

VÝCHODISKA A ORIENTACE SOUDOBÉ ANTIKORUPČNÍ POLITIKY V ČR

Jolana Volejníková

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomie.

Abstrakt

Available indicators of corruption, ranging from opinion surveys and expert indices to estimates by organs of criminal investigation, suggest that corruption is a serious problem in the Czech Republic. Since 1998, the Government has placed anti-corruption policy high on its agenda, and has formulated a comprehensive national anti-corruption strategy. The EU accession process has been of major importance in influencing Czech anti-corruption policy since 1997. These factors have contributed both to the creation of sufficient will to produce a national anti-corruption strategy and to reforms of institutions investigating and prosecuting corruption. Phenomena of corruption bear methodological and theoretical problems resulting from their interaction with social relations and economic processes. The object of this paper is Czech corruption and anti-corruption policy as a serious practical problem.

Úvod

Na prahu třetího tisíciletí se stále více lidí shoduje v tom, že přetrvávající nedostatky a neúspěch demokratických reforem mají souvislost s korupcí. Jedním z důsledků tohoto názoru je zvyšující se počet vnitrostátních a mezinárodních dokumentů zaměřených na korupci. Korupce se stala středem zájmu Evropské unie (dále jen EU) i samotných kandidátských zemí, což se zřetelně odráží v kodaňských kritériích pro vstup do EU i ve výročních „Pravidelných zprávách“ Evropské komise. Východoevropské státy, kde pokračuje proces transformace centralizovaných systémů si uvědomují, že korupce omezuje postup jejich hospodářských i politických reforem, a proto se snaží vytvářet účinnější institucionální i strategické protikorupční nástroje. Tento příspěvek mapuje situaci v České republice. Zaměřuje se na současný stav korupce, analyzuje existující státní antikorupční politiku i vliv procesu začleňování do EU na korupci a antikorupční opatření.

Současný stav korupce v České republice

Podle dostupných měřítek korupce vycházejících z průzkumů veřejného mínění a odborných ukazatelů, či z odhadů orgánů trestního vyšetřování, představuje korupce v České republice závažný problém a jak se uvádí¹, více znepokojivým faktem je, že podle těchto ukazatelů míra korupce vzrůstá.

Z oficiálních statistik lze vysledovat pouze zadokumentované případy korupce, jejichž počet přirozeně vychází z intenzity kontrolní a operativní činnosti příslušných státních složek. V tabulce č.1. *Trestní postih za korupci v České republice* jsou uvedeny počty obžalovaných a odsouzených podle klíčových antikorupčních paragrafů v časovém horizontu let 1993 – 2002. Z údajů justiční statistiky vyplývá, že v roce 2002 bylo pro trestné činy úplatkářství (§ 160 - § 162 trestního zákona) obžalováno celkem 168 osob a pravomocně odsouzeno celkem 137 osob. Pro trestný čin přijímání úplatku bylo soudy odsouzeno celkem 26 osob, pro podplácení 108 osob a pro nepřímé úplatkářství 3 osoby. Počet odsouzených osob pro trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele mírně vzrostl.

¹ Uvedeno in www.mvcr.cz

Tabulka č.1: Trestní postih za korupci v České republice

Paragraf Rok	\$160: Přijímání úplatku		\$161: Uplácení		\$162: Nepřímé uplácení		\$158: Zneužití pravomoci veřejného činitele	
	Obžalování	Odsouzení	Obžalování	Odsouzení	Obžalování	Odsouzení	Obžalování	Odsouzení
1993	27	6	108	47	2	0	70	18
1994	55	18	140	68	3	3	205	86
1995	60	23	177	88	1	1	198	78
1996	65	24	169	111	11	2	247	79
1997	29	34	122	98	0	1	220	69
1998	41	20	140	88	4	1	236	100
1999	68	19	119	88	4	3	253	85
2000	48	49	106	68	4	1	232	100
2001	51	28	149	83	1	3	262	99
2002	45	26	120	108	3	3	332	104

Pramen: www.mvcr.cz

Údaje podle *mezinárodních přehledů* potvrzují stále se zhoršující trend ve vnímání korupce v České republice. V této souvislosti se lze opřít o *Index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI)* Transparency International². Hodnocení výskytu korupce v České republice prostřednictvím tohoto indexu lze sledovat v tabulce č.2 *Stav korupce ve vybraných tranzitivních ekonomikách*, a to včetně komparace s ostatními kandidátskými zeměmi. Z tabulky je zřejmé, že v roce 1996 se ČR vůbec poprvé ocitla na žebříčku států seřazených podle indexu CPI a umístila se na 25. místě v závěsu za Polskem. Klesající trend hodnot indexu patrný ve sledovaném časovém horizontu (změna -30,2%) přirozeně nepředstavuje pro ČR příznivou zprávu.

Dle *výzkumů korupčního klimatu* v České republice, který prováděla TI společně s agenturou GfK³, přibližně každý třetí Čech označuje za nejčastější místo korupce (na konci socialistické éry byla tohoto názoru pouze 3% populace ČR) úřady. Hned na druhém místě jsou soudy a zdravotnictví. Na rozdíl od minulosti se vytvořila poměrně velká skupina lidí, kteří se uchylují ke korupci, aby se prosadili při podnikání. Avšak i mnozí z těch, kteří sami úplatky nedávají jsou přesvědčeni, že úředníci na ně čekají. 29% naší dospělé populace sdílí názor, že běžný člověk musí dávat úplatky i tehdy, má-li na něco legitimní nárok. Podle nejnovějšího výzkumu veřejného mínění, provedeného agenturou SC&C v dubnu 2002, celkem 49% respondentů věří, že míra korupce v České republice se v posledních čtyřech letech zvýšila.⁴

² *Corruption Perception Index (CPI -Index vnímání korupce)* je založen na principu „vnímání korupce“. Od roku 1995 jej sestavují společně mezinárodní nevládní organizace Transparency International (TI) a Göttingenská univerzita v Německu. Vztahuje se k vnímání úrovně korupce, jak ji vidí lidé v podnikatelské sféře, analytici a odborná veřejnost. Hodnotí se na stupnici od 10,00 (země bez korupce) do 0,00 (vysoký výskyt korupce). Aby země mohla být zařazena do hodnocení CPI, musí v ní být provedeny alespoň tři výzkumy (výzkumy realizují různé instituce, např. Světová banka, Pricewaterhouse Coopers, Freedom House aj.).

³ Jedná se o sérii výzkumů prováděných v letech 1997 – 1999. Výsledky těchto šetření byly srovnávány s daty Výzkumného ústavu obchodu, který obdobný výzkum provedl v roce 1989 v bývalé ČSSR.

⁴ Uvedeno in Lidové noviny, 25.dubna 2002

Tabulka č.2: Stav korupce ve vybraných tranzitivních ekonomikách

Země	Hodnota indexu CPI/pořadí země							Změna
	1996	1997 52 ^{*)}	1998 85 ^{*)}	1999 99 ^{*)}	2000 90 ^{*)}	2001 91 ^{*)}	2002 102 ^{*)}	
ČR	5,3/25	5,2/27	4,8/37	4,6/39	4,3/42	3,9/47	3,7/52	-30,2%
Maďarsko	4,8/31	5,1/28	5,0/33	5,2/31	5,2/32	5,3/31	4,9/32	+2,1%
Polsko	5,5/24	5,0/29	4,6/40	4,2/44	4,1/43	4,1/44	4,0/45	-27,3%
Slovensko	-	-	3,9/48	3,7/53	3,5/52	3,7/51	3,7/52	-5,1%
Slovinsko	-	-	-	6,0/25	5,5/28	5,2/34	6,0/27	0%
Estonsko	-	-	-	5,7/27	5,7/27	5,6/28	5,6/29	-1,8%
Bulharsko	-	-	2,9/66	3,3/63	3,5/52	3,9/47	4,0/45	+37,9%
Lotyšsko	-	-	2,7/71	3,4/58	3,4/57	3,4/59	3,7/52	+37,0%
Litva	-	-	-	3,8/50	4,1/43	4,8/38	4,8/36	+26,3%
Rumunsko	-	3,4/37	3,0/61	3,3/63	2,9/68	2,8/69	2,6/77	-23,5%

^{*)} Celkový počet hodnocených zemí v daném roce (pro rok 1996 nebyl počet hodnocených zemí z dostupných zdrojů zjištěn).

Korupce a vstup do EU

Korupce patří k hlavním trvalým obavám EU vzhledem ke kandidátským zemím od roku 1997, kdy byla korupce poprvé posuzována ve zprávě *Agenda 2000* o žádostech zemí střední a východní Evropy o členství. Doložitelný úspěch v boji proti korupci se stal jednou z politických podmínek, jež musí být pro vstup zemí do EU splněn. V listopadu roku 2001 Komise ve svých souhrnných závěrech hodnocení jednotlivých zemí posoudila korupci jako „závažný“ problém nebo jako „zdroj vážných obav“ v pěti z deseti stredoevropských a východoevropských kandidátských zemích. Konkrétně se jedná o Bulharsko, Českou republiku, Polsko, Rumunsko a Slovensko. Jako „trvalý“ problém nebo „zdroj obav“ považuje Komise korupci v Maďarsku, Lotyšsku a Litvě. Kritiky korupce se Komise vzdala pouze ve dvou zemích – Estonsku a Slovinsku.

Zaměření Evropské komise na korupci v kandidátských zemích nepřekvapuje. Panuje jasná představa v tom, že postkomunistické země jsou vůči korupci obzvláště náchylné vlivem svého historického dědictví a povaze transformace. I v politologii a ekonomii existuje rozšířený předpoklad, že korupce podkopává rozvoj a řádné fungování trhu, takže vzhledem k možnému deformačnímu vlivu korupce na trhy a v souvislosti s primární snahou EU o vytvoření jednotného trhu se zvládnutí korupce jeví jako ústřední prvek procesu přiblížení. Nutno v této souvislosti však poznamenat, že posuzování úrovně korupce v kandidátských zemích se pro Evropskou komisi jeví jako velmi obtížný úkol. Důvodů je několik. Korupční problémy tranzitivních ekonomik se často liší od korupčních problémů členských států EU, EU postrádá svůj vlastní protikorupční rámec, který by stanovil např. minimální či přijatelné standardy, podle nichž by bylo možné měřit nebo objektivně posoudit korupční situaci (snižování míry korupce, pokrok v oblasti formální protikorupční politiky) v dané zemi. Navíc existují zřejmé doklady toho, že korupce je závažným problémem v řadě členských zemí včetně několika největších, k nimž patří Německo, Francie a Itálie⁵, kdy podle existujících přehledů jsou nejlepší kandidátské země méně zkorumpované než nejhorší státy členské. Zároveň stále existují i interní problémy s korupcí uvnitř samotné Komise. V této souvislosti tak vzniká rozporuplná situace, kdy EU přijímá řadu důsledných antikorupčních

⁵ Vedle indexu CPI lze srovnatelné hodnoty získat také prostřednictvím vyhodnocení indexu BPI (Bribe Payers Index - Index plátců úplatků). V roce 2002 byl tento index založen na dotazování více než 800 respondentů z 15 vybraných rozvíjejících se tržních ekonomik a hodnocení zahrnovalo 21 hlavních světových exportérů, z toho 9 členských zemí EU. Komparace hodnot CPI a BPI v roce 2002 dokládá, že většina z členských zemí EU ke korupci inklinovala, více než k vnitrostátní korupci však k aktivní korupci mezinárodní (Německo, Nizozemí, Francie).

instrumentů, na druhé straně se rozšíření těchto politik stává obtížnější v současných státech EU více než ve státech kandidátských.⁶

Proces přibližování k EU patří od roku 1997 k významným faktorům, které ovlivňují i českou protikorupční politiku. Evropská komise označila korupci v České republice za jeden z hlavních institucionálních problémů a neustále pro něj žádá zlepšování protikorupční politiky. Proces začleňování tak přispívá jak ke vzniku dostatečné vůle vytvořit národní antikorupční strategii, tak k reformě orgánů činných při vyšetřování korupce. Řada opatření doposud zavedených českou vládou byla silně ovlivněna tlakem ze strany EU, která také poskytuje značnou pozitivní pomoc zejména prostřednictvím programů PHARE (např. finanční prostředky určené na reformu českého soudnictví).

Protikorupční politika v České republice

Protikorupční politika patří mezi priority vlády České republiky od roku 1998. Usnesením č.125 ze 17. února 1999 vzala vláda na vědomí *Vládní program boje proti korupci*, o jehož plnění je vláda dotčenými resorty pravidelně (zpravidla za období jednoho roku) informována, a který lze v současné době považovat za nosný pilíř protikorupční vnitrostátní politiky v České republice. Tento program představuje dlouhodobý systematický projekt protikorupčních opatření legislativního a organizačního charakteru a zavazuje vládu podílet se na spolupráci v boji proti korupci i na mezinárodní úrovni. Jednotlivá realizovaná protikorupční opatření vyplývající z vládního programu lze rozdělit do následujících oblastí: oblast *legislativních* opatření, oblast *organizačních* opatření, oblast *mezinárodní* spolupráce a oblast *dalších souvisejících* opatření. V těchto jednotlivých oblastech byla ve sledovaném období učiněna zejména následující konkrétní antikorupční opatření:

1. **Legislativní opatření.** Většina legislativních návrhů, které vláda uložila připravit jednotlivým resortům ve Vládním programu boje proti korupci byla zpracována v letech 1999-2002, kdy byly přijaty následující právní předpisy:

- *Novela trestního zákona* (zákon č.96/1999 Sb.) směřující proti podplácení domácích i zahraničních veřejných činitelů, a to i v souvislosti s podnikatelskými transakcemi.
- *Zákon o zvláštní ochraně svědků a dalších osob v souvislosti s trestním řízením* (zákon č.137/2001 Sb.).
- *Novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích* (zákon č.340/2000 Sb.).
- *Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě* (zákon č.320/2001 Sb.).
- *Novela zákona č.563/1991 Sb., o účetnictví.*
- *Novela zákona o auditu a Komoře auditorů* (zákon č. 254/2000 Sb.).
- *Novela zákona č.337/1992 Sb., o správě daní a poplatků* (zákon č.159/2000 Sb.).
- *Novela zákona č.61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti* (zákon č. 159/2000 Sb.).
- *Novela zákona č.141/1961 Sb., o trestním řízení soudním* (zákon č. 265/2001).

Přijetí těchto zákonů promítá závazky vyplývající z práva EU a mezinárodních úmluv a jsou významným posunem pro účinnější odhalování a trestání korupčních aktivit. Nesplněn zůstává (z hlediska naplnění závazků vyplývajících z práva EU) zejména požadavek spočívající:

- v zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob, kdy u nás dosud platí, že společnost jako právnická osoba nemá trestní odpovědnost a odpovídají za ni statutární zástupci, tedy

⁶ Např. trestněprávní konvence Rady Evropy byla v roce 2002 ratifikována celkem 8 z 10 kandidátských států, avšak pouze 3 z 15 členských zemí.

- konkrétní fyzické osoby, (týká se i požadavku možnosti postihu korupčního nekalosoutěžního jednání s účinky v zahraničí),
- v zakotvení postavení správců daně jako nezávislých státních orgánů pro provádění finanční kontroly a prověřování pravdivosti tvrzení majetkových přiznání,
 - v zakotvení úpravy právní imunity členů Parlamentu,
 - v novelizaci zákona č.238/1992 Sb., o střetu zájmů,
 - v novelizaci zákona č.278/2002 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

2. Organizační opatření. V současné době je za odhalování nejzávažnějších případů korupce odpovědný *Útvar pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti*, který byl k 1.1.2002 přetransformován z bývalého SPOK (Služba policie pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti). K vyšetřování těch hospodářských trestných činů, které spadají do působnosti specializovaných pracovišť na vrchních státních zastupitelstvech vznikl *Úřad finanční kriminality a ochrany státu*. K 1.3.2003 pak došlo k integraci obou jmenovaných útvarů a vznikl *Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOK)*. Od této integrace se očekává zejména zvýšení efektivnosti práce. Od roku 1996 dále pracuje jako součást Ministerstva financí *Finančně analytický útvar*, který vyhodnocuje oznámení o podezřelých obchodech. Mezi Ministerstvem financí a Ministerstvem vnitra (*Protikorupční komise*) přitom existuje dohoda o společném postupu, vzájemné pomoci a součinnosti proti korupční činnosti ohrožující fiskální zájmy státu. Podobné dohody jsou uzavřeny mezi Policií České republiky a jednotlivými ministerstvy.

Mimo výše uvedená opatření probíhají i další aktivity. V roce 2000 byl zvolen první český ombudsman. Průběžně jsou např. zřizovány *kontaktní linky pro postižené korupcí* (na Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Ministerstvu mládeže školství a tělovýchovy), zřízena byla zvláštní *e-mailová adresa* k realizaci diskuse státní správy a veřejnosti o nejvhodnějších systémových opatřeních na téma korupce. V roce 2001 vláda přijala také *Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě*, jehož účelem je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat. Velká pozornost je věnována preventivním opatřením, protikorupční osvětové kampani a oblasti vzdělávání a mediálního působení, v rámci jednotlivých resortů byla přijata řada provozně technických opatření.

3. Mezinárodní spolupráce. V oblasti mezinárodní spolupráce byly Českou republikou přijaty a vstoupily v platnost zejména následující klíčové dokumenty:

- *Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních transakcích* (platnost od 21.3.2000).
- *Trestněprávní úmluva o korupci* (platnost od 1.7.2002). Jedná se o úmluvu Rady Evropy, která kriminalizuje řadu korupčních jednání s vnitrostátním i mezinárodním charakterem.
- *Občanskoprávní úmluva o korupci*. Jedná se o úmluvu Rady Evropy (Poslanecká sněmovna dala souhlas k ratifikaci úmluvy dne 4.3.2003).
- *Skupina států proti korupci – GRECO* (ustavená Výborem ministrů Rady Evropy). Tato skupina plní úlohu dohledu nad implementací principů boje proti korupci stanovených výše uvedenými úmluvami a jejich prováděním. Česká republika je členem této skupiny od roku 2002.
- *OCTOPUS II*. Společný program Evropské komise a Rady Evropy boje proti organizovanému zločinu a korupci v tranzitivních ekonomikách. Program má pomoci kandidátským státům implementovat *acquis EU* a přijmout relevantní instrumenty Rady Evropy. (Česká republika se podílela již na realizaci programu OCTOPUS I.).
- Na základě bilaterálních dohod probíhá spolupráce mezi Českou republikou a *Evropským úřadem boje proti podvodům (OLAF)*, jehož primárním zájmem je ochrana finančních zájmů EU, zejména při nakládání s rozpočtovými prostředky EU.

Vedle uvedených aktivit se Česká republika dále zapojuje do antikorupčních programů probíhajících v rámci brettonwoodských institucí, Organizace spojených národů a mezinárodní policejní spolupráce v rámci Interpolu a Europolu (Evropský policejní úřad).

4. Další opatření. K eliminaci trestné činnosti související s korupcí byla přijata řada opatření spadajících do působnosti jednotlivých resortů. Jako klíčové v této souvislosti lze označit opatření spadající pod působnost *Ministerstva financí*, kdy došlo k výraznému zkvalitnění spolupráce mezi dozorovými finančními institucemi v rámci ČNB, Komise pro cenné papíry a Ministerstvem financí.

Závěr

Korupce je pro Českou republiku problémem vysoké důležitosti. Je to překážka konsolidace její vlastní demokracie a mladé tržní ekonomiky. Ačkoliv česká legislativa vykazuje v této oblasti již dobrou slučitelnost s požadavky mezinárodních konvencí, na splnění dosud čeká ještě řada významnějších opatření jako např. úprava ustanovení o střetu zájmů, o parlamentní imunitě či opětová novelizace zákona o zadávání veřejných zakázek, který je stále neefektivní a sama vláda často dává špatný příklad tím, že nemálo zakázek zadává bez výběrových šetření. Realizace účinné protikorupční politiky se také stala jedním z klíčových požadavků vstupu tranzitivních ekonomik do EU. Ačkoliv sama EU nemá vypracovány důsledné a všeobecné protikorupční strategie a je proto velmi obtížné jak pro státy kandidátské, tak i pro stávající státy členské vytvořit taková řešení, která vyhovují jejich vlastním potřebám a současně odrážejí společné hodnoty EU, samotný proces přibližování a tlak ze strany EU výrazně přispěly ke vzniku české národní protikorupční strategie a k reformě orgánů činných při vyšetřování korupce. Z analýzy je dále zřejmé, že nadcházející vlna rozšíření EU spolu s dlouhodobě pokračujícími korupčními problémy uvnitř stávajících členských států i uvnitř samotné Evropské komise nastoluje další kontroverzní otázky ve sledované oblasti, kdy bude nutné přesunout pozornost ke zvládnutí korupce prostřednictvím jasných standardů a mechanismů platných v celé budoucí rozšířené EU.

Literatura :

FRIČ, P. a kol. (1999): *Korupce na český způsob*. Praha, G plus G, 1999.

MARCUS, A. (1993): *Business and society : Ethics, Government, and the World Economy*. USA – Boston: Irwin, 1993.

RYSKOVÁ, S. (2000): Semináře o korupci. *Ekonom-týdeník hospodářských novin*, 2000, č.40.

ŠALDA, R. (2001): Sami svého štěstí strůjcem. *Ekonom-týdeník hospodářských novin*, 2001, č.28.

WAWROSZ, P. (2000): Zkrotitelná saň. *Ekonom-týdeník hospodářských novin*, 2000, č.21.

Dokument o strategii rozšíření. (2000): *Ekonom-týdeník hospodářských novin, příloha*, 2000, č.48.

Transparency News. Transparency International ČR, 1999 – 2000, <http://www.transarency.cz>

Vládní program boje proti korupci v České republice. Ministerstvo vnitra ČR, 2000. <http://www.mvcr.cz/dokumenty/korupce/zprava.htm>

Kontaktní adresa :

Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomie,

Studentská 84, 532 10 Pardubice

tel: 466 036 162

e-mail: Jolana.Volejnikova@upce.cz

Recenzoval: doc. Ing. Radim Roudný, CSc., Ústav ekonomie, FES, Univerzita Pardubice