnikatelského prostředí zde vystupují tři typy korupce. Korupce je v tomto případě širším pojmem než drobné úplatkářství spojené s implementací pravidel a zákonů. Vedle této (1) *administrativní korupce* berou autoři indexu v úvahu i (2) *zajetí státu* firmami a (3) *vliv firem na stát*. Co tyto termíny znamenají?

Stát je „v zajetí“ tehdy, když existují firmy, které formují utváření pravidel a zákonů soukromými platbami veřejným a vládním představitelům. Firmami majícími stát v zajetí jsou v tranzitivních ekonomikách obvykle nově existující podniky (podniky *de novo*), jež si často musejí „koupit“ zajištění pro svá nově nabytá vlastnická práva. Jelikož tyto firmy nejsou dostatečně vybaveny dlouhodobými vztahy s těmi, kdo rozhodují, musejí využít k formování pravidel úplatky a přímou korupci.

Na druhé straně firmy, které mají „vliv na stát“, formují tvorbu pravidel a zákonů, aniž by za to musely platit. Jejich vliv se rodí z dlouhodobých vztahů s vládou – jsou tak velké (*too big to fail*) a/nebo ekonomicky tak silné, že se jim vláda snaží vyjít vstříc. Vlivné firmy v tranzitivních ekonomikách zahrnují většinou staré podniky, jež udržují vztahy s vládou a/nebo městskou samosprávou. Původ těchto vztahů se datuje daleko do dob plánované ekonomiky.

Podle typologie lze shrnout interpretaci dat BEEPS ze strany WBI do tří ukazatelů:

Prvním je *administrativní (drobná) korupce*. Tento ukazatel je testován otázkami, které se snaží vyvarovat povrchnosti a neporovnatelnosti odpovědí; např.: „Co dělají obvykle firmy, jako je ta vaše, aby si zajistily vyřízení záležitosti?“

Druhý index, *zajetí státu*, je rozdělen do šesti oblastí. Respondenti jsou dotázáni, v jakém rozsahu mají následující aktivity dopad na jejich podnik:

- (1) kupování hlasů soukromými subjekty při schvalování zákonů,
- (2) kupování prezidentských dekretů soukromými subjekty,
- (3) špatné zacházení s finančními prostředky centrální bankou,
- (4) kupování soudních rozhodnutí v trestních řízeních,
- (5) kupování soudních rozhodnutí u obchodních sporů a
- (6) nezákonné příspěvky soukromých subjektů politickým stranám a na volební kampaně.

Třetí index, *index vlivu na stát*, je konstruován stejným způsobem jako druhý, ovšem s klíčovým rozdílem v tom, že otázkami se zjišťuje, jak je dotazovaná firma ovlivněna skutečností, že má na rozhodování státu vliv nějaká jiná (konkurenční) firma. Hodnota tohoto indexu je dána procentem firem ovlivněných politikou vlivných firem.

Na rozdíl od indexů CPI a AGI jsou tyto tři jedinečné indexy vytvořeny na základě jedné obsáhlé databáze odpovědí podnikatelských elit. V každé zemi tvoří testovanou skupinu, jež je mírně vychýlená směrem k malým a středním podnikům (SME), asi 150 až 250 manažerů převážně domácích a zahraničních společností.

Index byl vytvořen především pro tranzitivní ekonomiky; proto je dostatečně relevantní pro srovnávání čtyř zemí Visegrádu. BEEPS, na němž jsou výsledné hodnoty indexu zajetí postaveny, se pokouší spojit všechny otázky se snadno kvantifikovatelnou proměnnou. Respondenti jsou napří-

TABULKA 6 Administrativní korupce, zajištění státu a vliv ve visegrádských zemích

	administrativní korupce ^a	zajištění státu ^b	zajímající firmy ^c	vlivné firmy ^d
Česká republika	2,5	11	7	8
Maďarsko	1,7	7	4	3
Polsko	1,6	12	9	3
Slovensko	2,5	24	12	4
průměr 22 zemí	3,0	20	9	7

poznámky: ^a podíl ročních výnosů akciových společností, jež jsou utraceny na administrativní korupci

^b podíl firem, jež vnímají stát jako zajištěný

^c podíl firem klasifikovaných jako zajímající

^d podíl firem označených jako schopné ovlivnit stát

zdroj: (Hellman et al., 2000)

TABULKA 7 Index zajištění ve visegrádských zemích

	parlamentní legislativa	prezidentské dekrety	centrální banka	trestní soudy	obchodní soudy	financování politických stran	index zajištění
Česká republika	18	11	12	9	9	6	11
Maďarsko	12	7	8	5	5	4	7
Polsko	13	10	6	12	18	10	12
Slovensko	20	12	37	29	25	20	24
průměr 22 zemí	21	18	23	18	18	20	20

poznámka: Čísla odpovídají procentům firem, jež jsou ovlivněny zajištěním odpovídajících odvětví rozhodování státu vlivnými nebo zajímajícími firmami.

zdroj: (Hellman et al., 2000)

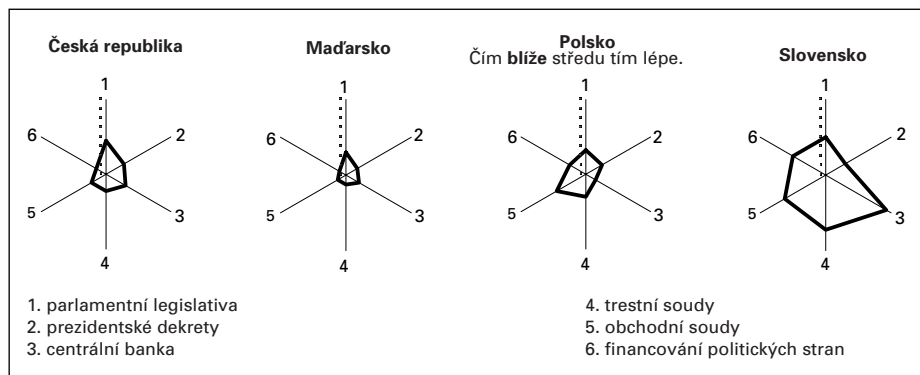
klad dotázaní: „Kolik procent ročních příjmů utratí firma, jako je vaše, na administrativní korupci?“ spíše než „Jaká je úroveň korupce na stupnici od 0 do 10?“ Použitím takových typů otázek se autorům podařilo subjektivní index částečně „objektivizovat“. BEEPS je dnes pravděpodobně nejlepším zdrojem dat o korupci v transformujících se zemích.

3.1 Výsledky indexu zajištění

Shrnutí výsledků indexu zajištění lze nalézt v *tabulce 6*. Administrativní korupce je vyjádřena jako podíl celkových výnosů společností, jež jsou použity jako úplatky pro „vyřízení záležitostí“. Z výsledků je zřejmé, že tento typ transakčních nákladů vytvořených podniky je v Polsku a Maďarsku nižší než v České republice a na Slovensku. V zemích Visegrádu jako celku je v porovnání s průměrem všech 22 tranzitivních ekonomik relativně nižší administrativní korupce.

Hodnoty zajištění státu odpovídají podílu firem, které vnímají stát jako zajištěný. Toto číslo představuje index zajištění a počítá se jako aritmetický průměr šesti komponent indexu zajištění (viz *tabulka 7 a graf 3*). Respondenti byli požádáni, aby uvedli, zda má korupce v každé příslušné dimenzi žádný, malý, významný nebo velmi významný dopad na jejich podnik. *Tabulka 7 a graf 3* zobrazují podíl firem, které označily dopad na příslušnou

GRAF 3 Komponenty indexu zjetí ve visehradských zemích



zdroj: (Hellman et al., 2000)

dimenzi jako významný nebo velmi významný. Nejnižší hodnota indexu zjetí ze všech tranzitivních zemí je uváděna u Maďarska, zatímco Polsko a Česká republika dosáhly poněkud vyššího podílu zajímavých firem. Pozice Slovenska je v tomto aspektu významně horší než pozice všech ostatních zemí Visegrádu, a dokonce i horší než průměr všech 22 zkoumaných zemí.

Podíl zajímavých firem je nejvyšší v Maďarsku a nejvyšší na Slovensku. Podíl vlivných firem je nejvyšší v České republice, kde dokonce přesahuje průměr všech 22 zemí.

Ve studii WBI a EBRD lze nalézt ještě další zajímavé závěry (Hellman et al., 2000):

- V zemích s vysokým zjetím státu se prodeje vykazované zájmateli a vlivnými firmami zvyšují rychleji než prodeje ostatních firem. Opačná situace je v zemích s nízkým zjetím, kde prodeje zájmatelů a vlivných firem rostou pomaleji než prodeje jiných firem.
- Ve všech zemích rostou firmy využívající administrativní korupce podstatně pomaleji než ostatní.
- Překvapivě bylo zjištěno, že pouze málo firem patří jak mezi zajímavé, tak mezi vlivné; to znamená, že tyto strategie jsou navzájem alternativní, téměř až ve stupni dokonalých substitutů. Větší firmy mají pro zjetí a vliv větší zdroje než firmy menší. Menší firmy nemají na formování zákonů prostředky, a proto se jejich důsledků snaží vyvarovat administrativní korupci.
- Také bylo uvedeno, že nové firmy platí vyšší úplatky (administrativní korupce) než podniky vlastněné státem, a to v důsledku absence dlouhodobých vztahů. Řečeno jinými slovy, zájmatelství je strategie firem s méně zajištěnými právy, než jsou práva vlivných firem.
- Tržní síla (stupeň monopolizace) měřená cenovou elasticitou poptávky zvyšuje vliv a snižuje potřebu zjetí.
- Navzdory pro firmy možnému přínosu ze zájmatelství existují podstatné sociální náklady administrativní korupce, zjetí a vlivu, jež mohou být chá-

pány jako selhání v poskytování veřejných statků a jako náklady celkově nižší ekonomické výkonnosti. To znamená, že na zjetí státu je nutné se dívat jako na negativní externalitu. Jak vyplývá z regresní analýzy, prodeje rostou v ekonomikách s nízkým zjetím obvykle dvakrát rychleji než v ekonomikách s vysokým zjetím a stejný vztah lze pozorovat u podílu investic.

- Konečně, WBI a EBRD dovodily, že zatímco firmy mají ze zjetí přínos, *zajaté státy selhávají v poskytování veřejných statků*, což má za následek nižší celkovou ekonomickou výkonnost.

4. Index neprůhlednosti (*Opacity Index*)

Další organizací, jež se zabývá měřením kvality podnikatelského prostředí, je Nadace Pricewaterhouse Coopers pro studium transparentnosti a udržitelnosti (*The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Study of Transparency and Sustainability – PwC*), která jako zastupující proměnnou použila *neprůhlednost (opacity)*. PwC definuje neprůhlednost jako „nedostatek jasných, přesných, formálních, lehce rozpoznatelných a široce akceptovaných postupů“ v široké sféře, kde se potkávají podnikatelské, finanční a vládní kruhy.

Index neprůhlednosti nabízí pro každou zemi hodnotu kompozitního „faktoru *O*“, který vychází z dat z pěti různých oblastí kapitálových trhů:

- (1) korupce ve vládní byrokracii, jež umožňuje uplácení nebo zvýhodňování vybraných stran,
- (2) součástí právního systému a vlastnická práva, jež mohou být nejasná, konfliktní nebo neúplná,
- (3) hospodářské politiky (fiskální, monetární a daňová), jež mohou být nejasné nebo se mohou nepředvídatelně měnit,
- (4) účetní standardy a postupy (včetně správy akciových společností /*corporate governance*/ a informační povinnosti), které mohou být slabé, nekonzistentní nebo nevynucované, a tak může být získání přesných údajů velmi obtížné, a
- (5) režim regulace, který nemusí být průhledný, konzistentní nebo uplatňovaný pro všechny stejně.

Index neprůhlednosti je jedinečný index založený na jediném zdroji dat – telefonním průzkumu provedeném PwC v 35 zemích z celého světa. V každém průzkumu bylo dotazováno nejméně 20 vrcholných finančních manažerů, 5 bankéřů, 3 burzovní analytici a 5 konzultantů PwC. Různé skupiny respondentů odpovídaly na mírně odlišné dotazníky se zaměřením na své specifické profesní zkušenosti.

Záměr indexu neprůhlednosti překračuje jednoduché měření a srovnávání jednotlivých zemí. Autoři pokládají za klíčovou otázku: „Jak drahá neprůhlednost je?“ Předpokládají, že neprůhlednost je překážkou pro ekonomický pokrok, jež na ekonomiky uvaluje značné náklady ušlé příležitosti, a pokoušejí se tyto náklady vyjádřit jako:

- *zvýšenou daň uvalenou na přímé zahraniční investice* (přes zvýšení daně z příjmů právnických osob),
- *prémii za riziko*, jež musejí vlády nabídnout při prodeji státních dluhopisů na mezinárodních kapitálových trzích,

TABULKA 8 Výsledky indexu neprůhlednosti

	korupce	právní systém	hospodářské politiky	účetní standardy	regulační režim	faktor O
Česká republika	57	97	62	7	62	71
Maďarsko	37	48	53	65	47	50
Polsko	56	61	77	55	72	64

poznámka: Stupnice je od 0 (nejlepší – naprostá transparentnost) po 100 (nejhorší – nejvyšší netransparentnost). Index netransparentnosti se počítá jako jednoduchý průměr svých pěti komponent. Slovensko nebylo do skupiny zahrnuto.

zdroj: PricewaterhouseCoopers (2001a)

– měřitelné **odražené přímé zahraniční investice**, které buď nebyly investovány vůbec, nebo byly investovány někde jinde z důvodu relativně vyšší netransparentnosti v dané zemi.

Podrobením těchto hodnot regresní analýze autoři z PwC odhalili statisticky významný vztah mezi indexem neprůhlednosti (měřeným vždy ve vztahu k jedné zemi či více zemím představujícím benchmark) a relevantními daty o výkonu ekonomik.

4.1 Výsledky indexu neprůhlednosti pro visegrádské země

Co se týče pořadí zemí, podává index neprůhlednosti zhruba stejný obraz jako indexy předchozí (*tabulka 8 a graf 4*). Maďarsko získává nejlepší ohodnocení a Česká republika s Polskem mají podobné celkové výsledky, jež se liší pouze v jednotlivých parametrech. Slovensko nebylo mezi prvními 35 zeměmi zahrnuto.

Přestože vytvoření indexu neprůhlednosti znamená velký krok ve výzkumu zaměřeném na empirické hodnocení institucionálního prostředí, je třeba zmínit i nedostatky tohoto indikátoru.

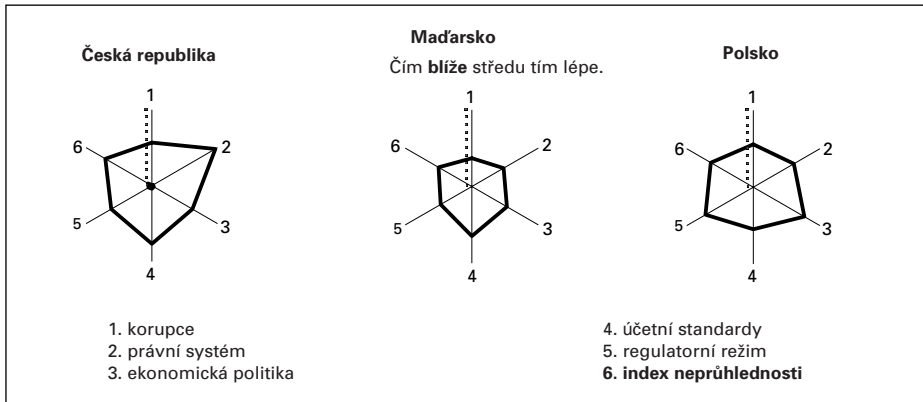
Při pohledu na výsledky nás zaujala hodnota přiřazená právnímu systému České republiky. Zemi bylo přiděleno nejhorší ohodnocení (97), srovnatelné pouze s Čínou (100). S podezřením na vychýlení této hodnoty jsme provedli malý průzkum ohledně robustnosti výsledků indexu neprůhlednosti.⁷

Jak už bylo řečeno, ne všichni respondenti odpovídali na stejný soubor otázek. Autoři použili čtyři typy dotazníků – upravené pro (1) finanční ředitele, (2) bankéře, (3) burzovní analytiku a (4) konzultanty PwC – s mírně odlišnými skupinami otázek a všem otázkám byla při počítání konečných hodnot přidělena stejná váha. Tím, že na některé otázky odpovídalo podstatně méně respondentů než na jiné otázky, bylo některým respondentům umožněno, aby měli na celkové výsledky indexu podstatně větší vliv než ostatní. Tuto deformaci hodnot indexu neprůhlednosti můžeme dokumentovat na následujícím příkladu.

Tabulka 9 ukazuje témata sedmi ze třinácti otázek týkajících se právní netransparentnosti, které byly předloženy pouze burzovním analyti-

⁷ *The PwC Endowment for the Study of Transparency and Sustainability* zaujala k tomuto projektu velmi transparentní postoj, takže všechna data si lze stáhnout na www.opacityindex.com.

GRAF 4 Výsledky indexu neprůhlednosti



zdroj: PricewaterhouseCoopers (2001a)

kům. V Maďarsku a Polsku zodpovídali tyto otázky pouze tři respondenti, v České republice dokonce pouze dva. Nechceme samozřejmě zpochybňovat názory těchto tří, resp. dvou respondentů, ale poukázat na to, že nesprávná metodologie jim poskytla příliš velkou možnost ovlivnit výsledné hodnoty.

Následující počty demonstrují nepoměrný dopad na výsledky indexu neprůhlednosti pro Českou republiku, jež odpovědi těchto dvou burzovních analytiků mohly mít:

- Předpokládejme, že optimističtější respondent přidělil České republice v otázkách v tabulce 9 nejlepší možné ohodnocení. Pak by byl výsledek pro právní netransparentnost 67 namísto 97 (srovnejte s tabulkou 8), celkový index neprůhlednosti by byl 65 (namísto 71) a země by se přesunula z 29. na 25. místo (z 35).

TABULKA 9 Otázky ohledně důvěry v právní systém země

otázka	hypotetické ohodnocení [%] (nula = hodnocení nejnižší)			počet respondentů		
	ČR	Maďarsko	Polsko	ČR	Maďarsko	Polsko
jedna akcie = jeden hlas	50	92	92	2	3	3
volba a jmenování představenstva	50	92	83	2	3	3
postih v případě zneužití	25	58	67	2	3	3
volně převoditelné akcie	63	92	83	2	3	3
nejistota kolem práv akcionáře – zvyšují riziko akcií	38	92	67	2	3	3
pravidla proti konfliktu zájmů – jak často jsou vynucována?	50	67	75	2	3	3
pravidla proti konfliktu zájmů – nejistota zvyšuje riziko akcií	38	75	67	2	3	3

zdroj: PricewaterhouseCoopers (2001a)

– Předpokládejme nyní, že pesimističtější respondent by České republice v otázkách v tabulce 9 přidělil nejhorší možné ohodnocení. Výsledek právní netransparentnosti by v takovém případě byl 105 (namísto 97), celkový index neprůhlednosti 72 (namísto 71) a Česká republika by se v umístění propadla na 31. místo.

Metodologie indexu neprůhlednosti tedy umožňuje těmto dvěma analytikům mnohem větší vliv na výsledky než respondentům u ostatních otázek, kde odpovídalo asi 30 respondentů. Stejně ilustrativním příkladem je situace se třemi respondenty v sousedních zemích (tabulka 9). Tato metodologická chyba coby hlavní nedostatek indexu neprůhlednosti omezuje robustnost všech dalších kalkulací, které z indexu vycházejí. V souboru dat tohoto průzkumu se nacházejí další čtyři otázky (z celkem 68), na něž alespoň v jedné zemi odpověděli méně než tři respondenti. Navíc, takové otázky nejsou kumulovány do jedné z komponent, takže nejsou na první pohled patrné, jak je tomu právě v případě právního systému České republiky.

Na tomto místě stojí za zmínku, že index neprůhlednosti byl použit jako jeden ze vstupů jak v indexu vnímání korupce (viz kapitola 1), tak v agregátních indikátorech správy (viz kapitola 2). Tedy také u těchto dvou kompozitních indexů je objektivnost jejich hodnoty částečně narušena názory oněch dvou analytiků. Navíc jestliže jsme tento problém objevili u indexu neprůhlednosti, proč bychom měli u jiných zdrojových průzkumů CPI a AGI očekávat, že podobnými problémy netrpí?

Důvody, proč analytici PwC vyvinuli index neprůhlednosti, přesahují rámec pouhého měření kvality podnikatelského prostředí. Cílem analytiků je zjistit, kolik netransparentnost stojí. Na neprůhlednost nahlízejí jako na určitý druh dodatečných transakčních nákladů, které narušují fungování kapitálových trhů. Tyto deformace se podle autorů musejí odrazit v cenách a množství nabízeného kapitálu. Proto PwC dále navrhuje pro odhad nákladů tržní deformace způsobených neprůhledností tři možné zastupující proměnné. Měří:

1. efekt neprůhlednosti, jako by způsobovala uvalení **přídavné daně z příjmých zahraničních investic** (*foreign direct investments* – FDI),
2. rizikovou **prémii**, kterou lze přisoudit neprůhlednosti, když si země půjčují prostřednictvím emisí státních dluhopisů, a
3. množství **odrazených FDI** v důsledku neprůhlednosti v dané ekonomice.

Ad 1: **Daňový ekvivalent** (tabulka 10) ukazuje dopad neprůhlednosti, jako by uvalovala skrytou, přídavnou daň. Například číslo 33 v tabulce znamená, že neprůhlednost v zemi je z hlediska dopadů na ekonomiku ekvivalentní navýšení daně z příjmů právnických osob o 33 %. Zhruba tak lze kvantifikovat zatížení, které nesou firmy (resp. jejich akcionáři) ve formě zvláštních nákladů (úplatky, vynucování smluv, pojišťování se *ex ante* proti špatným výsledkům atd.)

Z pohledu hospodářské politiky odhalují tyto výsledky velmi zajímavá poznání. Všechny visehradské země se snaží přilákat FDI pobídkami v podobě daňových prázdнин nebo nižších daňových sazeb z příjmů právnických osob. Snížení netransparentnosti kapitálových trhů v těchto zemích by mělo na FDI stejný efekt jako snížení daní a navíc by neovlivnilo příjmy národních rozpočtů (kromě možných zvýšených nákladů na vylepšení pravidel a zlepšení jejich vymahatelnosti).

TABULKA 10 Neprůhlednost jako zvýšená daň z FDI

	index neprůhlednosti	zvýšená daň z FDI	relativní zvýšení ^a
Česká republika	57	33 %	16 %
Maďarsko	37	17 %	0 %
Polsko	56	28 %	11 %

poznámky: Jako benchmark byl použit Singapur, daňové navýšení je zde považováno za nulové.

^a Jako benchmark je použita nejlépe hodnocená země z visegrádské čtyřky.

zdroj: PricewaterhouseCoopers (2001a)

TABULKA 11 Neprůhlednost jako riziková prémie u dluhopisů

	index neprůhlednosti	riziková prémie	relativní prémie
Česká republika	57	8,99 %	5,29 %
Maďarsko	37	3,70 %	0 %
Polsko	56	7,24 %	3,54 %

poznámka: Rozdíl je rozložen na část přičitatelnou netransparentnosti, kde USA jsou brány jako benchmark, protože mají u státních dluhopisů nejnižší riziko selhání.

zdroj: PricewaterhouseCoopers (2001a)

Vyšší transparentnost by rovněž prospěla domácím investorům, kteří nemají nárok ani na investiční pobídky, ani na zvláštní zacházení ze strany veřejných institucí, které umožňují velkým zahraničním investorům překonat některé aspekty neprůhlednosti. Místní podnikatelé jsou ovlivněni vysokou neprůhledností trojím způsobem: (1) mají vyšší náklady, protože nemohou využít výhod a zvláštního zacházení vycházejících z pobídek pro zahraniční investory, (2) musejí platit vyšší daně než jejich konkurenti z řad nadnárodních společností, a (3) dokonce musejí sami ze svých daní hradit náklady na poskytování pobídek. Zvýšením obecné hladiny průhlednosti by se podstatná část břemene odstranila.

Ad 2: **Riziková prémie** (tabulka 11) ukazuje zvýšené náklady půjčování si, jimž musí země čelit v důsledku neprůhlednosti. Předpokládá, že hráči na kapitálových trzích jsou schopni účinně ohodnotit riziko nákupu dluhopisů, takže vše, co se nachází nad sazbou americké ekonomiky, je důsledkem neprůhlednosti. Obecně platí, že země s vyšší neprůhledností musí platit při půjčce vyšší úrokovou míru. Riziková prémie je rozdíl mezi tím, co musí platit Spojené státy, a tím, co musí platit země s vyšší netransparentností,⁸ očištěný o měnové rezervy (vyšší rezervy znamenají pro země levnější půjčky). Náklady neprůhlednosti vyjádřené formou rizikové premie u státních dluhopisů nese vláda (resp. daňoví poplatníci) v podobě vyšších úroků a nákladů ušlé příležitosti.

Interpretace konkrétních hodnot v tabulce je velmi jednoduchá. Například riziková prémie 9 % značí, že země musí zahraničním investorům v důsledku neprůhlednosti zaplatit za svůj státní dluh o 9 procentních bodů více. Kdyby Česká republika vydala v roce 2000 vládní dluhopisy v hodnotě jedné

⁸ Některé prémie za netransparentnost mohou být vyšší než skutečná úroková míra, za kterou si může země půjčovat. Tuto zjevnou anomálii lze vysvětlit jako důsledek určitých dynamik kapitálových trhů a skrytých dotací (PricewaterhouseCoopers, 2001a, s. 20).

TABULKA 12 Neprůhlednost a odrazené FDI

	index neprůhlednosti	odrazené FDI [mld. USD]	odrazené FDI [%] ^a
Česká republika	57	4,5–6,0	147–194
Maďarsko	37	1,3–1,7	63–83
Polsko	56	7,5–9,9	119–157

poznámka: ^a 100 % představuje roční příliv přímých zahraničních investic.

zdroj: PricewaterhouseCoopers (2001a, 2001b)

miliardy korun, prémie za riziko neprůhlednosti by implikovala přibližně devadesátimilionové roční úrokové výdaje, kterých by se bylo možné zvýšením transparentnosti na singapurskou úroveň vyvarovat. Alternativně můžeme výsledky interpretovat tak, že kdyby byla Česká republika schopná snížit úroveň neprůhlednosti na úroveň Maďarska, ušetřila by na miliardové emisi dluhopisů přibližně 37 milionů Kč ročně.

Ad 3: **Odrazené zahraniční investice** (tabulka 12) vyjadřují roční náklady ušlé příležitosti z neprůhlednosti. Významnost tohoto ukazatele vychází z předpokladu, že FDI hrají v ekonomickém růstu důležitou roli, obzvláště pak v transformujících se ekonomikách. FDI neposkytují pro hostitelskou zemi pouze potřebný kapitál, ale také důležité přenosy technologií a manažerské a marketingové know-how. Každá ztracená jednotka odrazených FDI tedy představuje náklad ušlé příležitosti a promarněnou šanci pro rychlejší ekonomický růst.

Výše odrazených FDI je odhadem podílu ročních přímých zahraničních investic, které nebyly nikdy uskutečněny nebo směřovaly jinam kvůli netransparentnosti celkového ekonomického prostředí a kapitálových trhů dané země, jak ji měří index neprůhlednosti. Cílem tohoto odhadu je kvantifikovat ekonomickou aktivitu, která nenastala nebo se odklonila do jiných míst, která vyvolávají větší důvěru investorů.

Pro spočítání odhadů odrazených FDI jsou nutné dva kroky:

1. Nejprve je nutné určit nějakou nízkou hodnotu indexu neprůhlednosti jako benchmark založený na hodnotách čtyř zemí s nejnižšími hodnotami ve skupině: Singapur, Spojené státy, Chile a Velká Británie.
2. Poté je třeba pro každou další zemi odhadnout, o kolik více FDI by daná země pravděpodobně přilákala, kdyby se jí podařilo snížit neprůhlednost na úroveň onoho kompozitního benchmarku (za předpokladu konstantní úrovně netransparentnosti ve všech dvaatřiceti zbývajících zemích).

Jelikož pro odhad použítá regresní analýza vychází z několika limitujících předpokladů, jsou výsledné hodnoty vyjádřeny v intervalech, a nikoliv jako bodové odhady. Nicméně výsledky naznačují, že zlepšením kvality podnikatelského prostředí ve visegrádských zemích na úroveň srovnatelnou se zeměmi použitými jako benchmark lze dosáhnout podstatně většího přílivu zahraničních investic a následně i ekonomického růstu.

Výpočty PwC založené na indexu neprůhlednosti si jistě zaslouží velkou pozornost a uznání. Jejich robustnost je však poněkud podkopána narušenou kompaktností dotazované skupiny, což jsme demonstrovali na příkladu právního systému v České republice.

5. Index rizika správy akciových společností (*Corporate Governance*⁹ Risk Index – index CGR)

Posledním indexem prezentovaným v této studii je index rizika správy akciových společností, který vytvořili Crichton-Miller a Worman (1999), vycházející z Principů OECD pro správu obchodních společností (*OECD Principles of Corporate Governance*⁹) z roku 1999. Principy OECD pojednávají o právech akcionářů, roli podílníků ve správě společnosti, zveřejňování údajů, transparentnosti a zodpovědnostech představenstva. Crichton-Miller a Worman operacionalizovali a aplikovali Principy OECD na podmínky transformujících se ekonomik. Metodologii dále zdokonalil *Merit Research* (MR), nezisková organizace se sídlem v Praze.

Metodologie rozlišuje čtyři části rizika správy akciových společností: definice obchodního práva, právní procesy (tedy vymahatelnost práva), regulační rámec a etické prostředí. První tři části vycházejí z Principů OECD, zatímco otázka etického přesahu je zvláštním přínosem Crichton-Millera a Worman, inspirovaným jejich zkušeností z ruské reality. Jedná se o jedinečný index založený na dotazníku obsahujícím 28 otázek rozdělených do 4 sekcí po 7 otázkách. Za každou kladně zodpovězenou otázku se uděluje jeden bod, takže maximální hodnota indexu může dosáhnout 28 bodů; standard zemí G7 se nachází někde mezi 21 a 28 body. Interpretace indexu rizika správy akciových společností je následující:

0–5 bodů = velmi vysoké riziko

6–10 bodů = vysoké riziko

11–20 bodů = průměrné riziko

21–28 bodů = nízké riziko

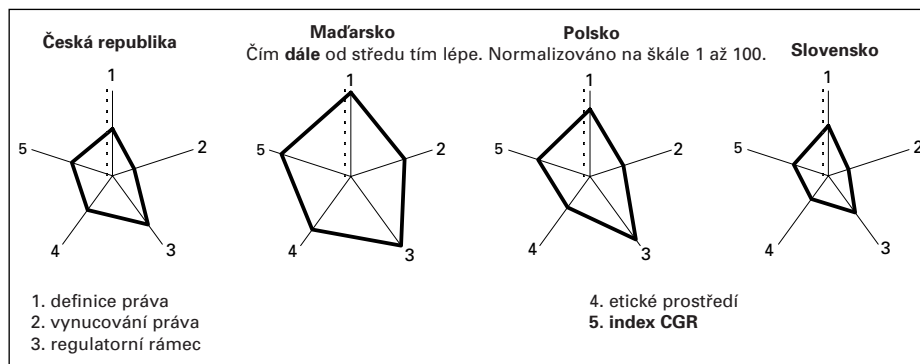
Respondenty jsou převážně manažeři významných společností působící ve zkoumaných zemích, kteří mají také zkušenosti z rozvinutých trhů. Téměř všichni respondenti jsou zaměstnanci společností se zahraniční majetkovou účastí, což umožňuje popsat riziko správy akciových společností z pohledu zahraničních investorů.

5.1 Výsledky indexu správy akciových společností

Za předpokladu neexistence systematické jednostrannosti odhadů lze tvrdit, že Maďarsko je ve všech čtyřech oblastech lepší než všechny ostatní visegrádské země. Dále, Polsko je lepší než Slovensko ve všech oblastech, zatímco v České republice je definice obchodního práva o něco slabší než na Slovensku, etické prostředí o něco lepší než v Polsku a zbývající dvě oblasti jsou v České republice hodnoceny hůře než v Polsku a lépe než na Slovensku (*tabulka 13, graf 5*). Předpoklad, že hodnoty indexu CGR nejsou vychýlené, je však nerealistický, neboť respondenti nesrovnávají zvnějšku, ale hodnotí situaci pouze v zemi, v níž sami působí. Jednoduché srovnání dosažených výsledků mezi zeměmi je tedy z důvodů uvedených v úvodu této studie neproveditelné.

⁹ Anglický termín „*corporate governance*“ má jak obecný význam „správa obchodních společností“, tak význam specifický podle kontextu, např. v této práci u indexu CGR „správa akciových společností“.

GRAF 5 Absolutní výsledky indexu CGR pro visegrádské země



zdroj: (Körner et al., 2002)

Pro ilustraci metody vyhodnocování výsledků indexu CGR uvádíme následující příklady na skutečných datech z průzkumu. V Maďarsku nevnímá centrální banku jako nezávislou 28 % respondentů a pouze 16 % si stěžuje na konkurzní řízení, zatímco v České republice pouze jediný člověk z 50 (tedy 2 % respondentů) pochybuje o nezávislosti centrální banky a celých 85 % si stěžuje na konkurzní řízení. Jedním způsobem, jak interpretovat tato čísla, je vyvodit jeden závěr ze srovnání 28 % ku 2 % nespokojených s centrální bankou a druhý závěr ze srovnání 16 % ku 85 % nespokojených s konkurzní řízením. Takový postup však může znamenat srovnávání nesrovnatelného. Je maďarských x % skutečně stejných jako českých x %? Co může být oprávněně srovnáváno, jsou česká procenta s českými procenty a maďarská procenta s maďarskými procenty, tj. 28 % s 16 % a 2 % s 85 %. Tento „relativní“ přístup (výše naznačený zavádějící přístup označujeme pro změnu jako „absolutní“) ukazuje jednoznačně, že maďarští respondenti vnímají pozici centrální banky jako větší problém než bankroty, zatímco téměř všichni čeští respondenti vidí problém pro Českou republiku přesně opačně.

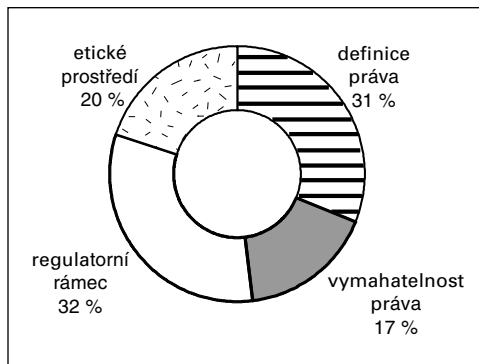
Tento příklad můžeme zobecnit tak, že ve výsledcích indexu správy akciových společností záleží na *relativním* hodnocení jednotlivých aspektů ve sledovaných zemích. MR tedy analyzoval, jak se žebříček palčivosti problémů (spíše než jejich *absolutní* numerické ohodnocení) liší mezi jednotlivými zeměmi. Tento způsob analýzy odstraňuje systematické vychýlení,

TABULKA 13 Absolutní výsledky indexu CGR pro visegrádské země

	Česká republika	Maďarsko	Slovensko	Polsko
definice práva	3,1	5,5	3,3	4,4
vymahatelnost práva	1,5	3,7	1,4	2,3
regulační rámec	4,0	5,6	3,0	5,1
etické prostředí	2,8	4,3	1,9	2,5
CGRI	11,3	19,1	9,6	14,3

poznámka: Stupnice je od 0 (nejhorší) do 28 (nejlepší).

zdroj: (Körner et al., 2002)



zdroj: (Körner et al., 2002)

kteřé lze jinak očekávat v důsledku obecně optimistických nálad mezi respondenty v jedné zemi nebo pesimistických nálad v zemi jiné. Hrubé výsledky této analýzy zachycuje *tabulka 14 a graf 6*.

Ze srovnání českého, slovenského, polského a maďarského hodnocení jednotlivých aspektů prostřednictvím zmíněného relativního přístupu identifikoval MR jak společné institucionální prvky, tak i ty prvky, které jsou specifické pro jednotlivé země. Co může být obecně považováno za úspěch v celém regionu, je postačující definice základních práv a efektivní fungování alespoň části regulačního systému. Na druhé straně zůstávají největšími výzvami pro zlepšení institucí oblasti vymahatelnosti práva a etického prostředí. Konkrétně lze všem čtyřem zemím vytknout extrémní pomalost a nákladovou neefektivnost právních procesů, slabou obchodní arbitráž, neefektivní potírání organizovaného zločinu a netransparentnost a podjatost v rozhodování o veřejných zakázkách.

Kromě těchto společných úspěchů a neúspěchů identifikoval MR rysy, které jsou charakteristické pro jednotlivé země.

Za prvé můžeme nalézt významné rozdíly v hodnocení regulačních režimů. Jak již bylo uvedeno výše, v každé zemi efektivně fungují alespoň určité segmenty regulace. Tyto dobře fungující oblasti regulace se však napříč visegrádkými zeměmi liší. Velmi pozitivně hodnocenými aspekty

TABULKA 14 Relativní výsledky indexu CGR pro země Visegrádu (v %)

	Česká republika	Maďarsko	Slovensko	Polsko	visegrádké země – průměr
definice práva	27	30	34	31	31
vymahatelnost práva	13	19	15	16	17
regulační rámec	35	29	32	36	32
etické prostředí	25	22	19	17	20
CGRI celkem	100	100	100	100	100

poznámka: Stupnice je od 0 (nejhorší) do 28 (nejlepší).

zdroj: (Körner et al., 2002)

českého a slovenského regulatorního rámce jsou bankovní regulace a ochrana hospodářské soutěže, zatímco v Polsku a Maďarsku stojí za relativně vysokým hodnocením v oblasti regulatorního rámce regulace kapitálových trhů a spolehlivost, úplnost a dostatečná aktualizace údajů o společnostech. Tyto polské a maďarské úspěchy jsou v kontrastu s českým a slovenským selháním v oblasti regulace kapitálového trhu. Na Slovensku je tento problém ještě závažnější, neboť jsou zde pouze zřídka užívány mezinárodní účetní standardy a neexistuje dostatečně účinný nezávislý finanční dozor.

Druhým rozlišujícím rysem je etické prostředí; to představuje (relativně vůči ostatním aspektům) menší problém v České republice než v ostatních zemích.

Za třetí, korupce je ve veřejné správě vnímána jako větší problém na Slovensku a v Polsku než v Maďarsku a v České republice.

Za čtvrté, konkurzní právo a související procesy jsou hodnoceny velmi pozitivně v Maďarsku, ale mnohem hůře v Polsku a ještě hůře v obou zemích bývalého Československa. Neméně významnou oblastí je vymahatelnost práva, která je obecně problematická v celém regionu (viz výše), avšak v České republice představuje ještě palčivější problém.

Specifičnost Projektů rizika správy akciových společností (*Corporate Governance Risk Project*) spočívá v tom, že jde nad rámec jednoduché diagnózy stupně kvality podnikatelského prostředí v příslušných zemích nebo obecných statistických odhadů jejího vlivu. Konkrétní doporučení plynoucí z výsledků lze založit na předpokladu, že podnikatelské prostředí v zemích Visegrádu je dostatečně podobné, takže opatření úspěšná v jedné zemi mohou být do značné míry aplikována na zbývající tři ekonomiky. Je-li tento předpoklad správný, lze vybrat „nejlepší postupy“ („*best practices*“) a doporučit je relevantním politikům.

Závěr

Cílem této studie bylo představit pět indexů, které měří a srovnávají kvalitu podnikatelského prostředí v různých zemích. Popsali jsme, *co* příslušné indikátory měří, *jak* to měří a jaké dávají *výsledky* pro „visegrádkou čtyřku“ (Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko). Otázkou zůstává, jak dobře naplňují tyto indexy svůj cíl, tj. ve kterých aspektech poskytují informace dostatečně robustní na to, aby mohly být „brány vážně“.

Všechny ukazatele prezentované v této studii vycházejí ze subjektivních údajů, které byly v některých případech shromážděny formou průzkumu mínění mezi různým počtem vedoucích představitelů místní podnikatelské sféry, v jiných případech jak mezi zahraničními experty, tak mezi občany dané země. Tyto údaje tedy potenciálně trpí nedostatky spojenými s jakýmkoliv průzkumem mínění. V případě kompozitních průzkumů (CPI a AGI) jsou tyto nedostatky dále zvýrazněny inkorporací různých vstupů založených na vzájemně neslučitelných metodologiích. Tato fakta se často odrážejí v širokém rozptylu výsledků, které nejsou dostatečně statisticky robustní. Na druhou stranu i největší kritici metodologie uvedených indexů by měli pamatovat na to, že se jedná o velmi mladou oblast výzkumu, která se teprve vyvíjí a rychle zlepšuje s tím, jak roste její význam.¹⁰

TABULKA 15 Pět ukazatelů – krátký přehled

	konstrukce	druh dat	zdroj dat	zastupující proměnná
1. CPI	kompozitní	subjektivní	smíšený	korupce
2. AGI	kompozitní	subjektivní	smíšený	správa
3. index zajištění	jedinečný	subjektivní (objektivizovaný)	manažeři místních podniků	zajištění
4. index neprůhlednosti	jedinečný	subjektivní	smíšený	neprůhlednost
5. index CGR	jedinečný	subjektivní	manažeři místních podniků	správa akciových společností

Je zajímavé, že těchto pět indexů konzistentně vykazuje stejné porovnání čtyř sledovaných zemí.¹¹ Jako hlavní závěr lze tedy dovodit, že kvalita podnikatelského prostředí je obecně vnímána jako nejvyšší v Maďarsku, následuje Česká republika a Polsko s navzájem porovnatelnými výsledky; Slovensko za všemi visegrádskými zeměmi poněkud zaostává.

Jelikož indexy jsou obvykle stavěny tak, aby ohodnotily různé aspekty podnikatelského prostředí, jsou schopné rozlišit slabé a silné stránky institucionálních rámců v jednotlivých zemích, a mohou tak sloužit jako velmi užitečný diagnostický nástroj pro další výzkum. Avšak indexy samy o sobě nedokážou odpovědět na otázku, *proč* jsou některé komponenty lepší či horší, ani na otázku, zda tyto rozdíly jsou skutečné, nebo zda jde pouze o rozdíly ve vnímání. Tato zjevná neúplnost může být odstraněna pouze prostřednictvím hlubšího proniknutí do problémů ve studiích zaměřených na jednotlivé země a v komparativních studiích – což je cílem Projektu rizika správy akciových společností. Odhalení příčin rozdílů v kvalitě by mělo poskytnout kvalitní základy pro specifické návrhy na zlepšení politik.

Z angličtiny přeložila Lucie PLANETOVÁ

¹⁰ Například Světová banka se při práci v „*emerging markets*“ stále více spoléhá na tento druh dat, neboť kvalita oficiálních statistických dat je zde často spíše pochybná. *Business Environment a Enterprise Survey* jsou příkladem takového přístupu, který rovněž odráží zkušenosti s potenciálními problémy průzkumů a úspěšně se vyrovnává s riziky.

¹¹ Pro více informací o korelaci více indexů viz Lambsdorff (2001b).

LITERATURA

BORNER, S. – BRUNETTI, A. – WEDER, B. (1995): *Political Credibility and Economic Development*. St. Martin's Press, 1995.

CRICHTON-MILLER, J. – WORMAN, P. (1999): *Seeking a Structured Approach to Assessing Corporate Governance Risk in Emerging Markets*. Winning Essay in 1999 Essay Competition in honour of Jacques de Larosiere. The Institute of International Finance, 1999.

HELLMAN, J. – JONES, G. – KAUFMANN, D. (2000): 'Seize the State, Seize the Day': State Capture, Corruption and Influence in Transition. *World Bank Policy Research, WP*, no. 2444, www.worldbank.org/wbi/governance.

KAUFMANN, D. (1997): Corruption: The Facts. *Foreign Policy*, 1997, summer edition.

KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999a): Aggregating Governance Indicators. *Policy Research Working Paper*, no. 2195, *World Bank Institute*, 1999. www.worldbank.org/wbi

- KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999b): *Governance Matters. Policy Research Working Paper*, no. 2196, *World Bank Institute*, 1999. www.worldbank.org/wbi
- KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999c): *Aggregating Governance Indicator Datasheet*. www.worldbank.org/wbi
- KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – ZOIDO-LOBATÓN, P. (2001): *Aggregating Governance Indicator Datasheet*. www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm
- KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – ZOIDO-LOBATÓN, P. (2002): *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01. Policy Research Working Paper*, no. 2772, *World Bank Institute*, 2002. www.worldbank.org/wbi
- LAMBSDORFF, J. F. (2000): *Framework Paper to the 2000 Corruption Perceptions Index*. Transparency International, 2000. www.transparency.org
- LAMBSDORFF, J. F. (2002): *Background Paper to the 2002 Corruption Perception Index – Framework Document*. Transparency International and Göttingen University, July 2002. www.transparency.org
- KÖRNER, P. – KUDRNA, Z. – VYCHODIL, O. (2002): *Corporate Governance Risk Project. Working e-Paper, Merit Research*, www.merit-research.cz
- OECD (1999): *OECD Principles of Corporate Governance*. www.oecd.com
- PricewaterhouseCoopers (2001a): *The Opacity Index*. www.opacityindex.com
- PricewaterhouseCoopers (2001b): *Investigating the Costs of Opacity: Deterred Foreign Direct Investment*. www.opacityindex.com

SUMMARY

JEL Classification: K2, K4, P3

keywords: business environment – institutions – corruption – corporate governance – Visegrad countries

Measuring Business Environment Quality in Central Europe

Pavel KÖRNER – Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague; Merit Research, Prague (pkorner@csob.cz)

Zdeněk KUDRNA – Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague; Merit Research, Prague (kudrna@e-merit.cz)

Ondřej VYCHODIL – CERGE-EI, joint workplace of Charles University, Prague, and the Academy of Sciences of the Czech Republic; Merit Research, Prague (ondrej.vychodil@cerge.cuni.cz)

This paper presents five indicators (Corruption Perception Index, Aggregate Governance Indicators, Capture Index, Opacity Index and Corporate Governance Risk Index) measuring the quality of the respective business environments in the four Visegrad countries (the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia). The authors discuss the advantages and disadvantages of the respective methodological approaches and identify the common and different institutional characteristics of the four countries. All measures presented in the paper rely on subjective data collected by opinion surveys and, therefore, the results are often not statistically robust. Nevertheless, the indices consistently reveal the same patterns for all four countries. The quality of the business environment in Hungary is generally perceived as the best, followed by the Czech Republic and Poland, with comparable results, and is found lagging in Slovakia. Although some indices are capable of distinguishing the weaknesses from the strengths of respective institutional set-ups, none reveal *why* some components are better or worse, or whether these differences are real or perceived.