

**Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav ekonomie**

Analýza korupčního prostředí v České republice

Lenka Stratilová

**Bakalářská práce
2012**

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Lenka Stratilová**
Osobní číslo: **E09999**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Věřejná ekonomika a správa**
Název tématu: **Analýza korupčního prostředí v České republice**
Zadávací katedra: **Ústav ekonomie**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem práce bude analýza korupčního prostředí zejména v oblasti působení veřejného sektoru a zhodnocení protikorupční politiky prosazované vládou od roku 2010 do současnosti.

Práce bude obsahovat:

- charakteristiku korupčního prostředí v České republice;
- charakteristiku hlavních bodů strategie protikorupční politiky;
- analýzu účinnosti hlavních nástrojů protikorupční politiky v boji proti korupci;
- návrh doporučení pro volbu protikorupčních nástrojů pro následující roky.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **cca 30 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

CHMELÍK, Jan. Pozornost, úplatek a Korupce. Praha: Linde, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X

PETROVSKÝ, Karel. Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 192 s. ISBN 80-86861-94-5.

ROUDNÝ, Radim; Zilvar, Josef. Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2001. 143 s. ISBN 80-7194-314-2.


ŠTIČKA, Michal. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008. 212 s. ISBN 978-80-87123-04-1.

VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.

Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů


Transparency Internacional, Dostupné z WWW: <http://www.transparency.org>

Vedoucí bakalářské práce:



Ing. Lucie Sobotková, Ph.D.
Ústav ekonomie

Datum zadání bakalářské práce: **29. června 2011**

Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2012**


doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

L.S.


doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 30. června 2011

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 6. 2012

Lenka Stratilová

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce Ing. Lucii Sobotkové, PhD. za ochotu, odbornou pomoc a cenné rady, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce.

Zvláštní poděkování patří také mé rodině a přátelům za jejich podporu při studiu.

ANOTACE

Bakalářská práce se zabývá problematikou korupce a protikorupční politikou v České republice. Práce vymezuje korupci a pojmy s ní související. Zabývá se možnými výskyty korupce. Práce obsahuje hodnocení protikorupční politiky v ČR a návrhy dalších protikorupčních opatření.

KLÍČOVÁ SLOVA

Korupce, protikorupční politika, protikorupční strategie, protikorupční nástroje

TITLE

Analysis of Corruption Environment in the Czech Republic

ANNOTATION

Bachelor thesis deals with problems of corruption and anti-corruption politics in the Czech Republic. The work defines corruption and concepts related to it. It deals with possible occurrence of corruption. Work contains the evaluation of anti-corruption politics in the CR and recommendation of other anti-corruption instruments.

KEYWORDS

Corruption, anti-corruption politics, anti-corruption strategy, anti-corruption instruments

OBSAH

ÚVOD	9
1 CHARAKTERISTIKA KORUPČNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR.....	10
1.1 DEFINICE KORUPCE.....	10
1.2 FORMY A MOŽNÉ VÝSKYTY KORUPCE.....	11
1.3 KORUPCE V ŠIRŠÍM SLOVA SMYSLU	12
1.4 KORUPCE V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU.....	14
2 PROTİKORUPČNÍ POLITIKA V ČR.....	18
2.1 PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE.....	18
2.2 PROTİKORUPČNÍ STRATEGIE V ČR.....	22
2.2.1 <i>Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011</i>	23
2.2.2 <i>Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012</i>	24
2.3 ORGANIZACE BOJUJÍCÍ PROTI KORUPCI	26
2.3.1 <i>Organizace spojených národů</i>	26
2.3.2 <i>Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj</i>	27
2.3.3 <i>Rada Evropy</i>	28
2.3.4 <i>EU – Evropský úřad pro boj proti podvodům</i>	29
2.3.5 <i>Transparency International</i>	30
2.3.6 <i>Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí</i>	31
2.3.7 <i>Ministerstvo vnitra České republiky</i>	31
2.3.8 <i>Občanské sdružení Oživení</i>	32
2.3.9 <i>Růžový panter o. s.</i>	34
2.4 METODY MĚŘENÍ KORUPCE	35
2.4.1 <i>Složené a jedinečné indexy</i>	35
2.4.2 <i>Subjektivní a objektivní hodnocení</i>	37
2.4.3 <i>Průzkumy veřejného mínění</i>	37
3 ZHODNOCENÍ PLNĚNÍ PROTİKORUPČNÍ STRATEGIE	42
4 NÁVRH DOPORUČENÍ.....	51
ZÁVĚR.....	54
POUŽITÁ LITERATURA	55
SEZNAM PŘÍLOH	60

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Pnění priorit Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012	50
--	----

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Systém čínských zdí.....	20
Obrázek 2: Nositelé protikorupčních aktivit v ČR.....	26
Obrázek 3: Relevance přijatých hovorů v roce 2011	33
Obrázek 4: Oblast veřejného zájmu u relevantních podnětů v roce 2011	33
Obrázek 5: Vývoj indexu CPI v České republice v letech 1996 -2011	35
Obrázek 6: Jak se změnila míra korupce v posledních 3 letech?	38
Obrázek 7: Komu lidé nejvíce věří v boji proti korupci rok 2010	38
Obrázek 8: Hodnocení vládních opatření v boji proti korupci rok 2010.....	39
Obrázek 9: Hodnocení vládních opatření v boji proti korupci srovnání rok 2009 a 2010	40
Obrázek 10: Oblast nejvíce postižená korupcí	40
Obrázek 11: Oblast nejméně postižená korupcí	41

SEZNAM ZKRATEK

BPI	Index plátců úplatků
CPI	Index vnímání korupce
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
GBK	Globální barometr korupce
GM	Governance Matters
GMC	Multidisciplinární skupina proti korupci
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSZ	Nejvyšší státní zastupitelství
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OLAF	Evropský úřad pro boj proti odvodům
OSN	Organizace spojených národů
Sb.	Sbírka zákonů
SKPV	Služba kriminální policie a vyšetřování
TI	Transparency International
TIC	Transparency International Česká republika
ÚOKFK	Útvar odhalování korupce a finanční kriminality
USA	Spojené státy americké
ÚV	Úřad vlády

ÚVOD

Tato práce se zabývá jevem, který není v naší společnosti ojedinělý, spíše naopak. Pojem korupce zná snad každý z nás. O korupci slyšíme každý den z médií, kde často chvíli na povrch vyplouvá nová korupční aféra. Problém korupce se netýká pouze našeho státu a naší doby, je to problém, který se vyskytuje na všech kontinentech, v každém státě, v jakékoli formě vlády a v každém historickém období společnosti. Je to negativní jev, se kterým je nutné bojovat. Boj s korupcí probíhá na úrovni jednotlivých států i na úrovni mezinárodní. Bojují proti ní vlády, vládní i nevládní organizace.

Korupce je spojena především s výkonem veřejné správy, můžeme tedy říci, že korupce je stará jako stát a státní úředníci. Je to jev, který nezná hranic.

Korupci nikdy dokonale nevymýtíme, protože neexistuje člověk, který by nepřijal úplatek. To vyjadřuje rčení, které ve své publikaci uvádí Jan Chmelík [10, str. 9]: „Každý je úplatný, záleží jen na výši částky a okolnosti, za které je nabízena.“

Cílem práce je analýza korupčního prostředí v České republice zejména v oblasti působení veřejného sektoru a zhodnocení protikorupční politiky prosazované vládou od roku 2010 do současnosti.

V první kapitole je postupně vymezena korupce a pojmy s korupcí úzce související. Pozornost je věnována korupci v českém právním řádu. V první kapitole jsou také zmíněny formy a možné výskyty korupce.

Druhá kapitola se zabývá protikorupční politikou. Je zde proveden výčet protikorupčních nástrojů. Pozornost se zaměřuje na popis aktuální protikorupční strategie vlády. Dále jsou zde zmíněny organizace, které se zabývají bojem proti korupci. V kapitole jsou také rozebrány metody měření korupce a výsledky některých průzkumů.

Třetí kapitola shrnuje plnění priorit aktuální strategie v boji proti korupci. V poslední kapitole je uvedeno hodnocení prosazované protikorupční politiky a návrhy dalších možných protikorupčních opatření.

1 CHARAKTERISTIKA KORUPČNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR

Co je a není korupcí, je předmětem mnoha diskusí. Není jednoduché korupci jednoznačně vymezit. Neexistuje jediná, všeobecně přijímaná definice korupce, která by byla uznávána širokou laickou i odbornou společností. Každý nahlíží na korupci jiným způsobem, proto bude v následujícím textu korupce postupně vymezena.

1.1 Definice korupce

Původ samotného slova korupce můžeme najít v latinském výrazu „rumpere“ (zlomit, rozlomit, přetřhnout), respektive výrazu „corruptus“, který vyjadřuje následek zlomu, v překladu znamená: znečištěný, zkažený, zvrácený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený.

Ministerstvo vnitra [12] definuje korupci jako „vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.“

Pojem korupce je také definován v dokumentu Strategie vlády v boji proti korupci v letech 2011 a 2012 [21] jako „slíbení, nabídka nebo poskytnutí úplatku s cílem ovlivnit něčí jednání nebo rozhodnutí, anebo žádost o úplatek či jeho přijetí.“

„Korupcí rozumíme jednání, kdy jsou nabízeny či realizovány výhody při transferech a komunikacích dvou subjektů (korumpujícího a korumpovaného), které nevyplývají z běžných tržních, zákonných a etických pravidel. Poškozován je třetí subjekt, který může být jeden, či skupina, komunita, subjektů [16, str. 8].“

„Korupce je vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v nabídce, příslibu, realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu [9, str. 25].“

Sociolog Pavol Frič [7] připouští čtyři hlediska, jak na korupci nahlížet:

- Korupce jako **deviantní chování**, zde vychází z definice J. S. NYE, který korupci charakterizuje jako „chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu.“ Korupci podle této definice nerozumíme každé deviantní chování, ale pouze to, při kterém dochází ke zneužívání pravomocí osobami ve veřejných funkcích.

- Korupce jako **patologické chování**, Frič se opírá o často citovanou definici C. Friedricha: „O korupci můžeme mluvit vždy, když držitel pravomocí, který je pověřený dělat určité věci, resp. je odpovědný za fungování nějakého řadu, je nelegálně stimulovaný peněžitými nebo jinými odměnami k činnosti, která zvýhodňuje poskytovatele odměny a poškozuje veřejnost a její zájmy.“ Korupcí rozumíme jednání, kdy držitel pravomocí poškozuje zájem veřejnosti upřednostňováním zájmu soukromého.
- Korupce jako **chování maximalizující zisk**, s tzv. nehodnotící, tržní definicí korupce přišel van Klaveren. Podle něho lze o korupci mluvit tehdy, když: „...veřejný činitel považuje svůj úřad za obchod (byznys), jehož zisk se snaží maximalizovat. Tak se tento úřad stává jednotkou maximalizující zisk. Míra jeho příjmu pak už nezávisí na etickém ohodnocení jeho užitečnosti pro společné dobro, ale na situaci na trhu a jeho talentu nacházet bod maximálního zisku na křivce veřejné poptávky.“ Tato definice nám bohužel nepřináší zřetelné vymezení toho, co je korupční chování a co ne.
- Korupce jako **sociální dezorganizace**, podle francouzského sociologa E. Durkheima „korupce funguje jako sociální systém, který má svá vlastní pravidla hry, vnitřní mechanismy svého vývoje podmiňující jeho sílu, pronikavost a rychlost šíření ve společnosti. Není pouhým sumářem korupčních deviací. Je nadindividuálním kolektivním jevem schopným vykonávat na jednotlivce nátlak.“

1.2 Formy a možné výskyty korupce

Autoři literatury nejsou ve členění korupce jednotní a nabízí řadu druhů podle nejrůznějších kritérií.

Volejníková [36] uvádí dvě hlavní kritéria dělení korupce. Kritérium intenzity páčání, rozsahu a závažnosti a kritérium oblasti výskytu.

1. Kritérium intenzity páčání, rozsahu a závažnosti

Velká korupce se vyznačuje vysokými zisky korumpovaného i korumpujícího a zároveň obrovskými ztrátami poškozených. Jsou pro ni charakteristické vysoké negativní dopady na společnost ekonomického i morálního charakteru. Odhalit tuto formu korupce není jednoduché, jelikož je značně promyšlená a podílejí se na ní i vysoce postavení veřejní činitelé. Může se jednat například o zneužití veřejné funkce ve velkých veřejných zakázkách.

Malou korupci naopak charakterizují drobné úplatky, které ovšem mnohdy mohou být předpokladem pro vznik korupce velké. Jedná se například o poskytnutí úplatku úředníkovi, který rozhoduje o udělení stavebního povolení.

2. Kritérium oblasti výskytu

Vnitřní korupce probíhá na horizontální úrovni, tzn. mezi zaměstnanci státní správy, jedná se především o snahu získat lepší postavení.

Politická korupce je v těsném vztahu s vnitřní korupcí, protože veřejné funkce jsou často spojeny s politickou mocí. S touto oblastí jsou také spojeny nepatřičné vztahy mezi veřejnou mocí a soukromým sektorem.

Korupce ve státní správě je spojena s případy, kdy je nakládáno se státním majetkem a korupcí související se státní správou.

Korupce v municipalitách se týká oblasti samosprávných orgánů, je proto charakteristická u zastupitelů, starostů, rady a zaměstnanců úřadu. Je v těsné vazbě s korupcí ve státní správě a korupcí politickou.

Korupce ve veřejném sektoru prostupuje všemi oblastmi veřejného sektoru (např. policie, soudy, zdravotnictví).

Korupce v soukromém sektoru je bezprostředně spojena s korupcí ve veřejném sektoru. Jedná se například o nekalé jednání ve veřejných zakázkách. Korupce se v soukromém sektoru nemusí vyskytovat pouze v případě ekonomické činnosti, projevuje se například i v oblasti sportu.

Korupce v médiích jedná se především o manipulaci s informacemi. Zkorumpovaná media tak mohou zveřejnit nepravdivé informace, mohou vytvořit pozitivní nebo negativní image, tím mohou například ovlivnit voliče. Na druhou stranu média mohou mít významnou úlohu v oblasti v boji proti korupci.

1.3 Korupce v širším slova smyslu

V předchozí kapitole byla vymezena korupce v užším slova smyslu, nyní je nutné definovat pojmy, které s korupcí úzce souvisí, tzn. korupci v širším slova smyslu.

Nepotismus

Slovo nepotismus pochází z italského „nepos“ = vnuk, synovec, příbuzný. Jde o formu korupčního jednání, kdy jsou zvýhodňovány osoby příbuzenských vztahů, např. jsou dosazovány na vysoké veřejné funkce.

Klientelismus

Termín klientelismus pochází z latinského slova „cliens“, které znamená poslušný. Jedná se o zvýhodňování okruhu přátel, známých a spřízněných skupin. Jádrem klientelismu je vzájemné poskytování statků, služeb, záruk nebo závazků na základě protekce. Např. když politik zvýhodňuje určité ekonomické subjekty, které jej podporovaly (financovaly předvolební kampaň) nebo podporují (poskytují dary). Takové jednání je předpokladem pro vznik korupčního prostředí. Jedná se o nejrozšířenější formu korupce [3].

Prodej pozic

„Prodej pozic znamená skutečnost, že dochází k upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím placeného protěžování [36, str. 19].“ Tato osoba má takové postavení, jehož prostřednictvím může rozhodovat o personálních záležitostech. Pracovní pozice potom rozděluje na základě úplatků, které jí poskytují uchazeči, kteří mají zájem o tyto pozice.

Střet zájmů

„Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.“ Uvedenou definici obsahoval dnes již neplatný zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů, který platil do roku 2006. V současném zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, střet zájmů definován není, což je považováno za velký nedostatek. Střetem zájmů rozumíme takovou situaci, kdy má veřejný funkcionář rozhodovat o veřejném zájmu, který se dostává do konfliktu s jeho zájmem osobním. Střet zájmů nemusí vždy vést ke korupčnímu jednání, ale může být prvním ukazatelem možného vzniku korupce.

Lobbing

„Lobbing lze vymezit jako přesvědčování vlivných jedinců o názorové správnosti na tvorbu zákonů, ovlivňování jejich přijetí a působení na veřejné mínění k prosazení zájmů jednotlivců, skupin či politických stran, provozované profesionály za úplatu [2, str. 34].“

Lobbisté ovlivňují politické aktivity a tvorbu i schvalování zákonů. Lobbying není nezákonnou činností, je však nutné vymezit, kdy lobbying přechází v korupci. Kladnou stránkou lobbyingu je vytváření konkurenčního prostředí v tržním hospodářství [2].

Transparency International Česká republika (dále jen „TIC“) vymezuje lobbying jako „prosazování zájmů určité skupiny v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutí [22, str. 27].“

V ČR byly snahy zavést povinnost, aby se lobbisté museli při vchodu do Poslanecké sněmovny registrovat a přiznat, pro koho pracují, a aby se poslanci nesměli stýkat s neregistrovanými lobbisty. Skutečnost je však taková, že lobbisté se v Poslanecké sněmovně volně pohybují, nikdo je nemůže ani kontrolovat.

1.4 Korupce v českém právním řádu

Český právní řád pojem korupce prozatím nezná. V trestním zákoníku, č. 40/2009 Sb., který nabyl účinnosti 1. ledna 2010, jsou definovány pouze trestné činy, které mají povahu korupce. Řadíme mezi ně trestné činy úředních osob a úplatkářství.

Mezi trestné činy úředních osob podle trestního zákoníku patří zneužívání pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.

Zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) je jednání, kdy úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.

Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330) je činnost, při které úřední osoba při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu.

Úřední osobou je dle trestního zákoníku (§ 127):

- a) soudce,
- b) státní zástupce,
- c) prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci,
- d) člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci,
- e) příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie,

f) soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce,

g) notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař,

h) finanční arbitr a jeho zástupce,

i) fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.

V rámci úplatkářství trestní zákoník definuje trestné činy přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství.

Přijetí úplatku (§ 331) je jednání, kdy osoba v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu přijme nebo si dá slíbit úplatek.

Podplácení (§ 332) je čin, kdy osoba, která jiné osobě v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek.

Nepřímého úplatkářství (§ 333) se dopouští ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil nebo ten, kdo jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek ze stejného důvodu.

Pojem **úplatek** trestní zákon (§ 334/1) definuje jako: neoprávněnou výhodu spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.

Korupce a úplatkářství jsou často vnímány jako synonyma. Chmelík [10, str. 36] uvádí, že „je nutné rozlišovat kvalitativní i kvantitativní zvláštnosti obou pojmů. Jde především o hledisko rozsahu poskytnutých úplatků. Úplatkem nerozumíme pouze poskytnutí finanční odměny, ale může jít o jiné movité věci či protislužby (např. poskytnutí významných informací, výhodná koupě předmětů atd.). Z tohoto podrobnějšího zorného úhlu lze konstatovat, že úplatkářství je nižší formou korupčního jednání, odlišující se onou nižší mírou intenzity jednání a jejím menším rozsahem poskytovaných nebo nabízených výhod. Korupce je svým rozsahem a dopadem škodlivých následků významně intenzivnější a do určité míry i soustavnějším jednáním s podstatně závažnějšími následky. Korupční jednání zasahuje do významných hospodářských a politických oblastí a přesahuje tak rámec běžných individuálních vztahů.“

Trestní odpovědnost právnických osob

Poslanecká sněmovna 6. prosince 2011 schválila zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2012. Česká republika tak splnila doporučení udělené skupinou států proti korupci GRECO. České republice bylo ve druhém kole hodnocení doporučeno zavést odpovědnost právnických osob v souladu s Trestněprávní úmluvou o korupci a zavést efektivní, přiměřené a odrazující sankce. Zároveň schválením trestní odpovědnosti právnických osob vláda naplnila jeden ze svých prioritních bodů Strategie proti korupci na období let 2011 a 2012¹.

Přijetí zákona představuje podstatnou změnu v českém trestním právu, které dosud uplatňovalo zásadu individuální trestní odpovědnosti fyzických osob, podle které mohla být pachatelem trestného činu pouze fyzická osoba. Trestní odpovědností právnických osob není dotčena odpovědnost fyzických osob. Za tentýž trestný čin může být stíhána jak právnická osoba, tak i konkrétní fyzická osoba.

Podle zákona jsou trestně odpovědné všechny právnické osoby, s výjimkou České republiky a územních samosprávných celků při výkonu moci veřejné².

Právnické osoba nemůže spáchat všechny trestné činy podle trestního zákoníku, proto jsou konkrétní trestné činy vyjmenovány v §7 i s odkazem paragrafu trestního zákoníku.

Trestným činem spáchaným právnickou osobou je protiprávní čin spáchaný jejím jménem nebo v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, jednal-li tak statutární orgán nebo jeho člen, ten kdo vykonává řídicí nebo kontrolní činnost, ten kdo vykonává rozhodující vliv na řízení nebo zaměstnanec³.

Za trestné činy spáchané právnickou osobou lze uložit tresty definované v § 15:

- a) zrušení právnické osoby;
- b) propadnutí majetku;
- c) peněžitý trest;
- d) propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty;
- e) zákaz činnosti;
- f) zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži;
- g) zákaz přijímání dotací a subvencí a uveřejnění rozsudku.

Jako ochranné opatření lze uložit zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty.

¹ Viz. kapitola 2.2.2 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

² Pokud se jedná o obchodní aktivity, tak jsou územní samosprávné celky trestně odpovědné.

³ Blíže: §8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Zákon výrazně zvýší možnost stíhat za trestné činy nejen zástupce firem, ale rovněž obchodní společnosti jako takové, což je vhodné zvláště pokud mají z trestného činu majetkový prospěch. Zákon, který má svou obdobu v celé řadě evropských a anglosaských zemí, představuje značný posun vpřed v boji proti hospodářským trestným činům, korupci a organizovanému zločinu [52].

2 PROTİKORUPČNÍ POLITIKA V ČR

„Korupce je jedním z nejzávažnějších světových problémů dnešní doby. Není výhradní otázkou kultury, protože se vyskytuje i v kulturách, které ji odmítají. Existence korupce je dána charakterem současného světa, současné společnosti, jejím deformovaným žebříčkem hodnot a zájmů. Zdánlivé výhody plynoucí z korupce jsou negovány důsledky, které s sebou korupce přináší. V konečném důsledku vede korupce k nekontrolovatelnému růstu cen, vnitřního i vnějšího zadlužení země, ke snižování kvality zboží a k celkové neefektivnosti trhu. Zvyšuje chudobu a celkovou zaostalost země. Korupční jednání způsobuje celkový morální, kulturní i hospodářský úpadek země [9, str. 149].“ Proto je třeba proti korupci bojovat.

2.1 Protikorupční nástroje

Cílem této kapitoly je uvést výčet protikorupčních nástrojů, které mohou omezovat prostor pro korupční jednání ve veřejné správě.

Protikorupční nástroje [40]:

- informační politika samospráv;
- etický kodex zastupitele;
- transparentní hospodaření a efektivní kontrola samospráv;
- opatření ve veřejných zakázkách;
- transparentní úřad;
- whistleblowing.

Informační politika samospráv

Zásadním předpokladem pro efektivní výkon veřejné správy je dobře informovaná veřejnost, která může zhodnotit činnost politiků a úředníků. Veřejnost je schopná se zapojit do řešení věcí veřejných a dohlížet, aby volení zástupci jednali ve veřejném zájmu. Informační politika tak ve smyslu prevence korupce představuje soubor záměrných procesů a nástrojů zajišťující transparentnost veřejného rozhodování a výkonu správy. Jde především o zveřejňování podstatných informací o činnostech úřadu a komunikaci s veřejností.

Etický kodex zastupitele

Etický kodex by měl působit jako preventivní prostředek proti korupci. Zastupitelé jsou odpovědní za vykonávání veřejné správy, proto je nutné oddělit zájmy veřejné a soukromé. Zastupitel je za výkon funkce odpovědný občanům, proto by měl poskytovat informace, které souvisí s výkonem jeho činnosti. Etický kodex zastupitelé přijímají dobrovolně, pokud však kodex přijmou, pak je jeho dodržování povinné. Zastupitelé tak potvrzují, že svou funkci budou zastávat svědomitě a odpovědně.

Etický kodex by měl obsahovat [38]:

- povinnost poskytovat informace, s výjimkou zákonem chráněných;
- pravidla pro přijímání darů;
- návod, jak se chovat ve střetu zájmů, a povinnost mu předcházet;
- povinnost pravidelného odevzdávání oznámení o činnostech a příjmech;
- pravidla pro zastupování samosprávy ve společnostech s její majetkovou účastí a způsob odměňování;
- sankční mechanismy pro případy porušení kodexu.

Transparentní hospodaření a efektivní kontrola samospráv

Každá samospráva má ze zákona povinnost využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Samospráva je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Také je povinna vést evidenci svého majetku⁴. Informace o hospodaření nejsou často dostupné, ačkoli jsou tyto údaje veřejné. Jejich soustavné a přehledné zveřejňování na internetu je nejen účinným preventivním nástrojem proti korupci, ale je základem moderního, občanům sloužícího a otevřeného úřadu.

Kontrola samospráv je prováděna pomocí interního a externího auditu. Interní kontrolu provádí auditor úřadu. Komplexní interní audit by měl zahrnovat audit finanční, systémový, výkonnostní, protikorupční⁵ a personální. Interní audit je však nedostatečný z důvodu nezajištěné objektivity a nezávislosti, proto je třeba dělat i audit externí. Externí kontrolu provádí Nejvyšší kontrolní úřad ČR, ten má ovšem omezené možnosti kontroly. NKÚ smí přezkoumávat pouze hospodaření s prostředky ze státního rozpočtu (např. pokud je samospráva příjemcem státní dotace) a finančními prostředky vybíranými na základě zákona,

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, Zákon č. 129/2000 o krajích, Zákon č. 131/2000o hlavním městě Praze

⁵ Audit korupčního prostředí analyzuje úřední postupy a agendy pro přítomnost korupčních rizik. Audit je součástí tvorby protikorupční strategie a jeho pravidelné opakování má zajistit aktualizaci strategie dle potřeb.

s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti. Kontrolu hospodaření samospráv vykonává na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, krajský úřad nebo Ministerstvo financí ČR. Samospráva se může rozhodnout, že kontrolu zadá auditorovi nebo auditorské společnosti, to musí oznámit do 30. června příslušnému orgánu.

Opatření ve veřejných zakázkách

Ve sféře veřejných zakázek se střetávají zájmy veřejného a soukromého sektoru. Dochází k přesunu finančních prostředků mezi veřejnými institucemi a soukromými organizacemi, díky tomu je možné uskutečnit také korupční transakce.

Protikorupční nástroje ve veřejných zakázkách, které mohou efektivně omezovat korupční chování, se zaměřují na:

1. Omezení monopolu moci:

Vhodné rozdělení kompetencí v procesu veřejné zakázky – systém čínských zdí. Tento systém je konstruován na základě rozdělení odpovědností za jednotlivé části průběhu veřejné zakázky mezi navzájem nezávislé odbory úřadu. Tento systém tak zabraňuje tomu, aby celý průběh veřejné zakázky řídil pouze jeden odbor. V případě, že obstarává veřejnou zakázku pouze jeden odbor, hrozí, že zakázky budou zmanipulované. Systém čínských zdí znázorňuje Obrázek 1.



Obrázek 1: Systém čínských zdí

Zdroj: [39]

2. Omezení volnosti v rozhodování:

Implementace interních směrnic pro přípravu, zadávání a realizaci veřejné zakázky. Interní směrnice slouží k úpravě vztahů mezi zadavatelem a dodavatelem při zajišťování veřejných zakázek. Pomocí směrnic lze omezit monopol moci⁶, omezit volnost v rozhodování⁷, posílit osobní odpovědnost⁸ a zajistit transparentnost veřejných zakázek⁹.

3. Zvýšení transparentnosti procesu:

Mezi prostředky zvyšující transparentnost patří především obecné principy přehlednosti a jednoznačného výkladu. Transparentnosti lze lépe dosáhnout s rozvojem informačních technologií a internetu. Jsou prostředkem pro zvýšení hospodárnosti a prevenci korupce, umožňují snadné a nízkonákladové sdílení informací. Zvýšení transparentnosti procesu veřejných zakázek vede k vyšším nákladům na realizaci korupce. Jde především o náklady na její utajení. Díky otevřenosti veřejných zakázek klesá motivace ke korupčnímu jednání. Současně také vzniká prostor pro větší konkurenci, což zpravidla snižuje náklady zadavatele.

Nástroje mohou být funkční za předpokladu, že jejich užívání v praxi nebude nadměrně zvyšovat administrativní činnost úřadu.

Transparentní úřad

Výkon moderní demokratické veřejné správy představuje širokou řadu různých služeb pro občany a během svého vývoje se proměnil z vrchnostenské správy na službu občanům. Princip veřejné správy jako služby občanům vyžaduje nemalé nároky na organizaci úřadu, administrativní kapacity, komunikační technologie a postupy a taktéž na samotné architektonické řešení úředních budov. V souvislosti s korupcí je nutné zavést nulovou toleranci k přijímání darů. Snaha vytvářet meze kdy je dar darem nebo je úplatkem je absurdní. Pokud se připustí, že se mohou dary přijímat do určité hranice, těžko budeme úředníkovi dokazovat, že nepoznal hodnotu daru. Proto je třeba zakázat přijímání darů úplně. V budovách úřadu by mělo být vidět, co který úředník dělá. Skleněné dveře a přepážky znesnadňují nekalé jednání či přímo předávání úplatku. Taková opatření vedou ke snižování korupčního jednání.

⁶ Viz výše.

⁷ Především určit závazné zadávací postupy, způsoby hodnocení, soutěžní lhůty, hodnotící kritéria, náležitostí dokumentů.

⁸ Původce pochybení lze nesporně určit prostřednictvím přesně vymezených osobních pravomocí a odpovědností v zadávacím a realizačním procesu veřejné zakázky.

⁹ Transparentnosti lze docílit především za předpokladu zveřejňování faktických informací o průběhu výběrových řízení a o realizaci samotných veřejných zakázek.

Whistleblowing

Slovo whistleblowing vychází z anglického sousloví „to blow the whistle“, doslovný překlad znamená zapískat na píšťalku. O whistleblowing se jedná, když současní nebo bývalí zaměstnanci nějaké instituce upozorní na jednání na pracovišti, které je v rozporu s veřejným zájmem. Zaměstnanci jsou obvykle jedni z prvních, kdo nekalé jednání na pracovišti zaznamená. Údaje, které mohou sdělit, mohou být zásadní pro řízení rizik uvnitř organizace i pro ochranu veřejného zájmu. Zaměstnanci však mohou být od poskytnutí informací odrazeni strachem z odvetných opatření ze strany zaměstnavatele nebo kolegů, obavou z právních důsledků svého jednání, případně pocitem zbytečnosti způsobeným neexistencí nebo neefektivností interních nebo externích oznamovacích kanálů, které by umožnily včasné vyřízení oznamovaných skutečností. Hlavním smyslem whistleblowingu je zabránit nekalému jednání. Oznamovatelé informují o nekalých praktikách, které mohou mít negativní důsledky pro veřejnost, a umožňují tak těmto nekalostem předejít nebo nekalé jednání zastavit [37].

Jistota neprozrazení nebo možnost zůstat v anonymitě je podstatou ochrany oznamovatelů. Hlavním současným způsobem ochrany zaměstnance pracujícího uvnitř zkorumpované organizace je omezení výpovědních důvodů v zákoníku práce. Tato ochrana je však nedostačující, proto je třeba hledat další způsoby ochrany oznamovatelů [20].

2.2 Protikorupční strategie v ČR

Protikorupční strategie je jedním z protikorupčních nástrojů. Představuje dlouhodobý, systémový a komplexní nástroj pro implementaci adekvátních protikorupčních nástrojů, které pokrývají všechny potenciální korupčně riziková místa. Zkušenosti ukazují, že bez podrobně vypracované protikorupční strategie není možné úřad účinně ochránit před korupcí. Většinou se v praxi problémy s korupcí na úřadech řeší obměnou funkcionářů, kteří byli podezřelí či usvědčeni z korupce, avšak bez dalších adekvátních systémových opatření. V takovém případě je velmi pravděpodobné, že se nově příchozí stanou po nějaké době aktivními či pasivními účastníky dlouhodobě zaběhnutého korupčního systému. Proto by mělo vedení úřadu aktivně a preventivně reagovat svou protikorupční politikou na systémové chyby a mezery svého úřadu. Prvním krokem je vytvoření pracovní skupiny, jejímž úkolem je před zahájením vypracování vlastní strategie podrobněji dopracovat i metodiku vytváření této strategie [41].

2.2.1 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011

Strategie vlády na období let 2006 až 2011 je postavena na třech pilířích. Těmi jsou prevence, průhlednost a postih. V rámci těchto tří pilířů jsou vymezeny cíle a opatření, pomocí nichž chce vláda cíle naplnit¹⁰.

1. Pilíř boje proti korupci – PREVENCE

Aby bylo vůbec možné omezovat korupci, je třeba omezit korupční příležitosti. Proto je mimo jiné třeba minimalizovat státní regulaci, zjednodušit legislativu, zvýšit transparentnost legislativního procesu, omezit počet zvláštních procesních pravidel a vytvořit podmínky pro používání jednotného správního řízení, zabránit ukládání nadměrné byrokratické zátěže na občany i samosprávy, spolupracovat s profesními a dalšími organizacemi při podpoře etického jednání v jednotlivých oblastech společnosti a při vytváření protikorupční atmosféry ve společnosti. Dále je třeba, aby prokázané případy korupčního jednání byly medializovány a veřejně odsouzeny. Povědomí veřejnosti o správném postupu při získání poznatků nebo podezření z korupčního jednání musí být systematicky zvyšováno a upevňováno přesvědčení o smysluplnosti obrany proti korupci [20].

2. Pilíř boje proti korupci – PRŮHLEDNOST

Za základní součást systému protikorupčních opatření vláda pokládá maximální a ničím neomezovanou veřejnou kontrolu nad fungováním veřejných institucí a nad nakládáním s veřejnými prostředky. Také systém řešení konkrétních stížností a podezření musí veřejnosti nabízet co nejvíce přístupné a důvěryhodné alternativy [20].

3. Pilíř boje proti korupci – POSTIH

Trvalá pozornost a průběžné vyhodnocování procesů, u kterých je možné předpokládat vznik korupčních podmínek, musí být zavedeno do systému vnitřní kontroly všech veřejnoprávních institucí. Policie a další instituce musí mnohem aktivněji a důsledněji přistupovat k prověření poznatků a podnětů získaných od občanů k podezření z korupčního jednání. Pro zvýšení efektivity trestních řízení v případech závažné korupce je nezbytné zřídit specializované justiční orgány. Preventivní působení trestního zákona je třeba posílit zvýšením trestů pro zkorumpované veřejné činitele i trestů za korupční jednání spáchané v souvislosti s veřejnými zakázkami, soutěžemi a dražbami. Protikorupční dopad zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno posílit zavedením sankcí za jeho porušování.

¹⁰ Blíže [20].

Zvýšení odolnosti veřejné správy vůči korupci spojené s veřejnými zakázkami, soutěžemi a ražbami vyžaduje také přísnější úpravu předpokladů pro účast na těchto činnostech [20].

Většina úkolů strategie byla již splněna, z malé části z různých důvodů zrušena¹¹. V současné době jsou realizovány opatření aktuální strategie, na kterou je zaměřena následující kapitola.

2.2.2 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012

Strategie navazuje na Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Jak již bylo zmíněno, strategie byla postavena na třech pilířích, kterými jsou prevence, průhlednost a postih, což jsou hlavní oblasti, ve kterých je nutné nastavovat protikorupční opatření ve vzájemné rovnováze.

Strategie vychází z Programového prohlášení vlády a Koaliční smlouvy. Strategie se zaměřuje na oblasti veřejné správy, zákonodárné a soudní moci. Je členěná do pěti částí: veřejná správa, veřejné zakázky, Policie ČR, státní zastupitelství a soudy, moc zákonodárná. Každá oblast se člení na úkoly legislativní a nelegislativní. V rámci těchto oblastí je definováno 58 opatření. Strategie byla vládou schválena dne 5. ledna 2011. Cílem strategie je omezovat prostor pro korupci postupným plněním jednotlivých opatření.

Níže bude uvedeno jedenáct opatření, které vláda považuje za prioritní a bude na ně kladen největší důraz.

Prioritní opatření a jejich protikorupční efekt [21]:

- Novela o veřejných zakázkách.
Protikorupční efekt: Zavedení procesních protikorupčních prvků do procesu přípravy a hodnocení veřejné zakázky, zvýšení transparentnosti a informační povinnosti a poskytnutí nástrojů umožňujících vymahatelnost sankcí.
- Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy.
Protikorupční efekt: Úprava disciplinární kázně a odpovědnosti a jasné vymezení základních povinností úředníka. Odpolitizování veřejné správy.
- Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů.
Protikorupční efekt: Transparentnější nakládání s majetkem územních samosprávných celků a uplatňování náhrad škody způsobené úředníky, včetně volených zástupců.

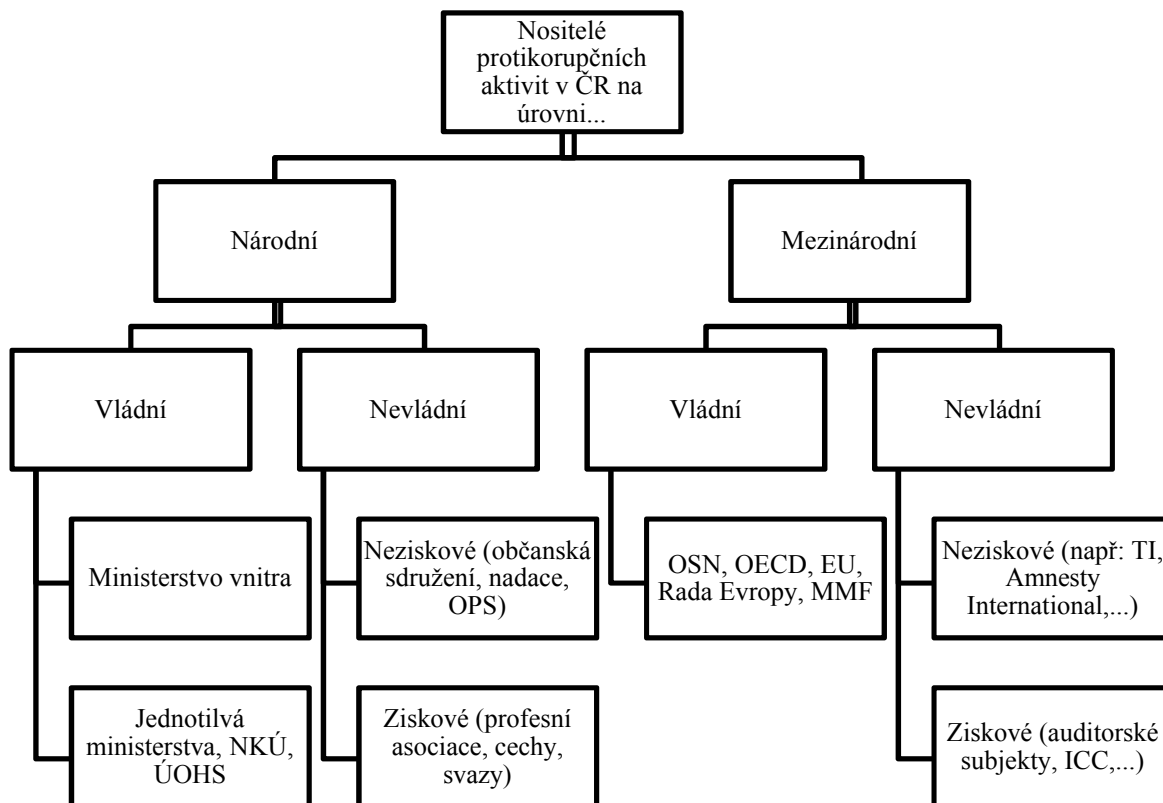
¹¹ Viz.: [53] a [54].

- Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu.
Protikorupční efekt: Informovanost veřejnosti a omezení klientelismu a nepotismu.
- Posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) ve vztahu k územním samosprávným celkům.
Protikorupční efekt: Zavedení kontrolních pravomocí NKÚ při nakládání s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací.
- Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy.
Protikorupční efekt: Eliminace korupčních příležitostí.
- Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím.
Protikorupční efekt: Rychlejší a snadnější přístup veřejnosti k informacím. Zvýšení veřejné kontroly nad rozhodováním orgánů veřejné moci.
- Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci.
Protikorupční efekt: Vyšší nezávislost a odpovědnost státních zastupitelství v trestních řízeních.
- Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.
Protikorupční efekt: Trestní postih právnických osob za vybrané trestné činy, včetně korupčních.
- Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů.
Protikorupční efekt: Efektivnější systém vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti a jejich legalizace. Šetření trestné činnosti za účasti více specialistů z oblasti hospodářské finanční i obecné kriminality.
- Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání.
Protikorupční efekt: Transparentní a objektivní vyřizování podání oznamovatelů podezření z korupce.

Většina úkolů je již k 1. 6. 2012 naplněna. V listopadu letošního roku má být vládě předložen konečný přehled o plnění úkolů ve strategii. Zároveň by měl být podán návrh nové protikorupční strategie na období let 2013 a 2014.

2.3 Organizace bojující proti korupci

Proti korupci v České republice nebojuje jen vláda, ale i nevládní organizace a mezinárodní organizace.



Obrázek 2: Nositelé protikorupčních aktivit v ČR

Zdroj: [36]

Na Obrázku 2 je zobrazeno schéma nositelů protikorupčních aktivit v ČR.

2.3.1 Organizace spojených národů

Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) je mezinárodní organizace, která vznikla po druhé světové válce. Hlavním cílem OSN je udržovat mezinárodní mír a bezpečnost.

V oblasti boje proti korupci existují dva zásadní dokumenty. Prvním z nich je Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu. Byla otevřena k podpisu na konferenci v Palermu v prosinci 2000. Tato úmluva určí mezinárodní rámec boje proti mezinárodním rozměrům úplatkářství, zpronevěr veřejných financí, nezákonného obohacování a praní špinavých peněz. Záležitost trestnosti korupce upravuje v ustanovení čl. 8 a opatření proti korupci vymezuje v čl. 9. V úmluvě je také řešena otázka odpovědnosti právnických osob,

ta úzce souvisí s korupcí. Úmluva byla Českou republikou podepsána již na konferenci v Palermu a k její ratifikaci došlo v roce 2005 [15].

Druhým dokumentem je Úmluva OSN proti korupci¹². Tuto úmluvu přijalo Valné shromáždění dne 31. října 2003 a k podpisu ji otevřelo na konferenci v Mexiku, která se konala od 9. do 11. prosince 2003. Valné shromáždění zároveň ustanovilo 9. prosinec jako Mezinárodní den proti korupci. Jeho cílem je zvyšování povědomí o problematice a úloze úmluvy OSN v boji proti korupci. Úmluva vstoupila v platnost v prosinci 2005 [14].

Účelem Úmluvy proti korupci je [4]:

- účinněji a efektivněji prosazovat a posilovat opatření k prevenci a potírání korupce;
- prosazovat, usnadňovat a podporovat mezinárodní spolupráci a technickou pomoc;
- prosazovat integritu, odpovědnost a řádné spravování veřejných záležitostí a řádné zacházení s veřejným majetkem.

Funkcí sekretariátu této Úmluvy byla pověřena Kancelář pro drogy a kriminalitu.

2.3.2 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) je mezinárodní vládní organizací se sídlem v Paříži. Česká republika je členem od roku 1995.

„Dokumentem OECD v boji proti korupci je Úmluva OECD proti korupci v mezinárodních obchodních transakcích. Úmluvu předcházely 3 přípravné dokumenty: Doporučení k úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (1994), Doporučení ke snižování daňové povinnosti o úplatky zahraničním veřejným činitelům (1996), usilující o to, aby úplatky nemohly být odčitatelnou položkou, a revidované Doporučení o potírání úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (1997). V něm se doporučuje státům přijmout opatření v účetnictví, k veřejným zakázkám a k zabránění podplácení zahraničních veřejných činitelů [2, str. 164].“

Úmluva obsahuje dva základní cíle – boj proti korupci v mezinárodním obchodě a vyrovnání podmínek hospodářské soutěže pro všechny firmy. Úmluva vstoupila v platnost v roce 1999. „Státy, které úmluvu ratifikovaly, se zavázaly přijmout zejména taková legislativní opatření, na jejichž základě by ti, kdo podplácí veřejné činitele v zahraničí, byli doma trestně stíháni, úplatky by nebylo možné odečítat z daní a pravidla o účetnictví, auditu a vnitřní kontrole by znemožnila korupci účetně vykazovat [36, str. 262 – 263].“

¹² Česká republika smlouvu podepsala, ale dosud neratifikovala.

2.3.3 Rada Evropy

Rada Evropy bojuje proti korupci prostřednictvím Multidisciplinární skupiny proti korupci (dále jen „GMC“), která začala svoji činnost v roce 1995. GMC je expertní skupina složená z delegátů členských zemí Rady Evropy a z pozorovatelů některých států, jako i jiných organizací. Hlavní úlohy jsou definovány ve veřejném dokumentu Program činnosti proti korupci (dále jen „Program“). Hlavním úkolem GMC bylo od začátku jejího působení vytvoření jedné nebo více mezinárodních úmluv proti korupci. Zásadní principy týkající se boje s korupcí obsažené v Programu jsou následující [36, str. 269 – 270]:

- přijmout účinná opatření na prevenci korupce a v této souvislosti zvyšovat vědomí veřejnosti a podporovat etické chování;
- podchytit koordinovanou kriminalitu národní a mezinárodní korupce;
- podporovat specializaci osob či orgánů, které mají na starost boj proti korupci a poskytnout jim náležité prostředky a vzdělávání, aby mohli svoje úkoly plně vykonávat.

Konkrétní závazky vycházející z Programu, jsou upřesněny v dokumentu Trestně právní úmluvě o korupci, která byla smluvna v roce 1999 v Štrasburku a v platnost vstoupila v roce 2002, Česká republika ji ratifikovala v roce 2000. „Úmluva kriminalizuje řadu korupčních jednání vnitrostátního i mezinárodního charakteru a znamená podstatnou změnu v postupech Policie ČR při dokumentaci korupčního jednání [15, str. 166].“ „Ustanovení se týkají skutkových podstat, které představují formy korupčního jednání, tedy aktivní a pasivní úplatkářství vnitrostátních a zahraničních veřejných činitelů, členů domácích i zahraničních zákonodárných sborů a členů mezinárodních zastupitelských sborů, mezinárodních institucí, domácích a zahraničních soudců, aktivní a pasivní uplácení v rámci soukromého sektoru, aktivní a pasivní nepřímé úplatkářství, praní výnosů z korupčních trestných činů a korupční trestné činy souvisejících s vedením hospodářské evidence, tedy trestné činy v účetnictví souvisejících s trestnými činy korupce [36, str. 270 – 273].“

Prvním dokumentem, který určil normy v oblasti občanského práva a korupce je Občanskoprávní úmluva o korupci. Úmluva byla sjednána v roce 1999 ve Štrasburku, Česká republika ji podepsala v roce 2000 a ratifikovala v roce 2003. „Smluvní strany jsou povinny zabezpečit ve svém vnitrostátním právu účinnou nápravu škod způsobených korupčním jednáním, tj. umožnit poškozeným subjektům chránit svá práva a své zájmy, včetně možnosti obdržet náhradu škody. Státy jsou povinny činně spolupracovat na mezinárodní úrovni, pokud jde o poskytování svědectví, dokumentů, uznávání cizích

rozsudků apod. Plnění závazků převzatých smluvními stranami kontroluje mezinárodní organizace, kterou je Skupina států proti korupci GRECO [15, str. 166].“

GRECO je orgánem ustanoveným na základě rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy v roce 1998. Činnost skupina zahájila v květnu 1999. Hlavní činností skupiny je monitorování implementace jednotlivých protikorupčních instrumentů Rady Evropy [13].

„Vzájemným hodnocením členských států GRECO dochází k výměně klíčových informací o protikorupčním snažení v jednotlivých zemích, což přispívá k efektivnější mezinárodní spolupráci při prosazování práva. Prvním krokem monitoringu je rozesílání dotazníků všem členským státům. Dotazníkové odpovědi každého členského státu jsou posuzovány speciálními týmy, které mohou být vyslány k návštěvě určité země za účelem získání běžných či dodatečných informací. Na základě získaných informací tým připravuje předběžný návrh hodnotící zprávy, kterou posuzovaný člen dostává k vyjádření připomínek. Konečný návrh zprávy je předkládán GRECO a otevřeně projednáván na plenárních zasedáních této organizace. Závěrečná zpráva obsahuje doporučení členskému státu ke zdokonalení vnitrostátního práva a práce v boji proti korupci [36, str. 273 – 274].“

2.3.4 EU – Evropský úřad pro boj proti podvodům

Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“) byl založen Evropskou komisí v roce 1999. Posláním úřadu OLAF je vyšetřovat podvodnou činnost týkající se rozpočtu EU, případy korupce v orgánech a institucích EU a závažného pochybení ze strany jejich pracovníků. Pro Evropskou komisi OLAF vypracovává politiku týkající se potírání podvodů [5].

Evropský úřad pro boj proti podvodům má trojí poslání [5]:

- chránit finanční zájmy Evropské unie potíráním podvodů, korupce a jiných nezákonných činností;
- chránit pověst evropských orgánů a institucí prošetřením vážných pochybení při výkonu povinností, kterých se měli dopustit zaměstnanci evropských orgánů a institucí (na základě tohoto prošetření lze zahájit disciplinární nebo trestní řízení);
- pomáhat Evropské komisi s přípravou a prováděním politik zaměřených na odhalování a potírání podvodů.

Díky tomu, že OLAF dosahuje při plnění svých úkolů maximálních možných výsledků, mohou orgány a instituce EU snáze zaručit, aby byly peníze daňových poplatníků využívány co nejefektivněji [6].

2.3.5 Transparency International

Transparency International (dále jen „TI“) je mezinárodní nevládní organizace aktivně bojující proti korupci. TI je politicky nezávislá. Organizaci založil v roce 1993 bývalý ředitel Světové banky ve východní Africe Peter Eigen. Sídlo organizace se nachází v Berlíně a v současné době má více než 90 národních poboček po celém světě [26].

Základní cíle TI jsou následující [36, str. 267]:

- mapovat stav korupce a prosazovat systémové změny vedoucí k jejímu omezení;
- zvyšovat informovanost veřejnosti o problematice korupce a o možnostech její minimalizace;
- seznamovat odborníky a zástupce státní správy i samosprávy s trendy a opatřeními z oblasti protikorupčního boje ve světě;
- přispívat ke snižování korupce v oblasti soukromého sektoru zejména v místech jeho syku se sektorem veřejným;
- přispívat k šíření metodiky otevřenosti obchodních transakcí;
- monitorovat konkrétní projevy korupce;
- sledovat a zveřejňovat konkrétní případy výskytu korupce a informovat veřejnost o stavu korupce.

Transparency International v České republice

TIC [25] je nevládní nezisková organizace, jejímž úkolem je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezování. TIC se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy a legislativy, ale také v soukromém sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například problematice veřejných zakázek, střetu zájmů či nakládání s veřejnými prostředky) poskytuje TIC také právní a vzdělávací služby.

Právní poradna TIC poskytuje bezplatné právní poradenství občanům, kteří se setkají s korupčním jednáním na straně představitelů veřejné moci nebo s korupčním jednáním v soukromém sektoru. Vzdělávací programy jsou určeny především pracovníkům veřejné správy.

Projekty TIC jsou financovány zejména z grantů, které organizace získává z programů domácích i zahraničních státních i soukromých dárců. Dalším finančním zdrojem organizace jsou příjmy z uskutečněných činností (např.: vzdělávacích kurzů) a také dary od fyzických i právnických osob.

2.3.6 Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí

Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Vládní výbor“) je poradním orgánem vlády pro oblast boje s korupcí a pro oblast hodnocení korupčních rizik v rámci legislativního procesu. Vládní výbor byl zřízen usnesením vlády ze dne 27. dubna 2011 č. 315. V čele Vládního výboru je místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády¹³. Dalšími členy jsou ministr zahraničních věcí, ministr vnitra, ministr spravedlnosti, ministr financí, ministr obrany, ministr pro místní rozvoj a ministr dopravy. Činnost Vládního výboru se řídí statutem a jednacím řádem [33].

Hlavním úkolem Vládního výboru je koordinovat boj s korupcí v souladu se strategií vlády v boji proti korupci. Zároveň vyhodnocuje problematiku boje proti korupci a na základě těchto znalostí podává vládě návrhy na přijetí opatření, která by vedla ke snížení korupce a zvýšení transparentnosti ve veřejné správě. Vládní výbor kontroluje plnění úkolů zadaných jednotlivým rezortům, koordinuje jejich činnost v oblasti boje proti korupci a poskytuje jim metodickou pomoc [19].

2.3.7 Ministerstvo vnitra České republiky

Ministerstvo vnitra České republiky bojuje proti korupci prostřednictvím Mezirezortní koordinační skupiny pro boj s korupcí, Poradního sboru ministra vnitra pro boj s korupcí, poskytuje dotace a granty a organizuje různé semináře a konference. Na svých webových stránkách zveřejnilo Protikorupční manuál pro občany. V manuálu se občané dozvědí, co je to korupce, jak proti ní bojovat a jak jednat, pokud se s ní setkají. Také tam jsou uvedeny kontakty na instituce, které se zabývají bojem proti korupci.

Ministerstvo vnitra je také zřizovatelem Policie ČR, která korupci vyšetřuje. Policie ČR bojuje proti korupci na svých internetových stránkách pomocí projektu Stop korupci.

Součástí Policie ČR je také Útvar odhalování korupce a finanční kriminality SKPV¹⁴. Cílem vzniku bylo vytvoření vysoce specializované, odborně zdatné, maximálně flexibilní, mobilní a morálně silně odolné policejní složky zaměřené na boj s nejnebezpečnějšími formami korupce a závažné hospodářské a finanční kriminality.

Na základě vládního programu proti korupci byla v roce 2006 zřízena Stálá protikorupční komise Policie České republiky. Komise je poradním orgánem policejního prezidenta na úseku koordinace a metodiky vnitroresortních protikorupčních opatření.

¹³ V současné době Vládnímu výboru předsedá Mgr. Karolína Peake.

¹⁴ Služba kriminální policie a vyšetřování

2.3.8 Občanské sdružení Oživení

Občanské sdružení Oživení vzniklo v roce 1997, soustavným odhalováním střetu zájmů a korupce ve veřejné správě a zvyšováním transparentnosti veřejného sektoru se začalo zabývat od roku 1999. V této oblasti se věnuje monitorování případů střetu zájmů a korupce a následně informování veřejnosti, přípravě systémových opatření včetně ovlivňování legislativy, a v neposlední řadě šíření protikorupčního know-how.

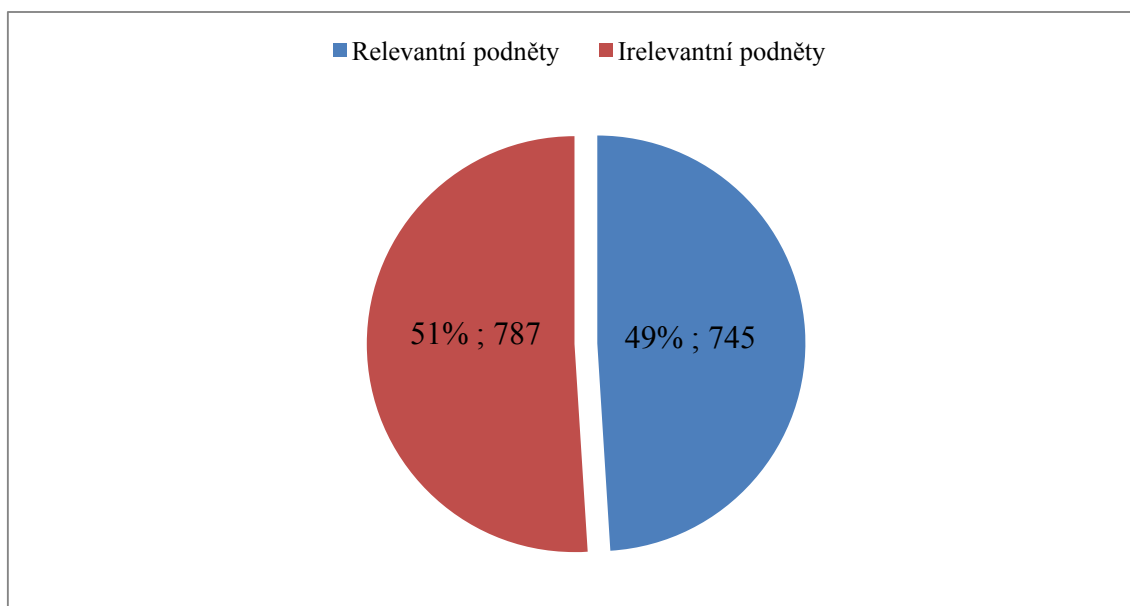
Cílem aktivit sdružení v oblasti korupce je [1]:

- vyšší transparentnost rozhodování a hospodaření veřejné správy;
- omezení výskytu korupčního chování a střetů zájmů úředníků i politiků;
- vznik kvalitních protikorupčních zákonů a opatření;
- zapojování občanů do rozhodování a správy věcí veřejných.

Sdružení bylo od ledna 2011 také provozovatelem protikorupční linky 199, kterou zřídilo Ministerstvo vnitra na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 (dříve byla provozovatelem organizace TI). Součástí projektu je bezplatné poskytování právního poradenství občanům, kteří se na linku obrátí, a rovněž monitorování a analýza fungování protikorupčních mechanismů v České republice. Na linku 199 se může obrátit každý. Volání na linku je bezplatné, stejně tak i následné právní poradenství.

Výstupy linky 199

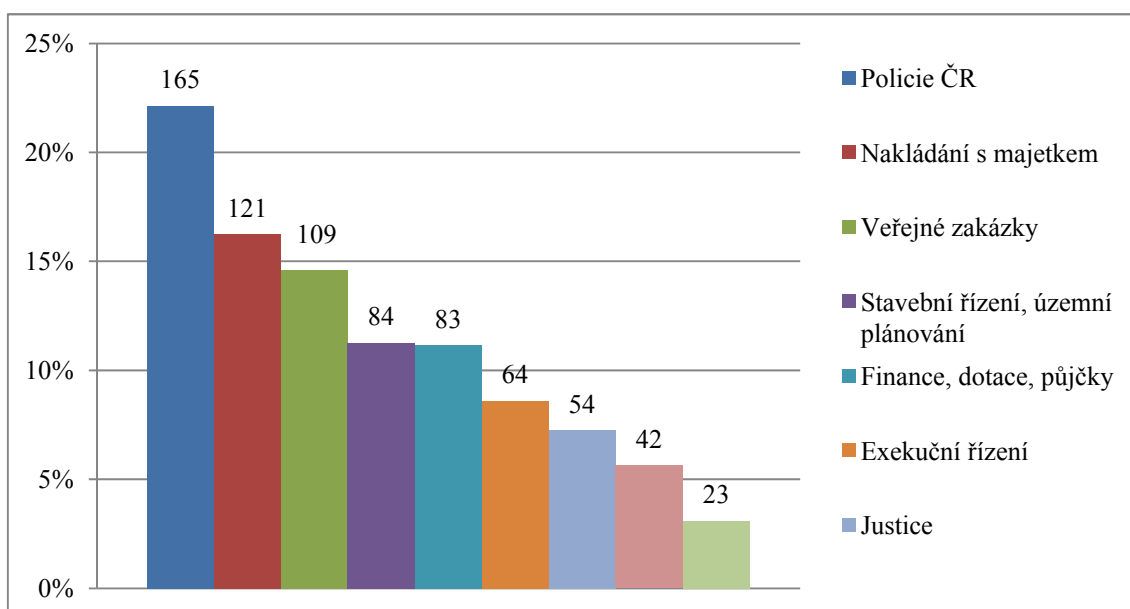
V roce 2011 operátoři linky odbavili 1381 hovorů, což je 90 % řešených podnětů. Průměrně operátoři vyřídili 6 hovorů za den. Dalších 151 podnětů týkajících se korupce, organizace přijala emailovou komunikací, osobními kontakty či z médií. Celkem bylo řešeno 1532 podnětů, z nichž bylo 819 podnětů anonymních. Ze všech hovorů bylo 787 hovorů naprosto irelevantních, kdy si volající například spletl číslo. Z těchto irelevantních hovorů tvoří 73 % anonymní a notoričtí stěžovatelé.



Obrázek 3: Relevance přijatých hovorů v roce 2011

Zdroj:[55]

Relevantních podnětů v širším slova smyslu zaznamenali operátoři 745, což je 49 % ze všech podnětů viz. Obrázek 3. V takových to případech je volajícím doporučen postup řešení jejich problému. Rozšířené právní poradenství je poskytováno pouze v případě, že z podnětu vyplývá možnost korupčního jednání. Z Obrázku 4 je patrné, že největší nespokojenost volajících směřovala k činnosti Policie ČR. Relevantních podnětů v užším slova smyslu bylo přijato 72, což je pouze 5 % hovorů [55].



Obrázek 4: Oblast veřejného zájmu u relevantních podnětů v roce 2011

Zdroj: [55]

Z výše uvedeného je evidentní, že protikorupční linka je pouze omezeným zdrojem informací o korupčním jednání. Proto byla k 30. 4. 2012 zrušena.

2.3.9 Růžový panter o. s.

Růžový panter o. s. je nevládní protikorupční organizace zabývající se korupcí ve veřejné správě. Organizace nepřetržitě sleduje korupční dění ve veřejné správě, zejména se zajímá o klientelistické vztahy, státní dotace přidělované neprůhledným způsobem firmám s neznámými vlastníky a veřejné zakázky. Kromě toho se zaměřuje na vymáhání informací, které musí být ze zákona veřejné, problematiku státních a evropských dotací a analyzování precedentních kauz, které demonstrují selhání výkonu státní správy.

Organizace získává finanční zdroje především z darů veřejnosti, firem a částečně grantů. Z důvodu střetu zájmů organizace odmítá být příjemcem grantů od státu [17].

Organizace v roce 2011 zahájila projekt "Odškodňování za nezákonné úřední postupy v oblasti správního práva". V rámci projektu je poskytována podpora občanům, kterým byla způsobena škoda nezákonným rozhodnutím správního orgánu. Je jim poskytována bezplatná odborná právní pomoc.

Organizace se v rámci tohoto projektu zabývá také jedním z dlouhodobě neřešených problémů – vymáháním osobní odpovědnosti konkrétních úředníků za uplatnění nezákonných postupů vůči občanovi. Tyto nezákonné postupy úřadů mohou mít podstatu v neprofesionalitě, ale také v korupci a následném zvýhodnění jiného subjektu. Pokud občan nezákonný postup úřadu prokáže, má právo na odškodnění.

Konkrétní postupy organizace [18]:

- monitoruje konkrétní případy poškozených občanů a nabízí jim bezplatnou právní pomoc s výzvou uplatňování jejich práv;
- mapuje chování státu během vymáhání škody, kterou způsobili konkrétní úředníci;
- požaduje po legislativních orgánech, aby zpřísnily normy, které upravují povinnost vymáhat škodu způsobenou státu po odpovědných osobách.

Organizace uvádí, že důsledné vymáhání odškodnění po státu při prokázání nezákonného konání státu, je jednou z možností, jak spravedlivě odškodnit občany, ale také jak postupně zlepšit chování úřadů a omezit korupci.

2.4 Metody měření korupce

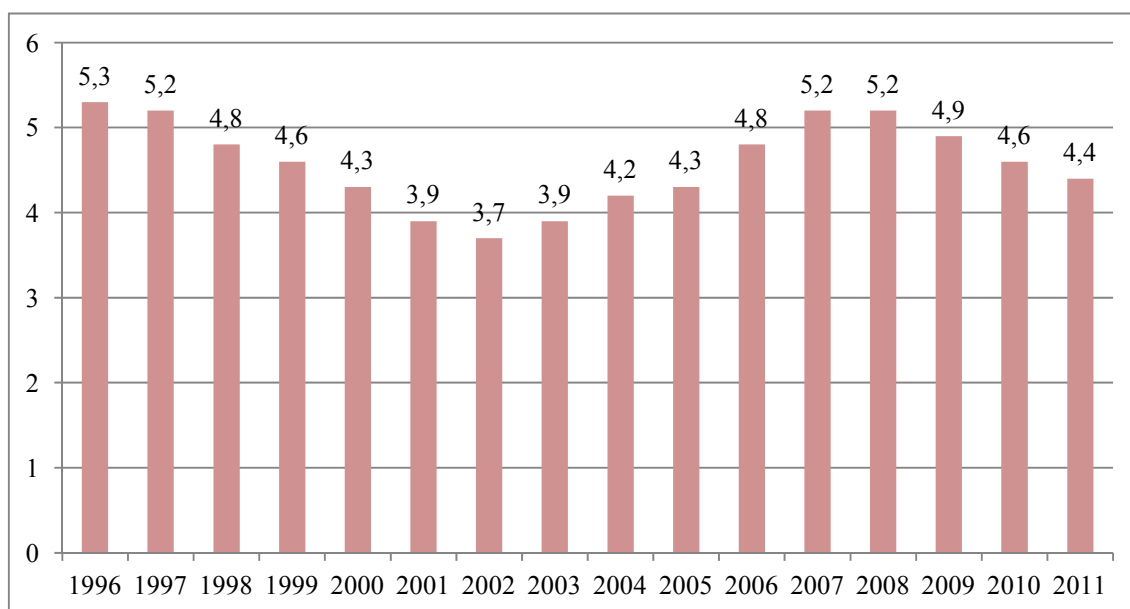
V současné době existuje mnoho metod, jak korupci měřit. Pomocí těchto způsobů ovšem korupci pouze odhadneme, protože je těžké získat přesná data o korupčním jednání.

2.4.1 Složené a jedinečné indexy

Indexy mohou být různého typu. Některé indexy jsou jedinečné (unikátní), jiné složené (kompozitní). Jedinečný index je odvozen z dat získaných zvláštním průzkumem sledujícím pouze daný účel, složený index je vytvořen sloučením již existujících indikátorů. Příkladem jedinečného indexu je Index plátců úplatků (Bribe Payers Index; BPI). Nejznámějším složeným indexem je Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI) [22]. Oba indexy budou popsány níže.

Index CPI

TI od roku 1995 každoročně zveřejňuje index vnímání korupce CPI (Česká republika je zapojena od roku 1996). Index se soustředí na korupci ve veřejném sektoru a seřazuje jednotlivé země podle stupně vnímání existence korupce ve veřejné správě. Země jsou řazeny podle stupně vnímání korupce, kdy hodnota CPI = 0 označuje zemi s vysokou mírou korupce a hodnota CPI = 10 znamená zemi téměř bez korupce.



Obrázek 5: Vývoj indexu CPI v České republice v letech 1996 -2011

Zdroj: [24]

Na Obrázku 5 můžeme vidět, že nejvyšší hodnota indexu CPI byla v roce 1996, kdy byl pro Českou republiku stanoven poprvé, hodnota byla 5,3. Až do roku 2002 se v ČR vnímání korupce značně zhoršovalo. Od roku 2003 se podle indexu korupční prostředí v ČR zlepšovalo, až do roku 2007, resp. 2008, kdy se hodnota indexu 5,2 dostala na úroveň roku 1997. Zlepšení je možné částečně spojit se schválením protikorupční strategie z roku 2006. Od roku 2009 vnímání korupce opět nabírá klesající charakter. V roce 2011 se opět zhoršilo vnímání korupce v České republice a to již třetím rokem. A to i přesto, že se vláda bojem proti korupci intenzivně zabývá a stále plní jednotlivé body protikorupční strategie.

Pro rok 2011 bylo hodnocení provedeno ve 183 zemích, na základě 17 zdrojů údajů od 14 nezávislých institucí [30].

S hodnotou indexu 9,5 je za nejméně zkorumpovanou zemí světa za rok 2011 považován Nový Zéland. V rámci EU¹⁵ se nejlépe umístilo Dánsko a Finsko se shodnou hodnotou indexu 9,4, zároveň tak obsazují druhé místo ve světovém žebříčku. Naopak nejnižší hodnotu 1,0 získaly země Severní Korea a Somálsko. V rámci EU se nejhůře umístilo Bulharsko s hodnotou 3,3. Česká republika dosáhla hodnoty 4,4, zůstává tak na úrovni některých rozvojových států. V rámci EU se umístila na 21. místě a na světovém žebříčku obsadila příčku 57. – 59. místa společně s Namibií a Saudskou Arábií.

Index BPI

Index plátců úplatků byl zaveden v roce 1999, protože si TI uvědomovala nedostatečnost indexu CPI, který neodráží odpovědnost zemí-exportérů za šíření mezinárodní korupce. Index BPI seřazuje exportující země světa podle jejich sklonu k uplácení [24]. Hodnota BPI = 10 znamená, že země exportuje téměř bez korupce, naopak BPI = 0 označuje zemi, jejíž exportéři uplácí téměř vždy.

V roce 2011 bylo hodnoceno 28 zemí¹⁶. Nejlépe se umístilo Nizozemsko spolu se Švýcarskem, obě země získaly hodnocení 8,8, to znamená, že exportéři z těchto zemí s největší pravděpodobností nebudou nabízet úplatky. Naopak největší tendence k uplácení mají exportéři z Ruska, které se umístilo na poslední příčce s hodnotou 6,1. Dalším státem s velkou pravděpodobností nabízení úplatků je jeden z největších exportérů světa Čína, která se umístila těsně před Ruskem s hodnotou 6,5 [27].

¹⁵ Viz. Příloha A Výsledky indexu CPI v zemích EU 2011.

¹⁶ Viz. Příloha B Výsledky indexu BPI za rok 2011.

2.4.2 Subjektivní a objektivní hodnocení

Hodnocení rozlišujeme také podle skupiny respondentů, zda jsou respondenti místní, většinou manažeři pracující v dané zemi, nebo zda jsou respondenty experti, kteří hodnotí jednotlivé země zvenku. Místní respondenti obvykle lépe znají domácí prostředí, a dovedou tak lépe označit podoby korupce ve své zemi. Výhodou využití vnějších expertů je jejich nezaújatý pohled při srovnávání jednotlivých zemí [22].

Typickým příkladem expertního hodnocení je studie International Country Risk Guide, kterou zpracovává organizace Political Risk Services. Index korupce sestavovaný na základě této studie vyjadřuje rozsah, v němž jsou vysoce i níže postavení vládní úředníci ochotni požadovat a přijímat mimořádné platby. Index je tvořen na základě názorů dobře informovaných odborníků. Výsledky studie jsou zveřejňovány od roku 1982, ale nejsou bezplatně dostupné [36].

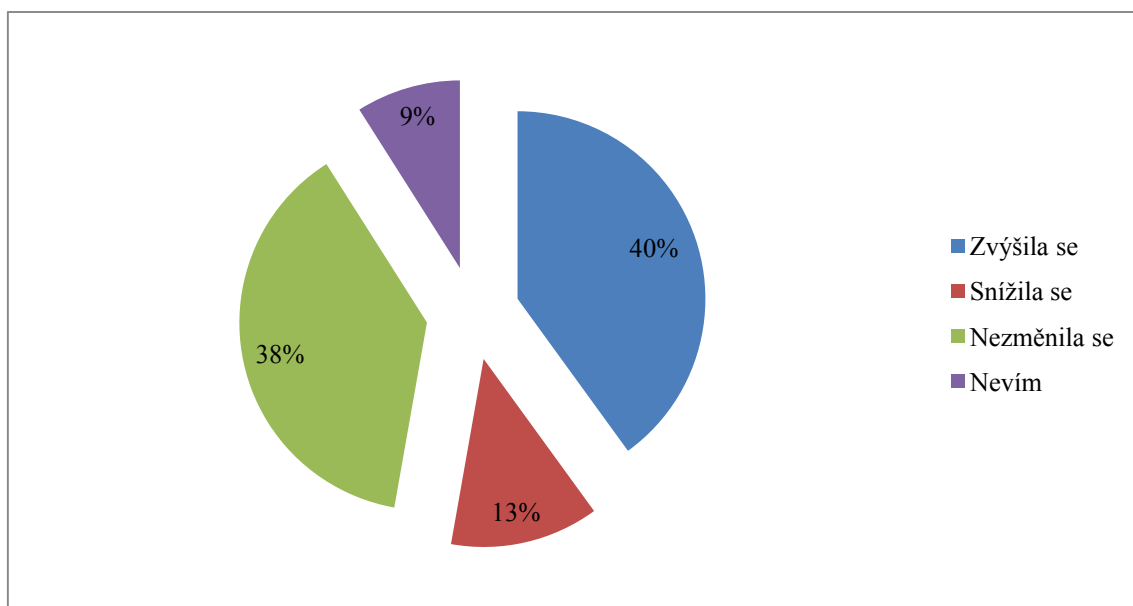
Dalším příkladem může být index GM, který v sobě hodnocení korupce zahrnuje. Je zveřejňován od roku 1996 Světovou bankou. „Výsledný souhrnný index vychází z několika stovek různých individuálních měření, které provádí mezinárodní organizace, poradenské firmy, univerzity, politické a obchodní organizace odhadující riziko, střediska znalců a nevládní organizace, která se týkají především vnímání kvality správy. Kombinována jsou data získaná expertními odhady a data získaná na základě dotazníkového šetření firem a obyvatel [36, str. 30].“

2.4.3 Průzkumy veřejného mínění

Globální barometr korupce

Globální barometr korupce je jediným celosvětovým průzkumem veřejného mínění zaměřeným na názory a zkušenosti respondentů s korupcí. Jelikož jde o průzkum prováděný mezi veřejností, jde o určitý indikátor poskytující obrázek o tom, jak korupce ovlivňuje život jednotlivců na národní úrovni a jak lidé vnímají snahy vlád s korupcí bojovat. Zároveň průzkum odráží osobní zkušenosti respondentů s korupcí v průběhu uplynulého roku [8].

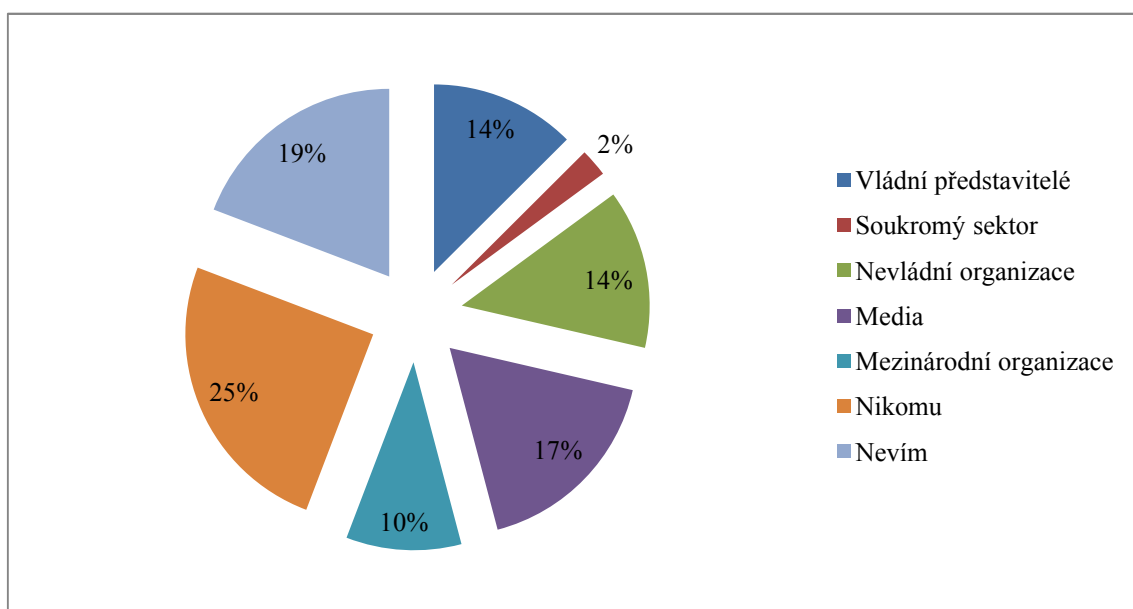
Poslední výzkum proběhl v roce 2010. Sběr informací probíhal od 1. června do 30. září 2010. Výzkum byl prováděn pomocí osobních rozhovorů a dotazování po telefonu nebo online. Výsledky shrnují názory 91 781 respondentů z 86 zemí. V České republice bylo osloveno přibližně 1000 respondentů [8].



Obrázek 6: Jak se změnila míra korupce v posledních 3 letech?

Zdroj: [29]

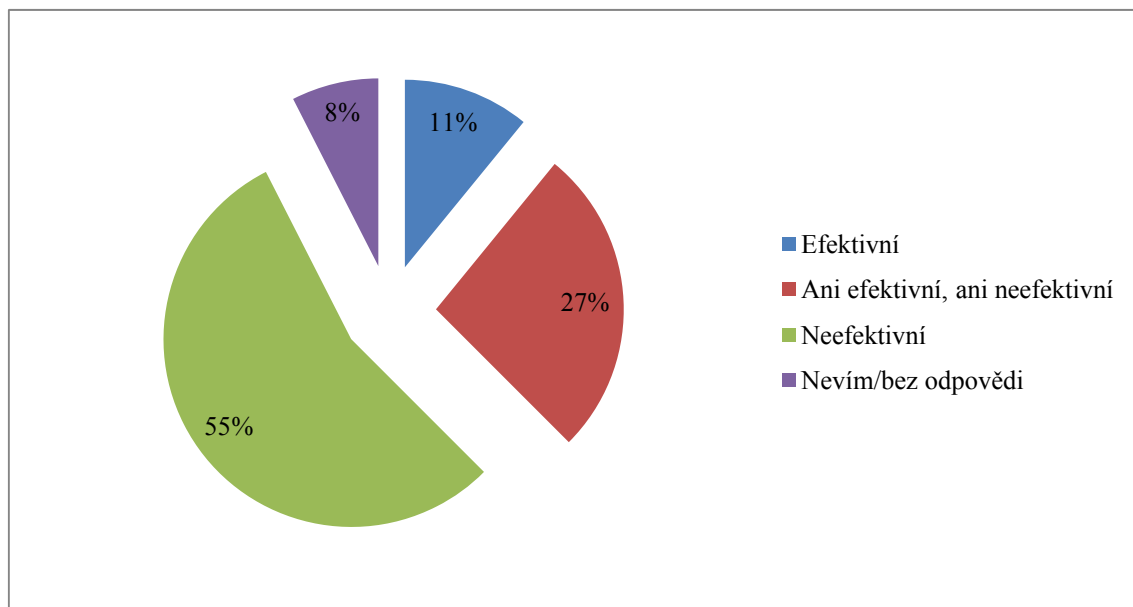
Obrázek 6 znázorňuje názor na změnu míry korupce za poslední 3 roky. Z průzkumu vyplývá, že si 40 % dotázaných myslí, že se míra korupce v ČR za poslední tři roky zhoršila, což odpovídá i vývoji indexu CPI. Opak si myslí pouze 13 % respondentů. Z toho můžeme usuzovat, že pohled většiny laické veřejnosti i odborníků je na míru korupce shodný.



Obrázek 7: Komu lidé nejvíce věří v boji proti korupci rok 2010

Zdroj: [29]

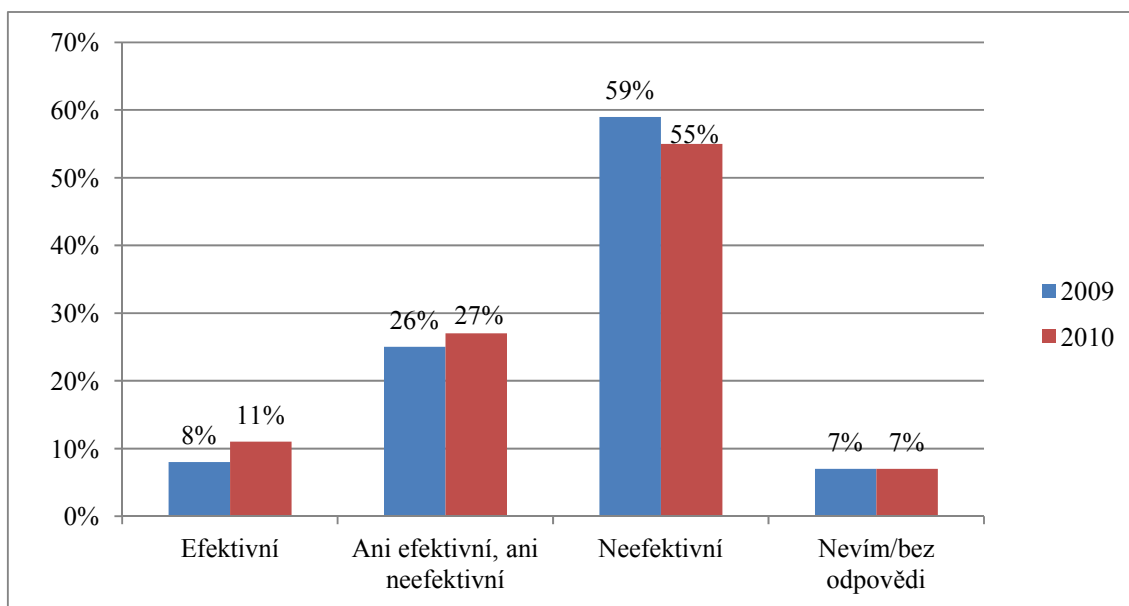
Čeští občané jsou v boji proti korupci skeptičtí, to dokazuje Obrázek 7, kde je vidět, že 25 % dotázaných nevěří v boji proti korupci nikomu. Vládním představitelům věří pouze 13 %. Zvláštní je, že lidé v boji proti korupci nejvíce věří mediím. Media jsou přitom spíše zprostředkovatelem informací a mohou tak na korupci spíše poukazovat, než proti ní účinně bojovat.



Obrázek 8: Hodnocení vládních opatření v boji proti korupci rok 2010

Zdroj: [29]

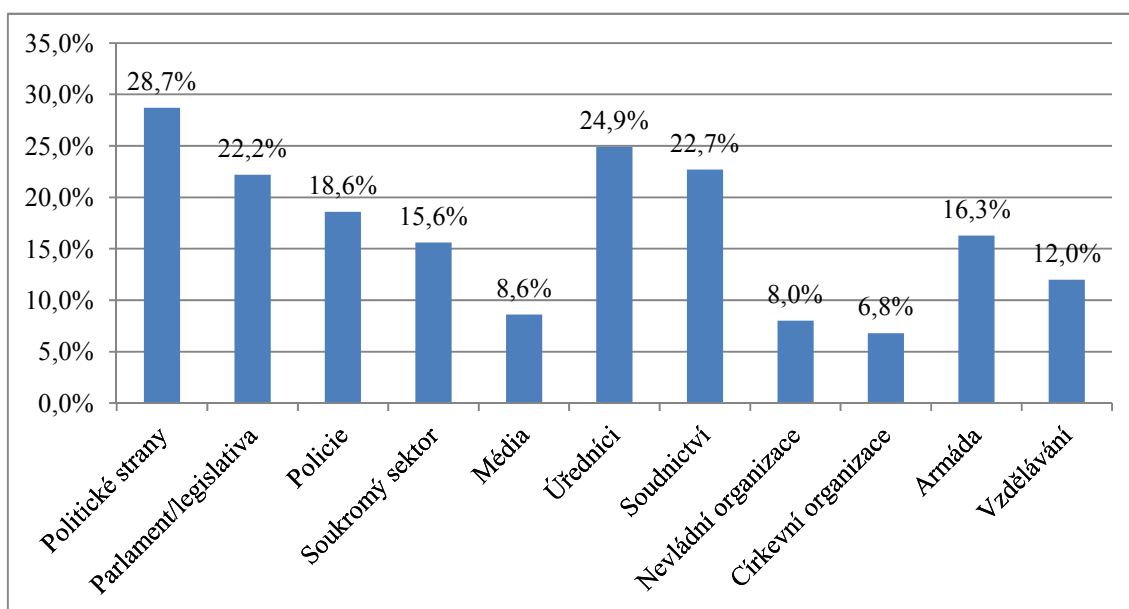
Obrázek 8 zobrazuje, jak lidé vnímají efektivitu vlády v boji proti korupci. Pouze 11 % dotázaných se domnívá, že je vláda v boji proti korupci efektivní, naopak většina dotázaných, celých 55 %, si myslí, že jsou prováděná opatření neefektivní. Toto vnímání můžeme přisuzovat mnoha korupčním aférám, které byly v posledních letech odhaleny.



Obrázek 9: Hodnocení vládních opatření v boji proti korupci srovnání rok 2009 a 2010

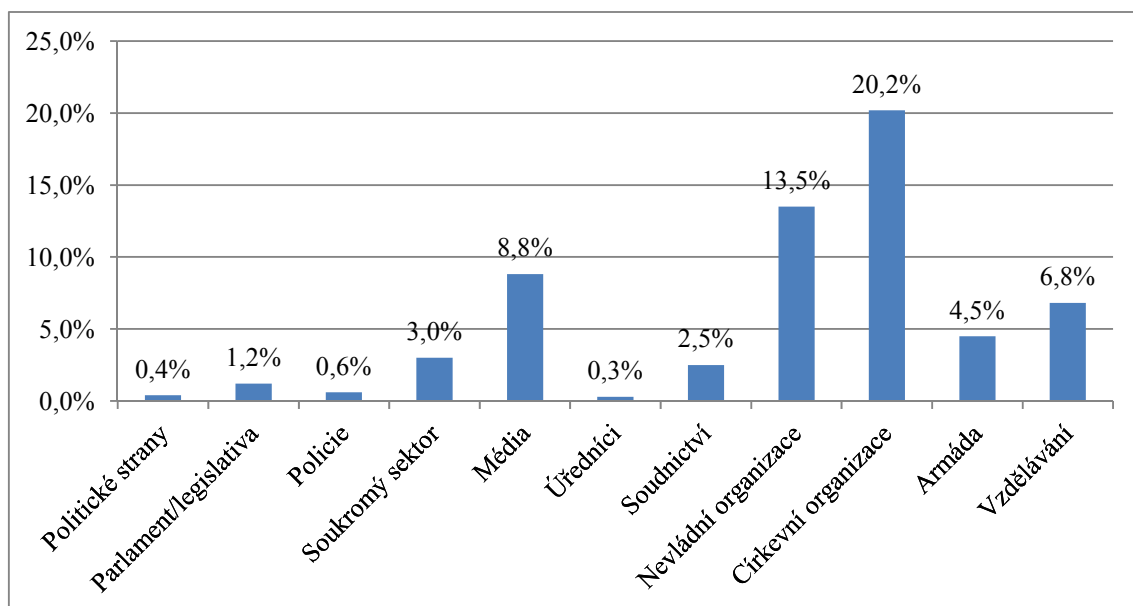
Zdroj:[28] a [29]

Obrázek 9 porovnává hodnocení vládních opatření v boji proti korupci v roce 2010 s rokem 2009. Vnímání efektivity vládních opatření v boji proti korupci se výrazně neliší. Pouze o 3 % více respondentů považuje vládní opatření v roce 2010 oproti roku 2009 za efektivní a o 4 % méně respondentů si myslí, že je vláda v boji proti korupci neefektivní.



Obrázek 10: Oblast nejvíce postižená korupcí

Zdroj:[29]



Obrázek 11: Oblast nejméně postížená korupcí

Zdroj:[29]

Na Obrázku 10 a Obrázku 11 jsou zobrazeny oblasti, kterým respondenti měli přidělovat body od 1 – nejméně zkorumpované po 5 – extrémně zkorumpované. Do grafů byly vybrány oblasti, kterým bylo přiděleno 5 bodů, tzn. nejvíce zkorumpované (Obrázek 10) a 1 bod, tzn. nejméně zkorumpované (Obrázek 11).

3 ZHODNOCENÍ PLNĚNÍ PROTIKORUPČNÍ STRATEGIE

1. Novela zákona o veřejných zakázkách

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Termíny a indikátory plnění

30. červen 2011 – předložit vládě návrh novely zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Stav plnění

Návrh novely zákona o veřejných zakázkách, který by měl významně snížit prostor pro korupci a zvýšit efektivitu zadávání zakázek, byl poslán do připomínkového řízení 1. dubna 2011. Vládou byl návrh schválen na schůzi 18. 5. 2011. Poté byl předložen Poslanecké sněmovně a Senátu. Po projednání byl zákon podepsán prezidentem dne 13. 2. 2012. Zákon nabyl účinnosti 1. 4. 2012.

Mezi významné změny jistě patří:

- snížení limitů podle §12 pro povinné vypsání veřejné zakázky z předchozích 2 mil. Kč u dodávek a služeb na 1 mil. Kč bez DPH a ze 6 mil Kč u stavebních prací na 3 mil. Kč bez DPH (od 1. 1. 2014 bude jednotný limit 1 mil. Kč bez DPH)¹⁷;
- ruší se možnost snižovat počet zájemců na základě lepší kvalifikace nebo losování;
- podle § 2 je dotovaným zadavatelem každá osoba (právnícká nebo fyzická), která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z veřejných finančních zdrojů¹⁸;
- v §16a je definován nový pojem – významná veřejná zakázka¹⁹;
- další nový pojem – osoba se zvláštní způsobilostí se zavádí v § 17²⁰;
- novým pojmem je také hodnotitel veřejné zakázky²¹;
- podle § 84 má zadavatel povinnost zrušit zadávací řízení, pokud by nehodnotil alespoň dvě nabídky.

¹⁷ Díky tomuto snížení limitů se zvýší objem veřejných zakázek, které budou pod kontrolou.

¹⁸ Dotovaný zadavatel musí postupovat stejně jako veřejný zadavatel.

¹⁹ V případě, že je zadavatelem veřejné zakázky stát, za významnou veřejnou zakázku se pokládá zakázka v předpokládané hodnotě nejméně 300 mil Kč. Pokud veřejnou zakázku zadává samospráva, za významnou se pokládá veřejná zakázka v předpokládané hodnotě nejméně 50 mil Kč. Zakázky tohoto typu vždy podléhají schválení vlády nebo zastupitelstva.

²⁰ Osoba, která je v pracovněprávním vztahu k veřejnému zadavateli a která absolvovala vzdělávací program Ministerstva pro místní rozvoj. Bude členem hodnotících komisí.

²¹ Hodnotitelé budou součástí hodnotících komisí u významných zakázek a mohou podávat návrhy k prošetření na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

2. Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termíny a indikátory plnění

30. června 2011 - předložit vládě věcný záměr zákona o úřednících, ve kterém bude jednoznačně určena hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve veřejné správě zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy a stanoven systém odměňování. Důraz by měl být kladen na úpravu základních povinností úředníka, včetně povinného vzdělávání, za předpokladu maximálního využívání lektorů z řad zaměstnanců státní správy.

31. leden 2012 - předložit vládě návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.

30. červen 2012 (30. září 2012) - předložit vládě návrh paragrafového znění zákona o úřednících.

Stav plnění

V současné době existují v českém právním řádu dva zákony upravující problematiku úředníků. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů.

Na jednání vlády 15. února vláda schválila návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy. Premiér vlády po jednání uvedl: „Ministerstvo vnitra na základě dnešního jednání vlády zahájí neprodleně práci na tvorbě návrhu paragrafového znění.“ Ministerstvo vnitra by dokument mělo připravit do 30. září 2012.

3. Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů

Gestor: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti

Termíny a indikátory plnění

31. prosinec 2011 (prodloužený termín 29. 2. 2012) - předložit vládě návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, s cílem snížit rizika korupčního prostředí.

Stav plnění

Od 14. června do 30. června 2011 probíhalo vnitroresortní připomínkové řízení. Materiál byl také zveřejněn pro veřejnou diskusi na webových stránkách Ministerstva vnitra.

Materiál byl vládě předložen k projednání dne 2. března 2012.

Návrh zákona prozatím není schválen, byl projednáván na 97. zasedání Legislativní rady vlády dne 5. dubna 2012 kde ho předložil ministr vnitra Jan Kubice. Legislativní rada vlády projednávání návrhu zákona přerušila. Projednávání návrhu mělo být dokončeno na zasedání Legislativní rady vlády dne 17. května 2012, kde bylo předloženo několik variant upraveného znění návrhu. Projednávání návrhu bylo opět přerušeno.

4. Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu

Gestor: Ministerstvo financí

Termíny a indikátory plnění

31. prosinec 2011 (prodloužený termín 30. června 2012) – předložit vládě analýzu obsahující návrhy legislativních, organizačních, systémových a dalších opatření směřujících k tomu, aby zástupci státu jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí státu byli vybíráni podle odbornosti a současně, aby zástupci územních samospráv jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí územních samospráv byli vybíráni podle odbornosti, k jejímu rozhodnutí o dalším postupu.

31. květen (prodloužený termín 30. září 2012) – na základě rozhodnutí vlády o výběru varianty řešení předložit vládě legislativní návrh řešení a případných dalších opatření tak, aby zástupci státu/územních samospráv jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí státu/územních samospráv byli vybíráni podle odbornosti, včetně zajištění zveřejňování jejich odměn za činnost v těchto orgánech (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu).

Stav plnění

Ministerstvo vnitra za účelem splnění tohoto vládního úkolu ustavilo pracovní skupinu z odborníků na právo na informace a na související oblasti, která na celkem pěti zasedáních postupně projednala aplikační problémy práva na informace a navrhla možnosti jejich řešení.

Na 5. jednání Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí konaného dne 28. března 2012 ministr financí Kalousek uvedl, že připomínky obsahují 90 stran, přičemž jsou

protichůdné a bude třeba vytvořit pracovní skupinu složenou z náměstků ministra financí a ministra vnitra a následně zorganizovat seminář, aby došlo ke konečné shodě.

5. Posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům

Gestor: Ministerstvo spravedlnosti

Termíny a indikátory plnění

31. prosinec 2011 – předložit vládě materiál, obsahující legislativní návrhy novely Ústavy ČR, směřující k rozšíření pravomocí NKÚ ve smyslu zavedení výkonu kontrolní činnosti i v oblasti nakládání s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací.

30. září 2012 – předložit vládě analýzu možností, jak posílit vymahatelnost a způsob kontroly nápravných opatření.

Stav plnění

Na jednání vlády dne 27. 4. 2011 byla usnesením č. 299 schválena novela Ústavy ČR týkající se rozšíření působnosti NKÚ. Tentýž den vláda přijala usnesením č. 300 návrh zákona, který mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

V Poslanecké sněmovně proběhlo první čtení na 19. schůzi dne 17. 6. 2011. Návrh novely Ústavy ČR je projednávám jako sněmovní tisk č. 351 a novela zákona o NKÚ jako sněmovní tisk č. 352.

6. Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termíny a indikátor plnění

30. červen 2011 – předložit vládě materiál pro informaci.

Stav plnění

Byla vytvořena pracovní skupina, která připravuje způsob zajištění souladu realizace strategie Smart Administration a strategie Digitální agenda pro Evropu.

Smart Administration je strategie ČR pro období 2007-2015, kterou se řídí implementace Efektivní veřejné správy a přátelských veřejných služeb.

Digitální agenda je jedním z pilířů strategie Evropa 2020. Představuje přehled prioritních oblastí pro období 2010-2020 z pohledu Evropské komise.

Jelikož se jedná o materiál nelegislativní povahy bez návrhu usnesení, nebyl materiál předložen do mezirezortního připomínkového řízení. Vládě byl materiál předložen pro informaci dne 30. 6. 2011. Materiál popisuje opatření přijatá či připravovaná pro zajištění souladu dle výše uvedených bodů. Vláda byla s materiálem seznámena na své schůzi konané dne 13. 7. 2011.

7. Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termíny a indikátory plnění

31. prosinec 2011 – předložit vládě materiál obsahující identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, včetně návrhů řešení identifikovaných problémů.

31. říjen 2012 – předložit vládě návrh legislativních změn podle variant doporučených v analýze schválené usnesením vlády ze dne 4. ledna 2012 č. 3.

31. prosinec 2012 – předložit vládě návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům.

Stav plnění

Ministerstvo vnitra dokončilo práce na materiálu pro jednání vlády, který obsahuje návrh příslušných legislativních opatření. Vnitrozortní připomínkové řízení bylo zahájeno dne 19. 10. 2011 s termínem do 2. 11. 2011. Mezirezortní připomínkové řízení probíhalo v termínu od 10. 11. do 2. 12. 2011. Materiál byl vládě předložen k projednání dne 22. prosince 2011, přičemž vláda jej vzala na vědomí usnesením ze dne 4. 1. 2012 č. 3; současně schválila „Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků“ a uložila ministrovi vnitra zpracovat a předložit vládě do 31. 10. 2012 návrh legislativních změn podle variant doporučených v předmětném shrnutí.

8. Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci

Gestor: Ministerstvo spravedlnosti

Termíny a indikátory plnění

29. únor 2012 – předložit vládě věcný záměr nového zákona o státním zastupitelství, jenž bude obsahovat posílení nezávislosti státního zastupitelství a odpovědnost za výkon svěřené pravomoci. Bude navržena změna způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, změna způsobu dohledové pravomoci nadřízených, změna způsobu a formy ukládání závazných pokynů a v neposlední řadě rovněž změna způsobu přidělování případů.

30. červen 2012 – předložit vládě návrh nového zákona o státním zastupitelství.

Stav plnění

Byla ustanovena koaliční pracovní skupina pro reformu justice a soustavy státních zastupitelství, která řeší tuto problematiku komplexně. Teze novely, ze kterých je vytvářen věcný záměr nového zákona, byly projednány ve dnech 13. a 14. 10. 2011 na jednání státních zástupců v Kroměříži, za účasti zástupců Ministerstva spravedlnosti. Zároveň byly teze předloženy místopředsedkyni vlády jako podklad pro jednání koaliční pracovní skupiny pro reformu justice a soustavy státních zastupitelství.

Zásadní navrhované změny:

Vytvoření speciálního protikorupčního útvaru, do jehož působnosti mají náležet korupční trestné činy a trestné činy s korupcí typicky související. Tento útvar bude zřízen při NSZ jako jednotný centrálně působící útvar na celém území ČR bez poboček. V útvaru bude státní zástupce NSZ s postavením náměstka nejvyššího státního zástupce, jmenovaný na dobu 7 let. Nejvyšší státní zástupce nebude oprávněn dávat mu pokyny zasahující do vyšetřování.

Redukce soustavy státního zastupitelství na tři stupně. Nově bude definována nezávislost státního zastupitelství jako instituce a nezávislost státních zástupců na moci výkonné, na místních orgánech, jakýchkoli vnějších vlivech, včetně vlivů politických. Výslovně bude v zákoně deklarována zásada výlučné pravomoci a působnosti státního zastupitelství.

Poté, co vláda schválí věcný záměr zákona, bude zahájena práce na paragrafovém znění nového zákona o státním zastupitelství.

9. Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob

Gestor: Ministerstvo spravedlnosti

Termíny a indikátory plnění

31. prosinec 2010 – předložit vládě návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

31. prosinec 2011 – vláda zajistí všechny podmínky, tak aby mohla být ratifikována Úmluva OSN proti korupci, kterou Česká republika podepsala dne 22. dubna 2005, a současně, aby byl naplněn požadavek Trestněprávní úmluvy o korupci, podepsané Českou republikou dne 15. října 1999, a Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích, podepsané Českou republikou dne 17. prosince 1997.

31. květen 2012 – předložit vládě návrh na ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci.

Stav plnění

Dne 29. 12. 2010 byl vládě předložen k projednání návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Vláda návrh zákona schválila na své schůzi konané dne 23. 2. 2011 usnesením č. 134. Dne 15. 3. 2011 byl návrh předložen Poslanecké sněmovně. V Poslanecké sněmovně byl návrh zákona projednáván jako sněmovní tisk č. 285. Prvé čtení v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 10. 5. 2011 na 16. schůzi. Ústavně právní výbor projednal návrh dne 29. 6. 2011 a přijal usnesení č. 58 (doporučuje návrh schválit). Druhé čtení proběhlo dne 21. 9. 2011 a třetí čtení dne 27. 9. 2011 na 23. schůzi (usnesení č. 771). Zákon byl Senátem schválen na schůzi dne 27. 10. 2011 usnesením č. 402. Zákon byl doručen dne 3. 11. 2011 prezidentovi republiky, který jej nepodepsal a dne 18. 11. 2011 ho vrátil Poslanecké sněmovně. Hlasování o zákonu vráceném prezidentem proběhlo 6. 12. 2011 na 32. schůzi. Sněmovna setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 857). Zákon byl vyhlášen dne 22. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 146 pod číslem 418/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012.

V návaznosti na přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a v souladu s Plánem nelegislativních úkolů vlády ČR na 1. pololetí 2012 bude vládě předložen návrh na ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC). Zároveň jsou tak splněny podmínky Trestněprávní úmluvy o korupci a Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích.

10. Posílení restituční funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termíny a indikátory plnění

30. červen 2011 – vypracovat materiál, obsahující termínovaná opatření na realizaci systémových, organizačních a dalších změn. Především se jedná o změny, které vedou k reorganizaci a efektivnímu fungování ÚOKFK.

Stav plnění

Podklad obsahující termínovaná opatření na provedení systémových opatření byl zpracován už v roce 2010. Schválen byl na poradě ministra vnitra dne 18. 11. 2010 usnesením č. 3.1.

Reorganizace ÚOKFK již proběhla. Bylo také zajištěno specializované pracoviště na vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti.

11. Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání

Gestor: Úřad vlády ČR

Termíny a indikátory plnění

30. duben 2012 (31. květen 2012) – předložit vládě materiál, obsahující analýzu stávající situace (včetně případných návrhů opatření organizačního a legislativního charakteru) v oblasti whistleblowingu, včetně identifikace zásadních problémů s návrhy na jejich řešení.

Stav plnění

Proběhlo shromažďování informací a odborná diskuze. Dne 11. 10. 2011 proběhla schůzka pracovníků ÚV s jedním z významných světových odborníků na problematiku whistleblowingu, panem Tomem Devinem z USA. ÚV přijal jeho nabídku k další spolupráci, která bude koordinována s pracemi TIC. Zástupci ÚV úzce spolupracují i s dalšími americkými experty na whistleblowing. ÚV disponuje dílčí analýzou o problematice whistleblowingu a ochrany oznamovatelů v ČR, z níž vyplynuly základní teze, které byly projednány na jednání Poradního sboru předsedkyně Vládního výboru dne 9. 1. 2012. Na základě tohoto jednání bude navržen další postup řešení ochrany oznamovatelů v ČR.

Tento bod byl předmětem diskuze na 6. jednání Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí. Vládní výbor vzal na vědomí nelegislativní materiál zpracovaný místopředsdkyní vlády a jednohlasně doporučil vládě zpracovat legislativní návrh řešící právní úpravu oznamování trestněprávních jednání s úpravou ochrany zaměstnanců jako oznamovatelů.

Tabulka 1 Plnění priorit Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012

PRIORITA	TERMÍN	STAV PLNĚNÍ	ZPŮSOB PLNĚNÍ
Změna zákona o veřejných zakázkách	30. 6. 2011	SPLNĚNO	Novela zákona o veřejných zakázkách
Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy	30. 9. 2012	ČÁSTEČNĚ SPLNĚNO	Návrh zákona o úřednících veřejné správy
Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů	29. 2. 2012	SPLNĚNO	Návrh zákonů o územních samosprávných celcích
Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společnostmi s majetkovou účastí státu	30. 9. 2012	PROZATÍM NESPLNĚNO	Analýza současného stavu právní úpravy a příprava nového paragrafového znění.
Posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům	31. 12. 2011	SPLNĚNO	Návrh novely Ústavy ČR a novela zákona o NKÚ
Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy	30. 6. 2011	SPLNĚNO	Předložení materiálu pro informaci
Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím	31. 10. 2012	ČÁSTEČNĚ SPLNĚNO	Návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím
Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci	30. 6. 2012	PLNĚNO	Návrh novely zákona o státním zastupitelství
Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob	31. 12. 2011	SPLNĚNO	Schválení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob
Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů	30. 6. 2011	SPLNĚNO	Návrh na opatření efektivního fungování ÚOKFK
Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání	31. 5. 2012	SPLNĚNO	Předložení analýzy a návrhů opatření

Zpracováno podle:[31][32][34] a [35].

Tabulka 1 obsahuje souhrnný přehled o plnění priorit Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

Informace o plnění byly čerpány z internetových stránek Vlády ČR, z jednotlivých tiskových zpráv [32] a záznamů jednání [34] Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, tiskových zpráv Legislativní rady vlády [31] a ze zpráv o plnění strategie [35].

4 NÁVRH DOPORUČENÍ

Jak již bylo uvedeno, je většina úkolů ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 již splněna. I když jsou opatření označena jako splněná, prozatím výrazně nepřispěla ke zmenšení prostoru pro korupci. Hlavním důvodem je znění úkolů ve strategii. Většina úkolů je považována za splněné, pokud je předložen pouhý návrh či analýza, není hodnocena účinnost těchto opatření. Komplikací je také zdlouhavý proces schvalování zákonů. Důležité je, aby návrhy nabyly účinnosti. Pak mohou být efektivním prostředkem v boji proti korupci. Dalším problémem je rozsah protikorupční strategie. Bylo by vhodné určit si méně opatření, které by byly dovedeny do úspěšného konce, včetně schválení návrhů zákonů.

Podle výsledků veřejného mínění²² jsou vládní protikorupční opatření spíše neúčinná. To dokládá i vývoj indexu CPI²³, podle kterého v posledních letech míra korupce v České republice roste. S tím koresponduje i výsledek globálního barometru korupce, kde se podle názorů občanů ČR míra korupce za poslední roky spíše zvýšila, jak dokládá Obrázek 8. Podle téhož výzkumu většina lidí pokládá vládní opatření proti korupci za neefektivní. Ve srovnání s rokem 2009 se v roce 2010 toto mínění výrazně nezměnilo²⁴.

V boji proti korupci lidé nejvíce věří mediím a nevládním organizacím, nejméně pak věří soukromému sektoru a mezinárodním organizacím²⁵. Nevládní organizace jsou zároveň pokládány za oblast, která je nejméně zasažena korupcí. Naopak za nejvíce zkorumpované lidé považují politické strany a úředníky. V aktuální strategii nejsou do boje proti korupci nevládní organizace zařazeny. Při přípravě další protikorupční strategie by bylo vhodné, aby byly tyto nevládní organizace zapojeny do boje proti korupci. Například by mohly organizovat přednášky, kde by odborníci seznamovali zájemce s problematikou korupce a boje s ní.

Regulace lobbingu

Mnoho občanů ČR považuje lobbing za synonymum korupce. Důvodem je, že v ČR není lobbing upraven legislativou. Již několikrát bylo usilováno o regulaci lobbingu, nikdy však nedošlo ke schválení konkrétního zákona. Naši zákonodárci by si mohli vzít příklad z Velké Británie, kde je lobbing regulován.

²² Viz. Obrázek 8 Hodnocení vládních opatření v boji proti korupci rok 2010.

²³ Viz. Obrázek 5 Vývoj indexu CPI v České republice v letech 1996 - 2011.

²⁴ Viz. Obrázek 9 Hodnocení vládních opatření v boji proti korupci srovnání rok 2009 a 2010.

²⁵ Viz. Obrázek 7 Komu lidé nejvíce věří v boji proti korupci.

V Británii je lobbying regulován jak na straně lobbistů, tak i na straně veřejných činitelů. Existuje tam mnoho etických kodexů pro veřejné činitele. Ze strany státu je hlavním nástrojem pro regulaci lobbyingu Registr finančních zájmů poslanců. V registru jsou evidovány informace o veškerých finančních zájmech a materiálních užitech, které poslanec získal a o kterých by si ostatní mohli myslet, že mohou značně ovlivnit jeho jednání. Zákodárci musí do registru oznamovat jiné zaměstnání, přijaté sponzorství či majetek. V případě darů musí registrovat jen ty, které souvisí s výkonem mandátu. Registraci je třeba provést nejpozději do čtyř týdnů od změny relevantních zájmů. Dále v Británii existují další tři elektronické registry. Jedná se o registr zaměstnanců sekretariátů zákonodárců a jejich výzkumných asistentů, novinářů a smíšených skupin. Další regulace je samoregulace lobbistů. V Británii existuje několik lobbistických organizací. Mezi nejdůležitější patří Asociace profesionálních politických konzultantů, Asociace konzultantů na vztahy s veřejností a Autorizovaný institut vztahů s veřejností. Každá asociace má vlastní etický kodex, který se lobbisté zavazují dodržovat [11].

Dalším vzorem by našim zákonodárcům mohla být regulace lobbyingu v USA, kde je lobbying považován za zákonný prostředek k ovlivňování veřejné volby. V roce 1995 byl přijat Zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbyingu, který lobbying upravuje. Podle tohoto zákona je lobbistou osoba, která je najatá nebo udržovaná klientem za určitou odměnu za služby, které zahrnují více než jeden lobbistický kontakt, a která se věnuje lobbování alespoň 20 % svého pracovního času v průběhu šesti měsíců ve prospěch svých klientů. V zákoně také najdeme definici lobbistických aktivit, které jsou definovány jako lobbistický kontakt nebo pokus o tento kontakt, které zahrnují přípravu a plánování aktivit, výzkum a jiné přípravné práce, s úmyslem je v době jejich uskutečnění využít pro kontakty a koordinaci s lobbistickými aktivitami ostatních. Lobbisté jsou povinni se registrovat [11].

Aby mohl být lobbying v České republice regulován, bylo by třeba přizpůsobit tomu legislativu. Důležitým krokem je přijmout zákon, který by se lobbyingem zabýval. V zákoně by měla být přesně definována činnost, která bude považována za lobbying. Měla by být zavedena povinnost lobbistů se registrovat a za porušení této povinnosti udělovat sankce. Lobbista by měl uvést, za koho jedná, v jaké věci a za kterým poslancem přišel. Zároveň by mělo být zveřejněno, jaký výsledek schůzka přinesla. Pro poslance by měl existovat etický kodex, ve kterém bude zakotveno, že nesmí jednat s lobbisty, kteří nebudou uvedeni v registru. Regulace lobbyingu by měla přispět ke zmenšení prostoru pro korupci. Pokud by byl lobbying regulován, nebyl by už v očích občanů vnímán jako negativní jev.

Zrušení anonymních akcií

Problém anonymních akcií je, že není možné zjistit vlastníka těchto cenných papírů. Na listinných cenných papírech na doručitele není uvedeno jméno vlastníka ani není povinnost tyto cenné papíry evidovat v žádném veřejném registru. Změna majitele se provádí pouze předáním. Vedle akcií na doručitele existují akcie na jméno, kde je jméno vlastníka uvedeno a převod se provádí rubopisem. Na akciích je tak každý majitel zaevidován. Akcie mohou existovat v listinné a zaknihované (elektronické) podobě. Zaknihované akcie jsou zapsány na účtu cenných papírů, díky tomu je možné dohledat majitele akcie.

Jedna z možností, jak nahradit anonymní akcie je převést všechny akcie na majitele v listinné podobě do podoby zaknihované. Anonymní akcie dávají prostor korupci především v oblasti veřejných zakázek.

Uchazeč o veřejnou zakázku nemá povinnost sdělovat zadavateli informace o své vlastnické struktuře, tím vzniká prostor pro korupci a střet zájmů. Není prokazatelné, zda například člen zastupitelstva nebo jeho příbuzný nevlastní část společnosti, která se uchází o veřejnou zakázku. Zrušení anonymních akcií by tak mělo za následek transparentnější veřejné zakázky.

Drobná korupce

Důležité je také nepodceňovat drobnou korupci jako jsou úplatky poskytované úředníkům (např.: za účelem kladného vyřízení stavebního povolení) a policistům (např.: úplatek místo blokové pokuty). Ta není sice tak závažná, jako například korupce spojená s veřejnými zakázkami, ale i přesto škodí.

Pro omezení drobné korupce je nutné, aby byli občané informováni, protože především oni mohou na drobnou korupci upozornit. Bylo by vhodné, aby byly dostatečně zveřejňovány možnosti, co dělat v případě, že se setkáme s korupcí. Tyto možnosti by mohly být více propagovány přes média. Další možností jak veřejnost informovat by bylo uskutečnit pomocí neziskových organizací přednášky s odborníky na středních a vysokých školách.

Jak dokládají výsledky zrušené protikorupční linky, bylo mnoho stížností podáno v souvislosti s drobnou korupcí. Bohužel nebyla protikorupční linka kvalitním zdrojem informací o korupci, což mohlo být způsobeno právě nedostatečnými informacemi o její existenci.

ZÁVĚR

Korupce je považována za jeden z nejzávažnějších problémů dnešní společnosti. Práce je zaměřena především na korupci a protikorupční politiku v České republice.

Cílem práce je analýza korupčního prostředí v České republice zejména v oblasti působení veřejného sektoru a zhodnocení protikorupční politiky prosazované vládou od roku 2010 do současnosti.

První kapitola se zabývá postupným vymezením korupce a pojmů s ní úzce souvisejících. Je popsán vztah mezi korupcí a českým právním řádem. Velkým nedostatkem českého právního řádu je, že zde není korupce definována. Ovšem zavést pojem korupce do legislativy je složité, protože neexistuje žádná všeobecně přijímaná definice korupce. Existují pouze trestné činy úplatkářství a trestné činy úředních osob, které mají povahu korupce. Dále jsou zde zmíněny formy a možné výskyty korupce.

Druhá kapitola se zaměřuje na protikorupční politiku, kde je proveden výčet protikorupčních nástrojů. Je zde popsána aktuální protikorupční strategie vlády. Dále jsou zde zmíněny organizace, které se zabývají bojem proti korupci. Proti korupci probíhá boj na úrovni národní i mezinárodní, vládní i nevládní. V kapitole jsou také popsány některé metody měření korupce a výsledky vybraných průzkumů. Pozornost je věnována výzkumům, které provádí mezinárodní nevládní organizace Transparency International. Byly vybrány, protože jsou to nejrozsáhlejší průzkumy, které jsou veřejně přístupné.

Třetí kapitola shrnuje plnění priorit aktuální strategie v boji proti korupci. Priority jsou buď splněny, nebo je intenzivně pracováno na jejich plnění.

V poslední kapitole je zpracováno hodnocení prosazované protikorupční politiky a návrhy dalších možných protikorupčních opatření. Navrhována je regulace lobbingu, kde je jako vzor uvedena regulace ve Velké Británii a regulace v USA. Především je doporučena nutnost úpravy lobbingu zákonem. Dalším možným protikorupčním opatřením by mohlo být zrušení anonymních akcí, hlavně z důvodu transparentnějších veřejných zakázek. V neposlední řadě je doporučeno, že by se pozornost měla věnovat i drobné korupci, zejména by měla být dostatečná informovanost občanů o korupci.

Boj s korupcí je nekončící úkol vlád i nevládních organizací, to však nestačí. Je nutné, aby existovala vzájemná spolupráce těchto organizací a občanů, kteří by se neměli bát na korupci upozornit, pokud se s ní setkají.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] Bezkorupce. O nás [online]. 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/o-nas/>
- [2] DAVID, Vladislav a Alexander NETT. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H. Beck, 2007, 345 s. Právo a společnost. ISBN 978-807-1795-629.
- [3] DUFKOVÁ, Ivana a Jiří ZLÁMAL. Korupce. Praha: Střední policejní škola Ministerstva vnitra, 2005, 71 s. bez ISBN.
- [4] EUROPA Úmluva Organizace spojených národů o boji proti korupci [online]. 2012 [cit. 2012-03-30]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_cs.htm
- [5] Evropská komise. OLAF: Evropský úřad pro boj proti podvodům [online]. 2011 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_cs.htm
- [6] Evropská komise. OLAF: Naše činnost. [online]. 2011 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_cs.htm
- [7] FRÍČ, Pavol. Korupce na český způsob. Praha: G plus G, 1999, 302 s. ISBN 80-861-0326-9.
- [8] Globální barometr korupce 2010. In: Transparency International [online]. 2011 [cit. 2012-03-09]. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/publikace/indexy/gbk_2010/GCB2010_CZ_QA.pdf
- [9] CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, 281 s. ISBN 978-807-2018-536.
- [10] CHMELÍK, Jan. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, 222 s. ISBN 80-720-1434-X.
- [11] LABOUTKOVÁ, Šárka a Petr VYMĚTAL. Lobbying v moderních demokraciích. Praha: Grada, 2010, 256 s. ISBN 978-802-4731-650.
- [12] Ministerstvo vnitra České republiky. Jak definovat pojem korupce? [online]. 2010 [cit. 2012-02-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>

- [13] Ministerstvo vnitra České republiky. Státy proti korupci GRECO [online]. 2010 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/staty-proti-korupci-greco.aspx>
- [14] OSN Praha. Zprávy - Mezinárodní den proti korupci [online]. 2011 [cit. 2012-03-30]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1741>
- [15] PETROVSKÝ, Karel. Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, 192 s. ISBN 80-868-6194-5.
- [16] ROUDNÝ, Radim a Josef ZILVAR. Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2001, 143 s. ISBN 80-719-4314-2.
- [17] Růžový panter [online]. 2010 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.ruzovypanter.cz/ruzovypanter.html>
- [18] Růžový panter [online]. 2010 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.ruzovypanter.cz/news_detaily.php?treeId=2
- [19] Statut Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí. In: Vláda České republiky [online]. 2011 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/STATUT-VLADNIHO-VYBORU-PRO-KOORDINACI-BOJE-S-KORUPCI---final.pdf
- [20] Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2009 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/aktualizace-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2006-az-2011.aspx>
- [21] Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2011 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx
- [22] ŠTIČKA, Michal. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, 212 s. ISBN 978-808-7123-041.
- [23] Transparency International ČR. Index CPI 2011. [online]. 2012 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index-cpi-2011/>
- [24] Transparency International ČR. Indexy [online]. 2011 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/indexy/>
- [25] Transparency International ČR. O nás [online]. 2011 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/o-tic/>

- [26] Transparency International. About us [online]. 2007 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: http://www.transparency.org/about_us
- [27] Transparency International. Bribe Payers Index Report 2011 [online]. 2011 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: <http://bpi.transparency.org/results/>
- [28] Transparency International. Global Corruption Barometer [online]. 2010 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009
- [29] Transparency International. Global Corruption Barometer 2010 [online]. 2012 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010_11/in_detail
- [30] Transparency International. Policy research [online]. 2012 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
- [31] Vláda České republiky. Tiskové zprávy [online]. 2009 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=399>
- [32] Vláda České republiky. Tiskové zprávy [online]. 2009 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=854>
- [33] Vláda České republiky. Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí [online]. 2009 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/vladni-vybor-pro-koordinaci-boje-s-korupci-87015/>
- [34] Vláda České republiky. Záznamy z jednání [online]. 2009 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=855>
- [35] Vláda České republiky. Zprávy o plnění [online]. 2009 [cit. 2012-06-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/protikorupcni-strategie/zpravy-o-plneni/zpravy-o-plneni-92091/>
- [36] VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consulting, 2007, 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.
- [37] Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice [online]. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, 71 s. [cit. 2012-04-12]. ISBN 978-808-7123-119. Dostupné z: Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, 71 s. ISBN 978-808-7123-119.

- [38] Wiki Bezkorupce. Etický kodex zastupitele [online]. 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: http://wiki.bezkorupce.cz/wiki/eticky_kodex_zastupitele
- [39] Wiki Bezkorupce. Opatření ve veřejných zakázkách [online]. 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: http://wiki.bezkorupce.cz/wiki/opatreni_ve_verejnych_zakazkach
- [40] Wiki Bezkorupce. Protikorupční nástroje [online]. 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: http://wiki.bezkorupce.cz/wiki/protikorupcni_nastroje
- [41] Wiki Bezkorupce. Protikorupční strategie [online]. 2010 [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: http://wiki.bezkorupce.cz/wiki/protikorupcni_strategie
- [42] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- [43] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- [44] Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- [45] Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších zákonů
- [46] Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- [47] Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- [48] Zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- [49] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [50] Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- [51] Zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů
- [52] Zpráva o boji proti korupci v ČR za rok 2011. In: Bezkorupce [online]. 2011 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava_oziveni_protikorupci_2011.pdf
- [53] Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2006 až 2007. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2008 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-plneni-ukolu-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-za-obdobi-let-2006-az-2007-pdf.aspx>
- [54] Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2008 až 2009. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-plneni-ukolu-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-za-obdobi-let-2008-az-2009-pdf.aspx>

[55] Zpráva Oživení, o. s., o provozu protikorupční linky 199 za období leden - prosinec 2011. In: Bezkorupce [online]. 2012 [cit. 2012-04-12]. Dostupné z: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/02/zprava_rok_2011_linka199_pro-MVCR+grafy.pdf

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A Výsledky indexu CPI v zemích EU 2011

Příloha B Výsledky indexu BPI za rok 2011

Příloha A Výsledky indexu CPI v zemích EU 2011

Pořadí země	Pořadí v EU	Země	CPI 2011	Použité průzkumy
2	1	Dánsko	9,4	8
2	1	Finsko	9,4	8
4	3	Švédsko	9,3	9
7	4	Nizozemí	8,9	9
11	5	Lucembursko	8,5	8
14	6	Německo	8,0	10
16	7	Rakousko	7,8	10
16	7	Velká Británie	7,8	10
19	9	Belgie	7,5	9
19	9	Irsko	7,5	8
25	11	Francie	7,0	10
29	12	Estonsko	6,4	10
30	13	Kypr	6,3	5
31	14	Španělsko	6,2	9
32	15	Portugalsko	6,1	8
35	16	Slovinsko	5,9	8
39	17	Malta	5,6	5
41	18	Polsko	5,5	12
50	19	Litva	4,8	9
54	20	Maďarsko	4,6	11
57	21	Česká republika	4,4	12
61	22	Lotyšsko	4,2	7
66	23	Slovensko	4,0	10
69	24	Itálie	3,9	9
75	25	Rumunsko	3,6	10
80	26	Řecko	3,4	8
86	27	Bulharsko	3,3	10

Zdroj:[23]

Příloha B Výsledky indexu BPI za rok 2011

Pořadí země	Země	BPI 2011
1	Nizozemsko	8,8
1	Švýcarsko	8,8
3	Belgie	8,7
4	Německo	8,6
4	Japonsko	8,6
6	Rakousko	8,5
6	Kanada	8,5
8	Singapur	8,3
8	Velká Británie	8,3
10	USA	8,1
11	Francie	8,0
11	Španělsko	8,0
13	Jižní Korea	7,9
14	Brazílie	7,7
15	Hong Kong	7,6
15	Itálie	7,6
15	Malajsie	7,6
15	Jihoafrická republika	7,6
19	Taiwan	7,5
19	Indie	7,5
19	Turecko	7,5
22	Saudská Arábie	7,4
23	Argentina	7,3
23	Spojené Arabské Emiráty	7,3
25	Indonésie	7,1
26	Mexiko	7,0
27	Čína	6,5
28	Rusko	6,1

Zdroj: [27]