Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav ekonomických věd

VLIV PŘISTOUPENÍ K EVROPSKÉ UNII NA KORUPCI V ČESKÉ REPUBLICE

Klára Kolaciová

Diplomová práce
2016

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: **2015/2016**

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	**Bc. Klára Kolaciová**
Osobní číslo:	**E13022**
Studijní program:	**N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor:	**Ekonomika veřejného sektoru**
Název tématu:	**Vliv přistoupení k Evropské unii na korupci v České republice**
Zadávající katedra:	**Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování:

Cílem práce je fenomén korupce v České republice a jeho proměny po vstupu České republiky do Evropské unie, analýza vývoje a implementace nástrojů protikorupční politiky.
Osnova:
- Vymezení pojmu korupce a jejího vnímání.
- Příčiny a důsledky korupce.
- Kvantitativní a kvalitativní analýza vývoje korupce v uplynulých deseti letech.
- Komparace České republiky s ostatními zeměmi EU.
- Vliv přistoupení k EU na stav a vývoj korupce v České republice.
- Implementace a kompatibilita nástrojů protikorupční politiky v EU a v České republice.

Rozsah grafických prací: -

Rozsah pracovní zprávy: **cca 50 stran**

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

Seznam odborné literatury:

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 978-802-1040-625.
EHLERMANN-CACHE, N. Bribery in public procurement: methods, actors and counter-measures. Paris: OECD, 2007, 103 s. ISBN 978-92-64-01394-0.
CHMELÍK, J., TOMICA, Z. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011, 283 s. ISBN 978-80-7201-866-6.
ŠTIČKA, M. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, 212 s. ISBN 978-808-7123-041.
VOLEJNÍKOVÁ, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consulting, 2007, 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.
Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí: www.korupce.cz
Special Eurobarometer 397: Corruption. Dostupné na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf
Transparency International: www.transparency.cz

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce: **29. září 2015**
Termín odevzdání diplomové práce: **29. dubna 2016**

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

L.S.

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

V Pardubicích dne 29. září 2014

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.

V Pardubicích dne 29. 4. 2016 Klára Kolaciová

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce doc. Ing. Jolaně Volejníkové, Ph.D. za její odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi pomohly při zpracování diplomové práce.

ANOTACE

Diplomová práce se zabývá příčinami a důsledky korupce v České republice a její proměnou po vstupu do EU. Obsahuje kvantitativní a kvalitativní analýzu vývoje korupce v uplynulých deseti letech. Práce dále zahrnuje komparaci České republiky s ostatními zeměmi EU. Součástí řešení je implementace a kompatibilita nástrojů protikorupční politiky v EU a v České republice.

KLÍČOVÁ SLOVA

korupce, úplatek, index vnímání korupce, protikorupční opatření

TITLE

The influence accession to European Union on corruption in the Czech Republic

ANNOTATION

This thesis deals with the causes and consequences of corruption in the Czech Republic and transformation after EU accession. It contains quantitative and qualitative analysis of development of corruption in the past decade. The thesis includes a comparison of the Czech Republic and other EU countries. The solution is implementation and compatibility anti-corruption measures of anti-corruption policies in the EU and in the Czech Republic.

KEYWORDS

corruption, bribe, Corruption Perception Index, Anti-corruption measures

OBSAH

ÚVOD **10**

1 VYMEZENÍ POJMU KORUPCE A JEJÍ VNÍMÁNÍ **12**

1.1 DRUHY A FORMY KORUPCE 16
1.2 PROBLÉMOVÉ OBLASTI KORUPCE V ČESKÉ REPUBLICE 18
1.3 VNÍMÁNÍ KORUPCE 22

2 PŘÍČINY A DŮSLEDKY KORUPCE **24**

2.1 FAKTORY VYVOLÁVAJÍCÍ KORUPCI 27
2.2 DŮSLEDKY KORUPCE 28

3 KVANTITATIVNÍ A KVALITATIVNÍ ANALÝZA KORUPCE **30**

3.1 INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE (CPI) 30
3.2 GLOBÁLNÍ BAROMETR KORUPCE 33
3.3 INDEX PLÁTCŮ ÚPLATKŮ (BPI) 35
3.4 INDEX GM (GOVERNANCE MATTERS) 36
3.5 VYKAZOVÁNÍ KORUPCE V POLICEJNÍCH STATISTIKÁCH 36
3.6 MĚŘENÍ KORUPCE POMOCÍ KVALITATIVNÍCH ZNAKŮ 37

4 KOMPARACE ČESKÉ REPUBLIKY S OSTATNÍMI ZEMĚMI EU **39**

4.1 KOMPARACE STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE S POUŽITÍM SHLUKOVÉ ANALÝZY 39
4.2 INDEX GM 44
4.3 EUROBAROMETR 46

5 VLIV PŘISTOUPENÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO EU NA STAV A VÝVOJ KORUPCE **48**

5.1 VÝVOJ V ČESKÉ REPUBLICE PŘED VSTUPEM DO EVROPSKÉ UNIE 48
5.2 VÝVOJ OD VSTUPU DO EVROPSKÉ UNIE 52

6 IMPLEMENTACE A KOMPATIBILITA NÁSTROJŮ PROTIKORUPČNÍ POLITIKY V EU A ČESKÉ REPUBLICE **55**

6.1 ÚPRAVA KORUPCE EVROPSKOU UNIÍ 55
6.2 IMPLEMENTACE PROTIKORUPČNÍCH OPATŘENÍ V ČESKÉ REPUBLICE 57
6.2.1 Protikorupční linky *58*
6.2.2 Etické kodexy *60*
6.2.3 Zákon o střetu zájmů *60*
6.2.4 Zákon o veřejných zakázkách *61*
6.2.5 Institut protikorupčního agenta *63*
6.2.6 Zákon o státní službě *64*
6.2.7 Ostatní protikorupční nástroje *66*

ZÁVĚR **67**

POUŽITÁ LITERATURA **69**

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Vývoj indexu vnímání korupce v České republice a pořadí České republiky vůči ostatním zemím v období 2004 – 2014 31
Tabulka 2: Hodnoty indexu plátců úplatků významných exportních zemí pro rok 2002 a 2011 35
Tabulka 3: Policejní statistika zjištěných a objasněných trestných činů členěných dle paragrafů trestního zákoníku (2004 – 2014)..... 37
Tabulka 4: Úplatky v každodenním životě české společnosti (2003, 2006, 2009) 38
Tabulka 5: Hodnota a pořadí indexu vnímání korupce pro EU-28 (rok 2014) 42
Tabulka 6: Stav dílčích ukazatelů indexu GM pro země EU-28 pro rok 2013 45
Tabulka 7: Efektivita protikorupční linky 199 59

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1: Vývoj indexu vnímání korupce v České republice v závislosti na tempu růstu reálného HDP 29
Obrázek 2: Vývoj indexu vnímání korupce a přímých zahraničních investic v České republice za období 2004 – 2014 33
Obrázek 3: Globální barometr korupce za rok 2004 pro Českou republiku..... 34
Obrázek 4: Globální barometr korupce za rok 2013 pro Českou republiku (v %)..... 34
Obrázek 5: Dendrogram 40
Obrázek 6: Vývoj indexu vnímání korupce a HDP/ob. (2004-2014)..... 42
Obrázek 7: Vztah mezi mzdami a index vnímání korupce v zemích EU v roce 2014..... 44
Obrázek 8: Poměr odpovědí občanů zemí EU na výskyt korupce v roce 2013 (v %) 46

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

AFCOS	Síť pro boj proti podvodům a zneužívání prostředků Evropské unie
BPI	Index plátců úplatků
CPI	Index vnímání korupce
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
EU-10	Státy Evropské unie přistupující v roce 2004
EU-28	Státy Evropské unie k roku 2016
G7	Sdružení ekonomicky nejvyspělejších států světa
GM	Governance Matters
GRECO	Skupina států proti korupci
HDP	Hrubý domácí produkt
IEF	Index ekonomické svobody
INTERPOL	Mezinárodní organizace kriminální policie
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OSN	Organizace spojených národů
Sb.	Sbírka zákonů
UNCLAF	Úřad pro koordinaci boje proti podvodům

ÚVOD

Problematikou korupce se státy zabývají v současné moderní společnosti. Není však pravdou, že by byl problém korupce takto mladý. Troufám si říci, že korupce je stará jak lidstvo samo. Vždyť s některými formami korupce je možné se setkat již ve starověku. Už ve starém Římě se doporučovalo zjednat si před jednáním přízeň. Takovéto přízně bylo dosaženo vlídným jednáním, lichocením či dárkem. Římská říše byla známá prodejem úřadů a titulů. S úplatky se setkáváme také ve starověké Indii a Athénách. Dá se říci, že se úplatkářství objevuje od vzniku státních útvarů a úřadů. Prodávání postů pokračovalo i ve středověku. A proč korupce přežívá až do současnosti a je stále při životě? Jedním z důvodů je především vysoký zisk z korupčních transakcí a nízká možnost jejího odhalení. Je nutné ovšem uvést, že přístup ke korupci je závislý na sociálním prostředí, příslušnosti k určitému státu a historickém vývoji.

K uplácení docházelo i na úrovních historicky velkých a mocných státních útvarů. Vedle Římské říše se mezi takto proslulé útvary řadí habsburská říše či carské Rusko. Už odedávna každé poselstvo s sebou přinášelo věcné dary. Spolu s existencí korupce se však v historickém vývoji objevovalo i její trestání. Na území Římské říše se za uplácení voličů uděloval trest smrti. Oproti tomu se významné podpory korupci dostalo v dobách merkantilismu. Ekonomie se korupcí začíná zabývat s teorií veřejné volby. [39]

Z výše uvedeného můžeme vidět, že korupce není problémem pouze v České republice nebo současné doby. Korupci berou na zřetel snad všechny země světa bez ohledu na to, zda se jedná o totalitní nebo demokratickou správu státu. Důvodem proč se státy s korupcí snaží bojovat je, že se jedná o jev ve společnosti škodlivý. Především si však vlády vyspělých zemí začínají uvědomovat, jak velké jsou ekonomické ztráty způsobené korupcí. Korupce přináší benefity pouze podplacenému a podplácejícímu, zbytku společnosti vznikají náklady. Pokud se podíváme na korupci z pohledu firem, dochází k navýšení jejich nákladů.

Existují dvě možnosti, jak ovlivnit rozhodování jedince, který rozhoduje o využití finančních prostředků. Buď můžeme nabídnout kvalitní a cenově výhodnou službu či statek, nebo můžeme použít agresi, korupci či jiných nekalých praktik. Z čehož vyplývá, že rozhodnutí je na každém z nás, jakou cestu použijeme.

Korupce je svým způsobem zrcadlem dnešní doby, kdy se každý snaží zabezpečit jen sám sebe. Každý maximalizuje svůj užitek a chová se jako by nebyl součástí společnosti, jako kdyby žil odděleně ve vlastní bublině. To je jedním z důvodu, proč je korupce v současné

době tak rozšířená. Korupce je také spojována s existencí pluralitní demokracie, otázkou však je, zda boj proti korupci nebude znamenat pád demokracie.

Iniciativy mezinárodních organizací v oblasti boje proti korupci svědčí o tom, o jak palčivý problém se jedná. Tato diplomová práce se věnuje korupci v České republice a jejímu vývoji v rámci členství v Evropské unii. Práce přiblíží protikorupční opatření České republiky i Evropské unie. Samozřejmě se korupcí zabývají i jiné nadnárodní organizace jako např. Rada Evropy, která zřídila skupinu GRECO („Skupinu států proti korupci“). Dalšími nadnárodními organizacemi angažujícími se v potírání korupce je OSN, OECD, instituce jako INTERPOL, Světová banka, Mezinárodní měnový fond atd. Přestože je Česká republika členem jak GRECO, tak i ostatních uskupení, této problematice v práci nebude věnována přílišná pozornost.

Přestože je tato práce věnována problematice korupce ve spojitosti s Evropskou unií, je nejdříve nutné definovat pojem, druhy a formy korupce, a také její příčiny a důsledky. V neposlední řadě tato práce také přiblíží vývoj korupce v České republice a postoj ke korupci ze strany Evropské unie. Následně se bude práce věnovat analýze stavu korupce po vstupu České republiky do Evropské unie. V diplomové práci bude provedena komparace České republiky s ostatními státy Evropské unie. A v posledních dvou kapitolách se práce zaměří na vývoj vládních strategií boje proti korupci a protikorupčním nástrojům. V práci bude věnována pozornost hlavně makroekonomickým aspektům korupce. Okrajově se práce dotkne i mikroekonomických aspektů.

Cílem práce je fenomén korupce v České republice a jeho proměny po vstupu České republiky do Evropské unie, analýza vývoje a implementace nástrojů protikorupční politiky.

1 VYMEZENÍ POJMU KORUPCE A JEJÍ VNÍMÁNÍ

Zkoumáním korupce se zabývá právní věda, sociologie, politologie i ekonomie. Korupci je nutno chápat jako sociálně patologický jev. Dříve než dojde k definici tohoto pojmu, je nutné uvést, že na pojem korupce je pohlíženo různě. Prozatím neexistuje jednotná definice korupce. Jednotlivé popisy se liší v závislosti na státu či společnosti. Korupci můžeme nalézt v různých normativních systémech jako je morálka, politika, právo, náboženství, obchodní zvyklosti atd. Liší se také pohled laické a odborné veřejnosti. Přičemž dochází k záměně pojmu korupce a úplatkářství. Z následujícího textu vyplyne, že úplatkářství je pouze jednou z možných podob korupce. Dá se říci, že úplatkářství je podmnožinou korupce. Pojem korupce je spojován především s výkonem veřejných funkcí. Někteří autoři korupci ohraničují pouze jako nešvar veřejného sektoru, jiní jej rozšiřují i na soukromý sektor. [5],[14]

OSN definuje korupční jednání v Konvenci OSN o postupu proti korupci jako ,,*nabídku, slib nebo předání jakékoliv výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinnosti a požadavek přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinností*.‘‘ Dále došlo k úpravě této definice ze strany OSN. Korupce je definována jako ,,*úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jímž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samé nebo pro jiné*.‘‘ Evropská unie vychází z definice OSN. Česká republika nemá jednotně definovanou korupci. K problematice její definice se vyjadřuje ve vládním programu boje s korupcí. Transparency International definuje korupci jako *„zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu“*. [15], [36]

Mezi typické vlastnosti korupce patří složitá identifikovatelnost a měřitelnost. Což je spojeno s jejím problematickým odhalováním a dokazováním. Všeobecně se pod pojmem korupce skrývá zneužití veřejného postavení, moci či autority pro svůj soukromý prospěch, přičemž dochází k poškození veřejného zájmu. Problém však nastává v definici veřejného zájmu a ve stanovení, kdy dochází k jeho poškození. Korupce není problémem pouze veřejného sektoru, může se vyskytovat i v soukromém sektoru a to v případě, že právnická nebo fyzická osoba poskytuje výhodu jinému subjektu při porušení zákonných, tržních či etických pravidel.

Korupce se vyskytuje ve státní správě i v samosprávě. U samospráv platí, že čím větší region, tím vzrůstá potenciální korupční prostředí. U malých samosprávných celků je nižší

korupční potenciál z důvodu absence anonymity. Dále se korupce vyskytuje ve zdravotnictví, školství, na úřadech práce a také v souvislosti s odvodem daní atd. [14], [15]

Korupce je nepochybně způsobena i problémy v nastavení systému, jako je nedostatek zboží a kvalitních služeb, špatná funkčnost veřejné správy a soudnictví či nedodržování morálních kodexů. Z tohoto důvodu je možné korupci chápat jako vnější signál nefunkčnosti systému. Pokud se rozhodneme tento syndrom léčit, je nutné se zaměřit na příčiny a ne projevy. Neznamená to však, že by nemělo docházet k trestání a veřejnému odsouzení již odhalených případů. Jedná se však o složitý proces, protože korupce působí skrytě. Jedním z determinantů korupce je již zmíněné právní prostředí. Právní prostředí vytváří prostor pro korupci díky velkému množství a nepřehlednosti právních norem. Přehledné a funkční právní prostředí je účinným preventivním opatřením v zemi.

Korupci vymezuje i právní řád. Veřejné právo upravuje korupci Trestním zákoníkem platným od 1. ledna 2010. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník nahradil původní trestní zákon č. 140/1961 Sb. Tento předpis upravuje korupci, která je označena jako úplatkářství a jedná se o ovlivňování státního úředníka či jiné osoby zajišťující obecný zájem[1]. Úplatek je podle trestního zákoníku v §334 výhoda plynoucí uplácenému a může mít materiální i nemateriální povahu. V části věnované úplatkářství trestní zákoník rozlišuje přijetí úplatku v §331, podplácení v §332 a nepřímé úplatkářství v §333. O nepřímé úplatkářství se jedná tehdy, pokud osoba za úplatek působí na výkon veřejného činitele. Další formou korupce je podle Trestního zákoníku zneužití pravomoci úřední osoby v §329 a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti v §330. V soukromém právu se korupcí rozumí podplácení, které je upraveno v Obchodním zákoníku. Obchodní zákoník se dívá na korupci jako na jeden z možných nekalosoutěžních deliktů. Jedná se například o ovlivňování jednotlivců, kteří mohou následně mít vliv na jednání účastníka hospodářské soutěže. Může nastat situace, kdy je například zakázka přidělena předem dohodnuté firmě. V privátním sektoru tak dochází ve spojení s korupcí ke zkreslení hospodářské soutěže. Narušení hospodářské soutěže nastává i ve chvíli, kdy zaměstnanec provádějící zásobování podnikatele a je zároveň provozní zástupce dodavatele zásob. V takové situaci se navyšuje cena této korupční transakce a je poškozován konečný spotřebitel. [5]

Je možné polemizovat nad tím, zda je korupce projevem selhání jednotlivce či systému. Selhávají totiž jak jednotlivci, tak instituce. Příčinu můžeme najít jak u formálních, tak neformálních pravidel. Pokud v pravidlech existují nedostatky, vzniká prostor pro korupci.

[1] Taková osoba rozhoduje o státních finančních prostředcích.

Nejnebezpečnější korupční jednání je spatřováno v organizované korupci. Organizovaná korupce má daleko více dopadů na hospodářskou sféru a státní zřízení.

Můžeme říci, že korupce prochází určitým vývojem, který se dá rozdělit do čtyř etap. V první etapě se jedná o náhodnou korupci, kdy fungují kontrolní mechanismy a nedochází k existenci korupčních norem chování. Pokud dojde k odhalení korupce, je odhalený jedinec exemplárně odsouzen. V první fázi je upřednostňována dobrá pověst před finančním ziskem. V další fázi již dochází k tvorbě korupčních norem chování. V této etapě spontánně regulované korupce je korupce již společenský fenomén dosahující masových rozměrů. Následuje stádium organizované korupce, kdy se z korupce stává organizovaný zločin s existencí korupčních řetězců sahajících do nejvyšších míst státní správy a politiky. Vrcholem třetí fáze je vznik korupčních monopolů. Posledním stádiem je systémová korupce, během které dochází ke koexistenci klientských sítí a státních institucí. Ve stádiu systémové korupce je korupce nezbytná pro fungování státní správy a politického režimu, jedná se o dlouhodobý proces. Dochází k prodeji míst na úřadech a hlasů voličů. Dále jsou zřizovány orgány, jejichž účelem je požadování úplatků. Platí, že pokud nedojde k podchycení korupce v začátcích, z ojedinělých případů vznikne institucionalizovaná korupce. [5], [14], [15]

Nejprve nebyl fenomén korupce chápán jako ekonomický problém. I korupce je však určitou formou ekonomického chování s dopadem na hospodářství státu. Jednotlivci se snaží maximalizovat svůj užitek a někteří k tomu využívají korupci. Korupční směna je forma netržní směny. Ve smíšených ekonomikách korupce způsobuje neefektivní alokace vzácných zdrojů, což narušuje fungování trhu. Při korupčním jednání vystupují minimálně dva subjekty. Těmito základními subjekty jsou korumpovaný a korumpující. Pokud si představíme korupci jako určitý statek, pak stejně jako u jiných statků existuje i u korupce strana nabídky a poptávky. Stranu nabídky zde představuje osoba, která nabízí úplatek či jinou výhodu. Na straně poptávky stojí osoba přijímající materiální nebo nemateriální výhodu. Třetím subjektem je poškozený, jehož není jednoduché určit. Poškozený nese náklady korupčního jednání. V roli poškozeného subjektu mohou být daňový poplatníci, spotřebitelé, konkurenti nebo určitá komunita. Náklady jsou pak vyjádřeny v dodatečných daních, vyšších cenách a nižší životní úrovní nebo horší kvalitou výsledného produktu či služby. [14], [15], [39]

Korupční transakce jsou uskutečňovány pouze mezi jedinci, kteří se dobře znají, čímž se snižuje možnost ohlášení korupčního jednání. Dilema, před kterým stojí jednotlivec při zvažování korupčního jednání, je přirovnáváno k vězňovu dilematu z teorie her. Vězňovo

dilema pracuje na principu utváření svého jednání na základě porovnávání možných variant budoucího chování protihráče.

V minulosti byl problém korupce spojován s růstem státních aktivit. Už Milton Friedman uvádí, že důvodem proč rozhodují úředníci neefektivně, je fakt, že rozhodují o cizích finančních prostředcích (daňových poplatníků), za něž pořizují statky a služby pro anonymní skupinu lidí. Na základě toho nemají zájem zajistit určitou kvalitu ani hospodárnost, jako kdyby nakupovali pro sebe nebo za vlastní finanční prostředky.

Becker považuje za nejdůležitější zjednodušit či zrušit zbytečné regulace ekonomických aktivit. Ke korupci se firmy často uchylují z důvodu jejich závislosti na získání veřejných zakázek či subvencí, zisku licencí ke vstupu na trh, zmírnění bezpečnostních nebo ekologických předpisů nebo na omezení konkurence. Takové chování subjektů soukromého sektoru podporuje rent-seeking ve veřejném sektoru, kdy úplatek je chápán jako součást rent-seekingu.

Neoinstitucionální ekonomie vidí v institucích významný aspekt určování ekonomického chování a dosahování ekonomické výkonnosti. Instituce mají na ekonomiku země významný vliv, proto je korupce v rámci těchto institucí nežádoucím efektem. Instituce jsou chápány jako formální i neformální pravidla (vlastnické právo, ústava, zákony). Vzhledem k tomu, že instituce určují, co je dovolené a co není a zároveň utvářejí preference a očekávání, je nutné, aby byly kvalitní a zajišťovaly rovnost ekonomických subjektů a zabraňovaly podvodům či morálnímu hazardu. Instituce však obvykle nejsou vytvořeny, aby byly efektivní. Instituce spíše slouží těm, kteří mají moc ovlivnit jejich podobu. Pro ostatní to ale znamená zvýšení transakčních nákladů. Účastníci trhu pak nemají stejné informace, nedochází k racionálnímu chování vzhledem ke skutečnosti a upravuje se reakční schopnost subjektů na změny. Z toho vyplývá, že trh funguje neefektivně.

Přístup k informacím či možnost ovlivnění tvořených pravidel mají zájmové skupiny. Dochází k neefektivnosti na politickém trhu a ta ovlivňuje efektivnost na ekonomickém trhu. Institucionální ekonomie zkoumá především vliv institucí a institucionálních faktorů na celkovou výkonnost země. Různorodost ekonomických institucí je příčinou rozdílných temp hospodářského růstu v jednotlivých zemích. Vliv mají i instituce politické. Korupce se v ekonomice bere v potaz již v souvislosti s teorií veřejné volby. Institucionální ekonomie ji chápe jako odchylku od formálních pravidel. Korupce však může být i ekonomicky racionální např. pokud se ekonomické subjekty snaží vyhnout nákladům. Jindy může korupce zastupovat

formální instituce. Avšak jednotlivec není izolovanou jednotkou, svým chováním ovlivňuje své okolí, proto by měl dodržovat institucionální pravidla.

1.1 Druhy a formy korupce

Jednotlivé druhy korupce lze rozlišovat podle intenzity, rozsahu a závažnosti korupčního jednání, podle oblasti výskytu korupce atd. Podle rozsahu a závažnosti dělíme korupci na malou a velkou. Podle oblasti výskytu pak rozlišujeme korupci politickou, ve státní správě, v samosprávě, v soukromém sektoru, v médiích atd. [39]

Základní rozdělení korupce je podle rozsahu na malou (administrativní) korupci a velkou (organizovanou) korupci. Malá korupce se vyskytuje na úřadech. Jedná se o korupci úředníků zastávající nižší pozice, dopravních policistů či lékařů aj. Tento druh korupce se vyznačuje malou výší úplatků, zato se vyskytuje častěji. Malá korupce se projevuje podplácením úředníků, tvorbou záměrně nepřehledné regulace, úpravou pravidel, špatnou organizací, zneužíváním pravomoci v souvislosti s kontrolní činností. O organizované korupci se nejčastěji hovoří v souvislosti s vysokými představiteli veřejného a společenského života. Tento druh korupce se nejčastěji projevuje různými formami jako je zpronevěra veřejných prostředků, jejich nehospodárné využívání, soukromý prospěch z privatizace, zneužívání veřejné moci v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek, přidělování monopolních licencí, nepotismus, klientelismus, atd. Mezi velkou a malou korupcí stojí tzv. state capture, při které dochází k ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty. V souvislosti se state capture můžeme hovořit o privatizaci veřejné správy.

Dále je možné korupci členit na aktivní, praktickou a pasivní. O aktivní korupci hovoříme, pokud uplácí soukromý sektor. Korupce je praktická, když korumpující uplácí z důvodu, aby došlo k urychlení procesů. Jestliže úplatek vyžaduje sám veřejný činitel, jedná se o pasivní korupci.

Korupce se také rozlišuje na centralizovanou a decentralizovanou. Na korupci se dá také dívat i z mnoha dalších úhlů pohledu. Pokud budeme rozlišovat korupci podle účelu, pak tu máme korupci, která je motivována snahou získat prospěch oproti konkurenci nebo snahou vyhnout se vyšším nákladům. [5]

Mezi formy korupce je zahrnuto i zneužití veřejných zdrojů. Pod tuto formu se řadí zpronevěra veřejných prostředků, k níž dochází prostřednictvím vyplácení skrytých bonusů k platům nebo prostřednictvím skryté rozpočtové položky. Zpronevěra veřejných prostředků patří pod organizovanou formu korupce. Pod pojem zneužití veřejných prostředků dále patří

neefektivní hospodaření s veřejnými zdroji, zneužívání privatizace a zneužívání úřední moci při přidělování veřejných zakázek, dále nepotismus, klientelismus a prodej pozic. [32]

Klientelismus je vztah mezi patronem a klienty, kdy patron klienty zahrnuje dary a ti na oplátku chrání patronovy zájmy. V této formě korupce jsou vytvářeny korupční sítě, které jsou organizovanými celky. K rozdělení statků nedochází prostřednictvím pravidel trhu, ale na základě známostí a lidí zapojených do klientské sítě. Při tvorbě těchto sítí je využíváno především příbuzenských a přátelských vztahů a vznikají neprůhledné vazby mezi politickou a ekonomickou sférou. Korupce je propojena s hospodářskou a organizovanou kriminalitou. Organizovaný zločin využívá korupci k pronikání do vysoké politiky a k vlivným státním úředníkům. Zároveň si tvoří pojistku díky podplácení osob s vlivem na policii a justici. [5], [14], [15]

Aféra právnické fakulty v Plzni je příkladem propojení ekonomiky, politiky a práva prostřednictvím klientských vazeb. Vyústěním této kauzy bylo zrušení diplomů. Díky zapojení Západočeské univerzity v Plzni do klientské sítě docházelo k zabraňování vyšetřování. Významné bylo propojení i s Vysokou školou Karlovy Vary o.p.s., jejíž studenti byli na Univerzitu v Plzni přijímání k navazujícímu studiu za velmi nestandardních podmínek. Studenti Vysoké školy z Karlových Varů byli přijímáni bez přijímacího řízení. Nemluvě o tom, že 30 – 60 % studentů magisterského studia bylo u přijímacího řízení přijímáno na základě rozhodnutí děkana. Podezřelé studium probíhalo především u celníků, policistů a pracovníků státní správy, kdy jeden ročník studia byl nahrazen týdenním intenzivním kurzem.

Propojení bylo zjištěno i mezi bývalým vedením univerzity a Akademií věd České republiky. Univerzita mimo jiné nostrifikovala diplomy stovkám ukrajinských absolventů a veřejně prohlašovala jejich srovnatelnost se studiem na českých právnických fakultách. Nostrifikaci vykonávala pro Mezinárodní institut podnikání a práva. Už v roce 2008 našla akreditační komise řadu pochybení, na základě kterých byla vydána doporučení k nápravě. Doporučení se zaměřovala především na transparentnost, rozvíjení vědeckých aktivit a zlepšení personálního zabezpečení výuky. Zvýšením transparentnosti by došlo k zániku výhod, kterých klientské sítě využívají. Ukázkovým příkladem střetu zájmů v této situaci je zrušení rozhodnutí o omezení akreditace doktorandského studia Ministerstvem školství na základě doporučení rozkladové komise. Členem rozkladové komise byl tehdejší děkan právnické fakulty v Plzni a tou dobou zastávající funkci ředitele Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky Jaroslav Zachariáš.

Ve chvíli, kdy se případ stal mediálně známým, došlo k rezignaci nejvyššího vedení fakulty. Kauza se dotkla mnoha vysokých politických a ekonomických představitelů. Byla předpokládána náprava. Fakulta musela nést sankce spočívající především v omezení akreditace a neudělování titulu JUDr. V roce 2011 se fakulta vrací do starých zajetých kolejí. Fakulta přijímá vyloučené studenty, zhoršuje se odborný rozvoj a odcházejí důležití pedagogové. Docházelo k uznání i 20 let starého studia. Téhož roku je přistoupeno ze strany Akreditační komise k zákazu přijímání studentů k magisterskému studiu a odnětím akreditace doktorandských oborů. Několik titulů JUDr. bylo zrušeno v souvislosti s nestandardním magisterským studiem. Nestandardní studium se týkalo politiků, diplomatů, vysokých státních úředníků, podnikatelů, policistů aj.

Pro tvorbu klientských sítí se v praxi spíše využívají lidé na nižších pozicích. Hlavním důvodem takového pravidla je fakt, že vysocí politici nejsou u moci dlouho. Výrazným trumfem klientelistické sítě je průnik do bezpečnostních struktur, čímž dochází k imunizaci korupce. Díky začlenění těchto osob do sítě, může dojít i k zastavení vyšetřování korupčních případů. Mezi nestandardní studenty výše popsané korupční sítě patřili i policisté z protikorupční policie. [8]

1.2 Problémové oblasti korupce v České republice

V textu bude věnována pozornost problémovým oblastem v České republice, které jsou náchylné k výskytu korupce. Postupně bude zaměřena pozornost na politiku, media, volby, hospodaření s veřejným majetkem a lobbing.

Nejdříve se zaměříme na korupci v politice. Není novinkou, že jsou politici spojováni s korupcí. Může se jednat jak o zneužívání veřejných úřadů, tak o korupci z čistě soukromých účelů. Mohou být ovlivňováni jednotliví politici ale i celé politické strany. Státní rozhodnutí jsou pak ovlivňována pomocí darů politickým stranám. Důležité je tyto problémy řešit, aby se zlepšila pověst veřejných institucí a důvěra občanů v ně.

V souvislosti s politickými stranami se vyskytuje korupce, při které výhoda nesměřuje k držiteli úřadu, ale politické straně, kterou zastupuje. Motivem ke korupčnímu jednání může být konkurence mezi stranami, poněvadž strana usiluje o získání určité výhody proti ostatním. Nutné je mít na paměti, že je téměř nemožné prokázat deformování veřejného rozhodnutí. Vliv na rozhodování může působit přes stranu, která díky tomu čerpá již zmíněnou výhodu. Taková korupce je pak velmi těžce zjistitelná. [5]

Přímá korupce je mnohdy skrytá za financováním volební kampaně. Financování je uskutečňováno formou sponzorství nebo formou úhrady nákladů. Otázkou je, co si „sponzor“ tímto vstřícným gestem kupuje. Může se jednat o přístup k evropským dotacím, možnost určovat pravidla, možnost rozhodovat o rozdělení projektů či jiných privilegiích. [8]

Možné řešení by představovala regulace financování politických stran. Regulace je jedním z nástrojů prevence, který má předcházet prodejnosti politických stran a jejich vlivu, zajistit nezávislost stran na sponzorech a politickou rovnost šancí. Mimo jiné by došlo k zamezení zakrývání politické korupce za falešné sponzory. Mezi opatření proti korupci politických stran patří dále tzv. princip čtyř očí, který se používá i u všeobecného potírání korupce. Dále je důležitá transparentnost, kontrola, její četnost i tlak na stíhání zjištěných nesrovnalostí. A jako poslední krok je skandalizace porušení norem politické kultury, protože pověst jednotlivce a stran je v politice velmi důležitá, protože rozhoduje o rozvržení preferenčních hlasů voličů.

Hlasy voličů lze však získat i jiným způsobem. Korupci v souvislosti s volbami je velmi těžké prokázat. Málokdy se podaří zadržet osoby, které vyplácejí úplatky za to, že bude volena jejich strana. V České republice byly medializovány případy, kdy v komunálních volbách docházelo ke kupčení s hlasy[2]. Pokud se tato korupce dodatečně prokáže, náprava je těžce proveditelná. Ke zrušení výsledku voleb by mohlo být přistoupeno pouze v případě, že by se jednalo o porušení požadavku řádného vedení voleb či volební soutěže. Prokazatelnost korupce u voleb je téměř nemožná v důsledku tajnosti hlasování.

Proč dochází k ovlivňování hlasování? Jde přeci o moc. Z malé politiky se člověk může dostat až do té nejvyšší. Je potřeba si uvědomit, že v oblasti zákonodárství se rozhoduje o úpravě poměrů napříč obory jako je zdravotnictví, podnikání, veřejné zakázky a mnoho dalších. Poslanci a senátoři jsou vystaveni tlakům zájmových skupin, které se následně mohou zvrhnout v korupci. Jedním z prostředků proti korupci by v tomto případě mohlo být referendum. S referendem souvisí však řada negativ. Negativem číslo jedna je značná finanční náročnost a také nároky na intelekt občanů. Prostřednictvím referenda není také vhodné řešit rozhodování o finančních otázkách. S referendem se pojí i nekomplexnost otázek, které mohou svádět k manipulaci s výsledky. S růstem výdajů by se zvyšovalo daňové zatížení občanů, což by nebylo v referendu průchozí.

V souvislosti s poslanci je horkým tématem imunita senátorů a poslanců. Dle mého názoru je proti logice, aby se poslanecká imunita vztahovala i na podnikání poslance. Podobně i

[2] V roce 2010 došlo ke kupčení s hlasy v obcích na severu Čech. Toto jednání zůstalo bez odezvy. O dva roky později se situace opakovala, nicméně na základě rozhodnutí soudu byly volby v pěti obcích opakovány.

vysoké platy poslanců stejně jako u soudců, jsou obhajovány jako prostředek boje proti korupci. Souvislost mezi výší platu a korupčním jednáním však nebyla prokázána. [5]

Problémem v České republice je značná politizace veřejné správy. Politizace veřejné správy se projevuje především tím, že s výměnou politických stran po volbách dochází k výměně osob na významných postech. Tento jev je možné sledovat na úrovni ministerstev, krajů i obcí, dokonce i u Nejvyššího kontrolního úřadu. To se děje navzdory tomu, že trendem dnešní doby v předvolebních heslech je boj proti korupci. Realitou ovšem zůstává, že něco jiného se slibuje před volbami a něco jiného se děje po volbách. Pro účinný boj s korupcí je nezbytná politická vůle. To nás vede k otázce, zda předvolební protikorupční hesla signalizují změnu politické vůle nebo jde pouze o populistické gesto. [27]

Politická korupce je často v České republice spojována s lobbingem, i když je v mnohých zahraničních státech tato forma propagace vlastních zájmů zakázána. Lobbisté zastupují zájmové skupiny. Zájmové skupiny prostřednictvím lobbistů tlačí na rozhodovatele, jimiž jsou různé instituce, poslanci, úředníci atd. Lobbisté mimo jiné svůj vliv uskutečňují díky zpracování a předávání informací, expertíz či analýz. To zda lobby přeroste v korupci, však závisí na etice konkrétního lobbisty a úředníka či zákonodárce. Ve chvíli, kdy lobbista nabízí informace nebo expertízy, se o korupci nejedná. Na tom zda jsou informace podány takovou formou, že způsob sdělení informací hraje ve prospěch zastupované zájmové skupiny, se nebere ohled. V případě, že lobbista nabídne veřejnému činiteli peníze nebo službu, jedná se o korupci.

U této formy prosazování zájmů ovšem existuje možnost, že k dosažení kýženého výsledku je použito právě korupce. Proto je nutné stanovit určitá pravidla. Stanovení pravidel lobbingu není ovšem nutnou podmínkou. Pokud bude mít stát morálně kvalitní poslance, kteří budou ctít určitá etická pravidla chování, nemusí se oklešťovat lobbing. Takovým pravidlem by mohl být etický kodex, který je v současné době pouze v podobě návrhů, ať už se jedná o návrh etického kodexu poslanců Lubomíra Zaorálka z roku 2005 nebo Karolíny Peake z roku 2013. Návrh byl však odmítnut. Zákonodárci sice mají povinnost předkládat prohlášení o příjmech, neexistují však sankce, pokud tak neučiní. V mnoha zemích je lobbing upraven zákonem. Zákon tak upravuje pravidla jako je např. dodržování etických kodexů, povinnost lobbistů oznámit příjmy či povinnost registrace profesionálních lobbistických skupin.

Téměř všechny státy se snaží zamezit korupci v soudnictví. Soudci mají mít jediný zájem a to nestranným přístupem najít spravedlnost. Je nutné, aby soudům byla zachována jejich nestrannost a nezávislost. Nezávislost soudců má být zajištěna jak po právní, materiální, tak

politické stránce. V případě pochybností či střetu zájmů se používá možnost vyloučení z rozhodování pro podjatost. Dále se korupci předchází díky vysokým platům soudců, aby neměli potřebu brát úplatky z důvodu hmotné nouze. V této problematice je typickým příkladem kauza soudce Berky, který byl obviněn především ze zneužití pravomoci veřejného činitele. Jako příčinu korupce v soudnictví je možné vidět zdlouhavost soudů a dále složitost práva a procedury.

Korupce se vyskytuje také v souvislosti s hospodařením s majetkem měst a obcí, obchodních společností zřizovaných orgány státní správy a samosprávy. Mezi orgány zřizované městy a obcemi patří technické služby, dopravní podniky, povodí řek atd. V souvislosti se státním majetkem je povinnost zveřejňovat informace o hospodaření s tímto majetkem.

Při nakládání s veřejným majetkem je důležitý princip publicity a transparentnosti. Princip publicity je zajištěn díky povinnosti zveřejňovat po dobu 30 dnů na úřední desce záměr manipulace s veřejným majetkem. V jiném případě je možno napadnout tuto manipulaci jako neplatnou.

Jako poslední náchylná oblast ke korupci byla vybrána média. Média ve státě plní kontrolní funkci. Tato funkce se ovšem vytrácí, pokud korupce pronikne i do médií. Nezávislost novinářů je ovlivněna především politickými, obchodními i osobními zájmy vlastníků médií. Důležitá je také ekonomická nezávislost médií, majetková transparentnost a to především ve spojení s vyjasněním návaznosti na politické strany. Příjmy z reklamy jsou v dnešní době hlavní položkou rozpočtu současných médií. Komplikace nastává v okamžiku, kdy by média měla zveřejnit skandál svého klienta. V této situaci ztrácí svou nezávislost. Podobně to funguje i s politiky. Každý politik má svá oblíbená média, kterým poskytuje určité informace především ze svého úhlu pohledu. Navíc politici své oblíbené novináře zvou na různé akce a na oplátku očekávají kladnou publicitu. V opačném případě jsou novinářům privilegia do budoucna odepřena. Takovými postupy se potlačuje investigativnost novinářů a média ztrácí pověst hlídacího psa demokracie. [5], [32]

Pro potírání korupce je nutné zajistit nezávislost a svobodu médií. Svobodu médií vykazuje americká nevládní neziskové organizace Freedom House. Česká republika podle měření Freedome House pro období 2014 – 2015 patří mezi země se svobodnými médii. V tomto období Česká republika získala 21 bodů z celkových 100. Aby byla země zařazena mezi svobodné země, musí se nacházet v intervalu 0 – 30. Existuje negativní korelace mezi

mírou korupce a nezávislostí médií. Podle hodnocení Freedom House jsou média v České republice svobodná od období 1993 – 1994. [5], [13]

Tlak na to, aby reportéři podávali objektivní informace, vytváří konkurence na mediálním trhu. Média mají velký vliv, mohou vyšetřovat a publikovat korupční případy nebo tlačit na změnu zákonů. Pokud média zveřejňují korupční případy i s jejími následky působí to preventivně na občany. Je patrné, že média tedy mohou sehrávat obojí roli, a to jak protikorupčního aktéra, tak se i korupce přímo účastnit. Indikátory korupce je důvěryhodnost médií a výskyt tématu korupce v médiích. Svobodná média jsou jedním ze základních předpokladů protikorupční politiky spolu s kontrolou a svobodným přístupem k informacím. [5], [32]

Další oblasti náchylné ke korupci jsou armáda, státní administrativa, zdravotnictví a sport. Důsledkem korupce v armádě je zaplacení vyšší ceny veřejné zakázky, než je nutné a také koupě méně kvalitního výrobku nebo služby. [14]

1.3 Vnímání korupce

Korupce je jevem latentním a obtížně měřitelným. Při měření korupce nelze téměř nikdy vycházet z běžně dostupných statistických dat. Proto se více používají měkká data. Měkká data jsou chápána jako subjektivní názory dotazovaných. Většina indexů proto měří vnímání korupce a ne míru korupce. Jednotlivé způsoby vyjádření korupce můžeme rozdělit podle sběru a vyhodnocování dat na studie a analýzy, vyjádřené názory expertů, průzkumy veřejného mínění, analýzy vycházející ze složených indexů či z objektivních dat. Mezi objektivní hodnocení se také zahrnuje hodnocení ratingových agentur nebo konzultantů mezinárodních institucí. Korupci se snaží měřit i metodiky, kterou zpracovává Světová banka či studie zpracovaná organizací Political Risk Services. Při šetření v rámci firem a obyvatel jsou použity standardní statistické metody. Pokud se vychází z průzkumů veřejného mínění, může docházet k ovlivnění výsledků v důsledku ekonomické a politické situace či skandálů v médiích. Na druhou stranu místní obyvatelé a firmy znají prostředí v zemi lépe než zahraniční experti. V České republice takováto šetření provádí agentura Universitas, GfK Czech, Centrum pro výzkum veřejného mínění, STEM, SANEP atd. [39]

Vedle výše zmíněného je možné sledovat policejní statistiky, kde najdeme počet zjištěných či objasněných trestných činů jako je zneužití pravomoci veřejného činitele, přijímání úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství. Podle odhadů je však možno tímto způsobem postihnout asi 1 % všech případů korupce. Tyto počty však spíše vyjadřují schopnost represivních složek

odhalovat korupci. Složitá prokazatelnost korupce komplikuje tvorbu protikorupční politiky, která by měla být podložena aktuální situací v zemi, a to ať chce stát působit preventivně či represivně.[14], [15]

Postoj veřejnosti se v průběhu času mění. V době komunismu se s korupcí počítalo v každodenním životě. Např. lidé pracující ve službách dostávali nízké platy, protože bylo samozřejmostí, že budou brát úplatky. Jedním s hesel tehdejší doby bylo, že kdo neokrádá stát, okrádá svou rodinu. Dnes se naopak snažíme korupci vymýtit.

Jednotlivé indexy vnímání korupce budou popsány ve třetí kapitole. Spolu s popsanými indexy budou analyzovány hodnoty těchto indexů pro Českou republiku.

2 PŘÍČINY A DŮSLEDKY KORUPCE

Tendence občanů ke zkorumpovanosti může být determinována kulturním, historickým či organizačním uspořádáním státu. Jak už bylo uvedeno, ve společnostech jsou určité oblasti, které jsou náchylné ke korupci. Jedná se o místa střetu soukromého a veřejného sektoru. Typickým příkladem jsou veřejné zakázky nebo dotace. V případě dotací v minulosti docházelo k odmítání zveřejnění informací o příjemci dotace. Podobně jako jiné jevy ve společnosti, nese i korupce s sebou řadu důsledků. [14]

V důsledku korupce dochází ke zpomalení hospodářského růstu, poklesu přímých zahraničních investic a ke snížení hodnoty lidského rozvoje. Korupce zvyšuje ceny zboží a služeb a vede ke snižování životní úrovně. Dále vede k neefektivnosti, protože zakázku dostává firma poskytující nejvyšší úplatek a ne nejkvalitnější produkt. Výše úplatku je však zahrnuta do konečné ceny produktu. Nakonec na korupci doplácí spotřebitel, který se nachází na konci řetězce. Jedná se svým způsobem o selhání trhu a korupce je jeho příčinou i důsledkem. Příčiny selhání trhu podle ekonomické teorie rozdělujeme na mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické. [39]

Mikroekonomickými příčinami selhání trhu jsou existence nedokonalé konkurence, veřejných statků, externalit a asymetrických informací. Na základě těchto příčin dochází k deformaci tržních cen. Nesprávné zásahy státu do trhu jsou často příčinou korupce, protože tržní subjekty se prostřednictvím korupce snaží minimalizovat náklady, které jim pak vznikají.

Díky nedokonalé konkurenci může monopolista zvyšovat cenu nadměrně nad úroveň mezních nákladů, čímž vzniká velký zisk. Následně pak může použít takto získané prostředky k uplácení. Často korupce může předcházet získání monopolního postavení na trhu. Nedokonalá konkurence je tak příkladem, kdy je korupce jak příčinou, tak důsledkem.

O veřejných statcích rozhodují veřejní činitelé. Chybí však odpovědnost za toto rozhodování a jejich spravování. Veřejní činitelé a politici či úředníci, kteří o veřejných statcích rozhodují, jsou také ekonomické subjekty maximalizující svůj užitek. Korupce se zde vyskytuje především v situaci výběru subjektu, který daný statek vyprodukuje. Osoba, která zabezpečuje obstarávání veřejného statku, získá úplatek za to, že statek zabezpečí určitým způsobem. U nevylučitelných veřejných statků ovlivňuje korupce kvalitu statku. V České republice jsou v posledních letech zadávány zakázky za 537 mld. Kč[3] na státní i místní

[3] Hodnota je vypočtena jako aritmetický průměr mezi lety 2009 – 2014.

úrovni. U 80 % zakázek existuje manipulace a výše úplatku se pohybuje mezi 5 – 15 % z ceny zakázky. Pokud použijeme výše zmíněnou úvahu, znamenalo by to, že se v průměru manipuluje s veřejnými zakázkami v hodnotě 430 mld. Kč. Z toho úplatky jsou ve výši 21,5 – 64,5 mld. Kč. S korupcí se ekonomické subjekty potýkají nejvíce při realizaci staveb, ale i při památkové péči, při realizaci nevhodných staveb nebo ničení památkových objektů. Díky nestandardnímu zadávání veřejných zakázek se ztrácí původní ekonomický význam takového zajišťování statků a služeb. Zmanipulovaný výběr pak není efektivní.

Asymetrické informace jsou další příčinou selhání trhu. Všichni účastníci na trhu nemají stejné informace. Asymetrické informace jsou produktem korupce a mají negativní dopad na trh. Především z důvodu neochoty zaměstnanců veřejné správy poskytnout informace, se v této oblasti vyskytuje korupce. Asymetrické informace způsobují deformaci trhu, která se projeví morálním hazardem a negativním výběrem[4]. Morálnímu hazardu můžeme předcházet dvěma způsoby. Prvním způsobem je motivace k čestnosti a druhým je zvýšení kontrol a trestů, čímž se zvýší pravděpodobnost odhalení. Problém morálního hazardu se nejen ve veřejné správě projevuje ve spojení se vztahy principál – agent. Principál (vlastník) deleguje práva na agenta (zástupce) a ten má prosazovat zájmy principála. Agent má informační převahu nad principálem, což může vést ke zneužívání informací ke svým vlastním zájmům.

Pokud dochází k tvorbě externalit, ekonomické subjekty nenesou celou odpovědnost za své jednání. Korupčním jednáním vznikají negativní externality. Velmi složité je ocenit náklady spojené s korupcí, které nesou jak jednotlivci, tak celá společnost. Výši korupčních nákladů můžeme chápat jako hodnotu obětované příležitosti, což znamená hodnotu alternativních nekorupčních transakcí, ušlých zisků či vyrobených statků a služeb. Je nutné také přičíst soukromé náklady obětované příležitosti. Nejedná se však o jediné náklady. Patří sem mimo jiné vliv na společnost a nejsou ani započteny neodhalené případy. Je nezbytné zavést takové tresty za korupční jednání, že jednotlivce od korupce odradí.

Důsledkem mikroekonomických selhání trhu je neefektivní alokace, redistribuce bohatství ve společnosti. Dochází tak k přerozdělování bohatství od nekorumpujících subjektů ke korumpujícím. Toto je spojeno s realizací monopolní síly, omezením poptávaného množství, omezení konkurence a její likvidace, růstem nákladů a cen, snižování kvality produktu, poklesem ochoty platit daně, růstem transakčních a společenských nákladů.

[4] Negativní výběr nastává, pokud lepší, kvalitnější statky, služby nebo producenti odchází či jsou vytlačení z trhu.

V následujícím textu se zaměříme hlavně na makroekonomické aspekty korupce. Korupční prostředí není závislé pouze na tradici a kultuře, ale také na povaze ekonomického uspořádání společnosti. Např. Polsko je tradičně katolická země, přesto v době socialismu korupce rostla. Do roku 2008 mělo Polsko korupci nejvyšší z nově přistupujících zemí Evropské unie. V Itálii byli po 2. světové válce politici zkorumpovaní a politika následně propojena s mafií. Politici propojovali velké podniky se státem a pak jim byly přihrávány velké státní zakázky. V letech 1992 – 1993 začala akce čisté ruce, která bojovala proti korupci. Nejspíše z Itálie se inspirovala ČSSD.

V současnosti jsou všechny ekonomiky smíšené. Stát proto vstupuje do ekonomických procesů jako tvůrce pravidel, vedle toho naplňuje alokační, stabilizační a redistribuční funkci. V souvislosti s těmito funkcemi však vznikají korupční příležitosti. Spousta ekonomických aktivit totiž buď ve veřejném sektoru probíhá, nebo jsou veřejným sektorem regulovány. Platí, že čím méně regulace, tím nižší korupce. Regulace má větší vliv na korupci než velikost veřejného sektoru. Důkazem je Norsko a Švédsko, které jsou označovány jako země s velkým podílem veřejného sektoru současně s nízkou korupcí.

Pro omezení prostoru pro korupci je nutné, aby stát dostál své funkce určovatele pravidel a zaměřil se na ochranu a prosazování práv ekonomických subjektů, na dodržování uzavřených smluv a závazků, které z nich vyplývají.

Korupce není omezena hranicí státu. S rozvojem mezinárodního obchodu souvisí i výskyt příležitostí ke korupci. Exportéři mají různý sklon k uplácení v zahraničí. Dá se mluvit o tendenci exportovat korupci do zahraničí. Pokud dojde ke zvýšení korupce v zemi, klesá důvěra investorů, což zapříčiní odliv kapitálu ze země a devalvaci měny, na základě které se zvyšuje inflace a zhoršuje se schopnost splácet zahraniční úvěry v domácí měně a obráceně. Někde však může být korupce přijímána kladně v důsledku zvýšení bilance (pouze však při exportu korupce). Nejčastěji dochází k uplácení v oblasti dovozních a vývozních licencí, úvěrů, daňové oblasti a další. Podíl přímých zahraničních investic na HDP je indikátorem otevřenosti země. Pro Českou republiku byl tento ukazatel nejvyšší v roce 2002 ve výši 10,4 % HDP. Od té doby index klesá. Pro rok 2014 je podíl přímých zahraničních investic na HDP 2,4 %. Je možné se setkat s přirovnáním korupce k dani. Korupce má však větší negativní efekt než daně, především na přímé zahraniční investice. Níže bude zaměřena pozornost ještě na konkrétní příčiny a důsledky korupce. [3], [14], [39]

2.1 Faktory vyvolávající korupci

Existují různé podněty ke korupci. Korupci můžeme přirovnat k volbě, kdy si občan může vybrat, zda bude zkorumpovaný či ne. Tato volba je značně ovlivněna morálkou a společenskými normami ve společnosti. Mezi podněty patří výše úplatku, způsob fungování administrativy, nízká kvalita státní správy, normativní systém, nefungující systém kontroly a mírný systém sankcí, byrokratická kultura, korupční klima, již zmíněný klientelismus, deformovaný žebříček hodnot, vliv médií, chudoba, korupční vzory atd. Platí, že s rostoucí byrokracií, s neefektivností a prodlužováním lhůt se více projevuje korupce.

Pokud jsou protikorupční zásahy neúčinné a dochází k beztrestnosti aktérů korupce, posiluje korupční klima. Pro změnu odstranění korupčního klimatu je nutné, aby došlo ke zvýšení pravděpodobnosti odhalení korupce a k jejímu trestání. [14], [15]

Možnou příčinou korupce je označováno i nedostatečné platové ohodnocení zaměstnanců veřejné správy. Pro objasnění je při růstu platů použita teorie užitku. S každou další jednotkou mezní užitek klesá, až do chvíle, kdy náklady převýší výši mezního užitku. Podobně při rostoucích platech nejdříve roste užitek, což znamená, že korupce z chudoby enormně klesá. Ve chvíli, kdy se zpomaluje růst mezního užitku, roste korupce z chamtivosti. Příkladem může být případ Davida Ratha. Nejspíš si nikdo v této zemi nemyslí, že by měl pan poslanec malý plat ve chvíli, kdy přebíral miliony v krabici od vína. Otázkou však je, zda zvyšování platů je účinným nástrojem proti bujení korupce. Při nízkých platech tomu tak může být, avšak neplatí, že celoplošným zvyšováním platů by došlo k vymícení korupce. Jedná se spíše o otázku morálky než existenční nouze. [5]

S problematikou platů souvisí pocit nejistoty zaměstnanců státní správy. Ti se z důvodu časové omezenosti výkonu funkce snaží ze své pozice získat co nejvíce výhod, a proto také podléhají korupci. Podobně to platí v situaci, kdy si jedinec zastávající danou pozici své práce neváží. [14]

V korupčních případech dochází spíše k promyšlené kalkulaci. Každý kdo uvažuje nad korupčním jednáním, zvažuje, jaká je výše odměny za protiprávní jednání, pravděpodobnost dopadení a důraznost sankce. Mimo jiné se bere v potaz pověst, nebo jaké postavení ve společnosti jedinec zastává. Součástí úvahy je také hledání nejlepšího kompromisu. Jinak řečeno dochází k poměření nákladů (rizik) a užitků.

Danou kalkulaci budeme ilustrovat na funkci policisty. Pokud bude uplácen dopravní policista v souvislosti s tím, že uplácející chce předejít odebrání bodů a udělení pokuty, bude

úplatek vždy nižší než udělená pokuta. Dojde ke kalkulaci, kdy musí být vždy riziko nižší než zisk. Použijeme zde následující vzorec (1):

$$p \cdot R < (1-p) \cdot Z \quad (1)$$

kde p je pravděpodobnost odhalení, R je ztráta, pokud se na úplatek přijde např. prémie a Z je zisk tedy výše úplatku.

Na základě výše uvedené kalkulace lze dosáhnout snížení korupce, pokud se zvýší pravděpodobnost odhalení nebo výše sankce za korupci. Pomohly by také tvrdší sankce jako okamžité rozvázání pracovního poměru či ztráta budoucích výhod (např. u policistů ztráta výsluhového příspěvku). Z preventivního hlediska je důležité, aby bylo zvýšeno povědomí o trestu a jeho výši za korupční jednání. Rozhodující se subjekty jej poté lépe zahrnou do kalkulace. Pravděpodobnost páchání takovýchto trestných činů se pak sníží.

Nutné je si uvědomit, že se liší i vztah jednotlivců k riziku. Vztah k riziku ovlivňuje užitek a tím i kalkulaci. Jednotlivci mohou mít averzi k riziku, neutrální postoj či vyhledávat riziko. Veřejná politika může ovlivňovat pravděpodobnost usvědčení a výši či druh trestu. Nutné je však vzít na vědomí, že vězení znamená náklad jak pro pachatele, tak pro společnost. Oproti tomu pokuta znamená náklad pro pachatele a zisk pro společnost. [5], [39]

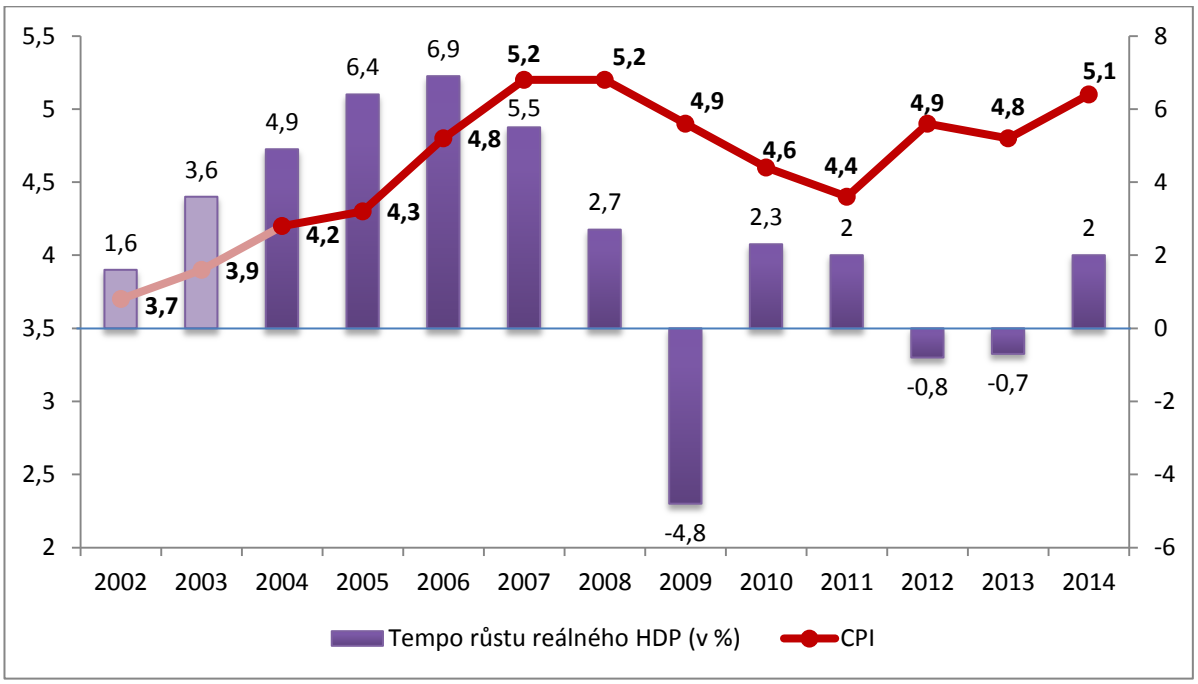
2.2 Důsledky korupce

Na základě korupce jsou přijímána sobecká rozhodnutí bez ohledu na dopady na celou společnost. Jednotlivci se díky korupci snaží maximalizovat pouze svůj vlastní užitek. Takové chování má vliv na fungování ekonomiky země. Mezi hlavní důsledky korupce patří snížení výkonnosti ekonomiky a kvality demokracie. Korupce vede k růstu cen, vnitřního i vnějšího zadlužení země, snižování kvality zboží a služeb a celkové efektivnosti trhu. A tím vede k celkovému úpadku státu. [5], [15]

Negativním dopadem korupce je v prvé řadě ovlivňování úředníků, které vede k deformaci veřejného zájmu směrem k zájmu soukromému. Což vyvolává narůst nejistoty ve státní aparát. V důsledku klientelismu, nepotismu a prodeje pozic dochází ke ztrátě důvěry v demokratické mechanismy, což se následně projevuje snížením ochoty občanů vykonávat aktivní i pasivní volební právo či se jinak účastnit veřejného života. Neefektivním hospodařením s veřejnými prostředky se zase snižuje objem finančních prostředků na veřejně prospěšné projekty a veřejné služby. [32]

Existuje závislost mezi indexem vnímání korupce a HDP. Na obrázku 1 je patrný tento vztah pro Českou republiku za období 2002 – 2014. Se snižující se korupcí se zvyšuje index

vnímání korupce (CPI). Typický průběh vztahu tempa růstu reálného HDP a indexu vnímání korupce lze sledovat mezi lety 2002 a 2006 včetně. V tomto období se zvyšuje HDP a roste index vnímání korupce. V následujících letech je možné sledovat nestandardní průběh, který může být z části zapříčiněn i hospodářskou krizí. Je ovšem nutné vzít na vědomí i možnost ovlivnění hodnot CPI ze strany médií, politických afér a dalších neznámých faktorů.



Obrázek 1: Vývoj indexu vnímání korupce v České republice v závislosti na tempu růstu reálného HDP

Zdroj: vlastní zpracování dle [4], [34]

Dalším faktorem ovlivňujícím ekonomiku je výše nelegálně získaných peněz, které se v ekonomice neinvestují, ale jsou převedeny na zahraniční účty. Nehledě na narušení volného trhu a svobodné soutěže. Korupce je také spojena se zpomalením rozvoje společnosti. [14]

Korupce ovlivňuje i objem přímých zahraničních investic. V případě, že dochází ke korupci prostřednictvím zneužívání dozorových pravomocí, zvyšuje se investiční riziko v zemi. Zvyšující se investiční riziko vede ke snižování investic, což vede ke stagnaci hospodářského růstu. [32]

3 KVANTITATIVNÍ A KVALITATIVNÍ ANALÝZA KORUPCE

Metody měření korupce lze rozdělit na kvalitativní a kvantitativní. Mezi kvalitativní metody se řadí sociologické průzkumy. Kvantitativní metody určují míru korupce pomocí indexů. Příkladem indexů je index plátců úplatků, index vnímání korupce, globální barometr korupce, index V4, index kvality správy atd. Objektivní indikátory jsou počítány pomocí tvrdých, objektivně měřitelných dat např. počet zjištěných či objasněných případů korupce. V této kapitole bude pozornost zaměřena na analýzu korupce v období 2004 – 2015.

Indexy pomáhají domácím vládám zacílit protikorupční opatření, cizím zemím nasměrovat správným směrem pomoc poškozeným zemím a investorům pomoci v lokalizaci investice a to jak v pozitivním, tak v negativním slova smyslu. Např. díky indexu ekonomické svobody (IEF) dochází ke zhodnocení úlohy státu v ekonomice. V následujících podkapitolách bude postupně věnována pozornost jednotlivým indexům a jejich úrovni v České republice. [32], [39]

3.1 Index vnímání korupce (CPI)

Index vnímání korupce se zaměřuje na korupci ve veřejné správě, konkrétně korupci mezi veřejným a soukromým sektorem. Poprvé byl použit v roce 1995 Transparency International a Göttingenskou univerzitou v Německu. Postupem času dochází k vývoji metodiky a zároveň se i rozrůstá počet zemí hodnocených tímto indexem. Bodový rozsah byl do roku 2013 od 0 do 10, přičemž 0 znamená maximální zkorumpovanost země a hodnota 10 signalizuje žádnou korupci ve státě. Od roku 2014 se změnila metodologie tvorby indexu, mj. došlo ke změně hodnotové škály na bodový rozsah 0 až 100. Pro vytvoření analýz v práci byl index pro rok 2014 a 2015 přepočítán na škálu 0 až 10 z důvodu srovnatelnosti dat. [39]

Index vnímání korupce je složeným indexem, který je vytvořen z několika průzkumů, jsou použiti různí respondenti a metodika. Respondenty jsou především podnikatelé a analytici. Využívá se i expertních hodnocení. Index v sobě zahrnuje i data z předchozích let, aby došlo k eliminaci odchylek v měření. Tyto odchylky by mohly vzniknout například vlivem mediálních skandálů působících na občany. Všechny výzkumy mají stejnou váhu. Každý zdroj vzhledem k různým metodikám používá jinou hodnotící škálu. Z předešlého důvodu je před složením indexu nutná standardizace dat. Zdroje jsou na sobě nezávislé, čímž je zaručená věrohodnost indexu. [5], [14]

Pro časové srovnání vývoje indexu v daném státě musíme vycházet z bodového hodnocení. Nelze vycházet pouze z pořadí vzhledem k nejednotnému počtu zahrnovaných

zemí v analýze. V České republice hodnota indexu vnímání korupce od roku 2004 do roku 2008 roste, což znamená, že je korupce každý rok vnímána veřejností lépe (viz tabulka 1). Do roku 2012 hodnota indexu vnímání korupce klesala. Nejlepšího hodnocení Česká republika dosáhla v roce 2015, kdy hodnota indexu byla 5,6. V roce 2015 se Česká republika umístila na 37. místě z celkových 168 hodnocených zemí. Až na rok 2004 patřila Česká republika mezi třetinu nejlépe hodnocených zemí z hlediska vnímání korupce. V letech 2007, 2008 a 2015 patřila Česká republika mezi čtvrtinu nejlépe hodnocených zemí z celkového počtu sledovaných států.

Tabulka 1: Vývoj indexu vnímání korupce v České republice a pořadí České republiky vůči ostatním zemím v období 2004 – 2014

Rok	CPI	Umístění	Počet sledovaných zemí
2004	**4,2**	51.	146
2005	**4,3**	47.	159
2006	**4,8**	46.	163
2007	**5,2**	41.	180
2008	**5,2**	45.	180
2009	**4,9**	52.	180
2010	**4,6**	53.	178
2011	**4,4**	57.	183
2012	**4,9**	54.	176
2013	**4,8**	57.	177
2014	**5,1**	53.	175
2015	**5,6**	37.	168

Zdroj: vlastní zpracování dle [34]

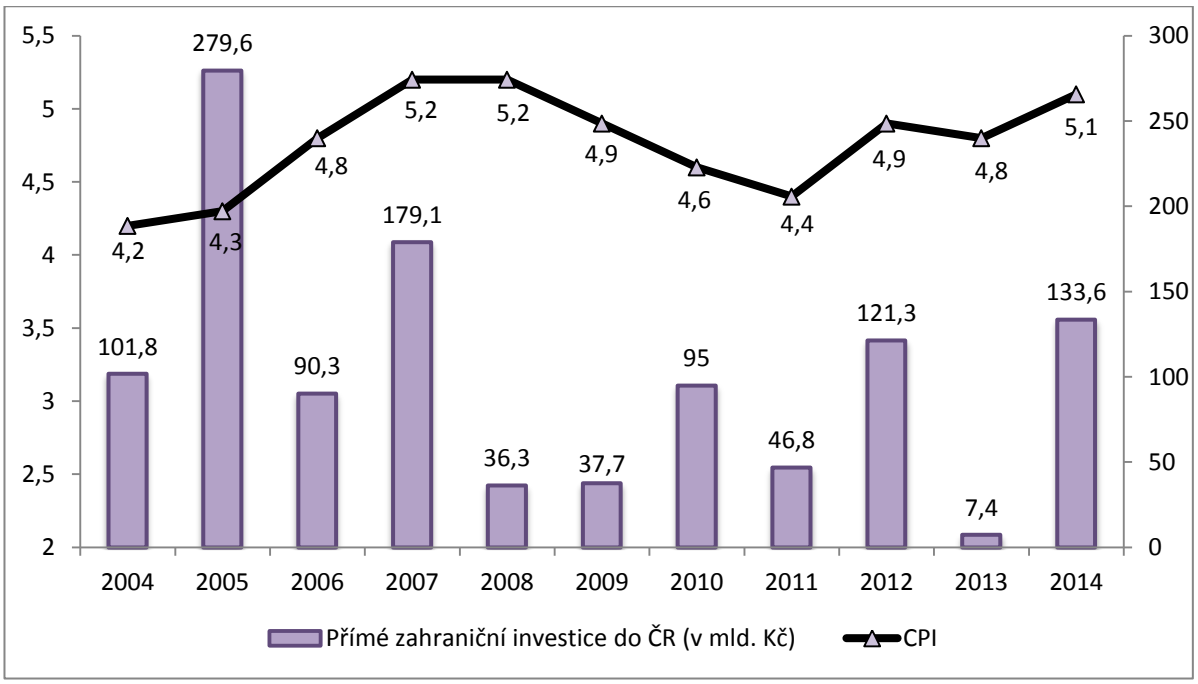
Index vnímání korupce se stává impulzem pro zavádění protikorupčních opatření. V některých státech to znamená podnět k mnoha legislativním reformám. Díky tomuto způsobu porovnávání se některé země snaží být lepší, dostat se mezi nejlépe hodnocené státy.

Korupce je indexem vnímání korupce chápána jako zneužití veřejné pravomoci k osobnímu prospěchu. Může docházet ke zkreslení indexu vnímání korupce a to díky rozdílu v počtu průzkumů provedených v jednotlivých zemích nebo množství korupčních kauz, které média odkrývají. Podnikatelé se mohou vyjádřit, zda vidí jako větší problém administrativní nebo politickou korupci, jak korupce omezuje jejich aktivity, ve kterých sektorech se nejvíce projevuje atd. Výsledkem této analýzy je však číslo, z něhož nelze vyvodit konkrétní závěry. Podle kritiků index vnímání korupce ve formě čísla nic nevypovídá o druhu korupce a jejích dalších vlastnostech. [5], [39]

Korupce má vliv na objem přímých zahraničních investic. Mezi přímými zahraničními investicemi a vnímáním korupce by měl existovat negativní korelační vztah. V důsledku zhoršení pověsti země by mělo docházet ke snižování přímých zahraničních investic. Důvodem tohoto vztahu je fakt, že zahraniční investoři se bojí investovat v zemích s korupční pověstí především proto, že nemohou předpokládat rozhodnutí na základě známých zákonných faktů. Především však záleží na povaze korupce, ne pouze na výši indexu samotného. Investoři spíše preferují velkou korupci než drobnou administrativní korupci. Někdy to také může být naopak, kdy korupce do země zahraniční investory přitahuje. Jedná se o případy, kdy zahraniční firmy kupují tuzemské firmy nebo se snaží získat monopolní postavení.

Při lokalizaci podniků sledují investoři kromě stavu korupce také míru byrokracie v zemi. Ostatními neméně důležitými specifiky dané země jsou cena práce, kvalifikace, investiční pobídky, stav infrastruktury atd. Rozhodující vliv má však míra korupce a byrokracie, protože vytváří netransparentní podnikatelské prostředí. Paradoxně se dá říci, že lze řešit byrokracii prostřednictvím korupce. Jedná se o aktivní praktickou korupci, která v České republice podle některých autorů převládá. Dojde díky ní k urychlení rozhodovacích procesů a k odstranění administrativních překážek. [5]

Na obrázku 2 je porovnán vývoj přímých zahraničních investic a indexu vnímání korupce. Je patrné, že všeobecné předpoklady těchto dvou indikátorů nejsou kompatibilní s vývojem pro Českou republiku. Extrémně vysokou hodnotu přímých zahraničních investic v roce 2005 si lze vysvětlovat jako investiční expanzi vyspělejších států související se vstupem České republiky do Evropské unie. V dalších letech většinou platí, že při zvýšení indexu vnímání korupce se zvyšují i přímé zahraniční investice a naopak.



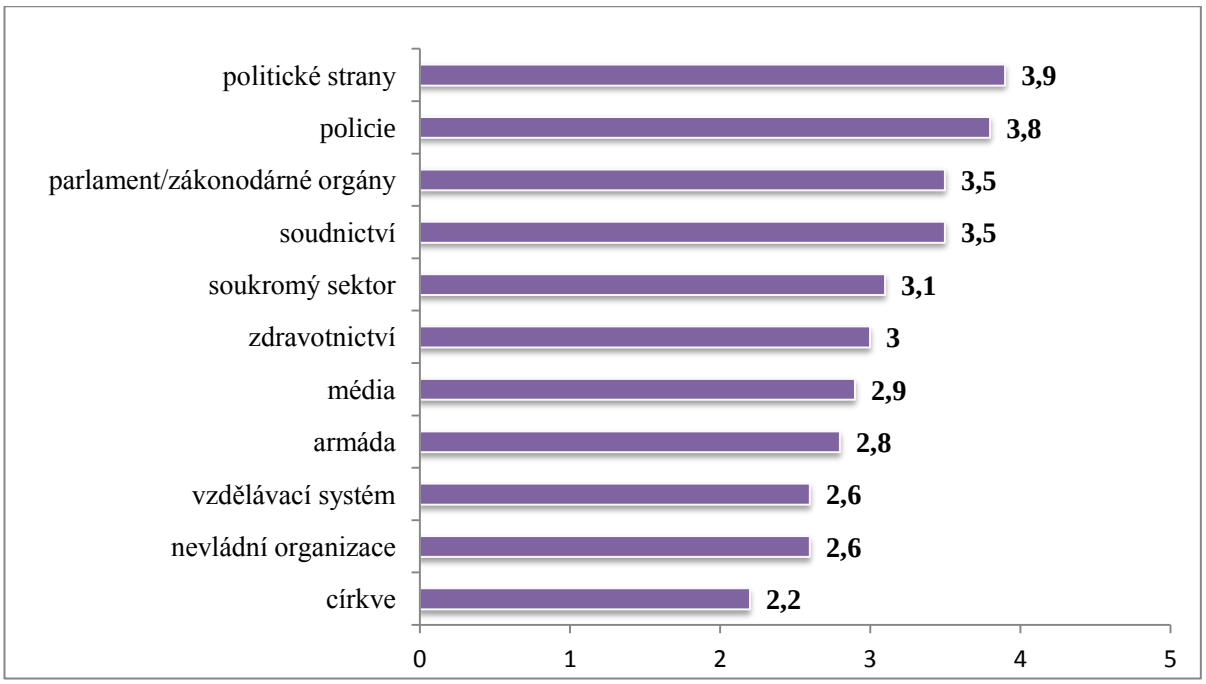
Obrázek 2: Vývoj indexu vnímání korupce a přímých zahraničních investic v České republice za období 2004 – 2014

Zdroj: vlastní zpracování dle [1], [34]

Mezi další faktory ovlivňující přímé zahraniční investice patří velikost trhu, pracovní náklady, daňové zatížení, investiční pobídky a otevřenost ekonomiky. Nutné je si uvědomit, že investoři přenášejí své zvyky do zemí, kde investují, takže i korupci. Vzhledem k exportované korupci lze pohlížet na investory jako na kladné a záporné. V České republice hrozí nebezpečí exportované korupce z Číny, Taiwanu, Indie, Ruska a Jižní Koreje. [39]

3.2 Globální barometr korupce

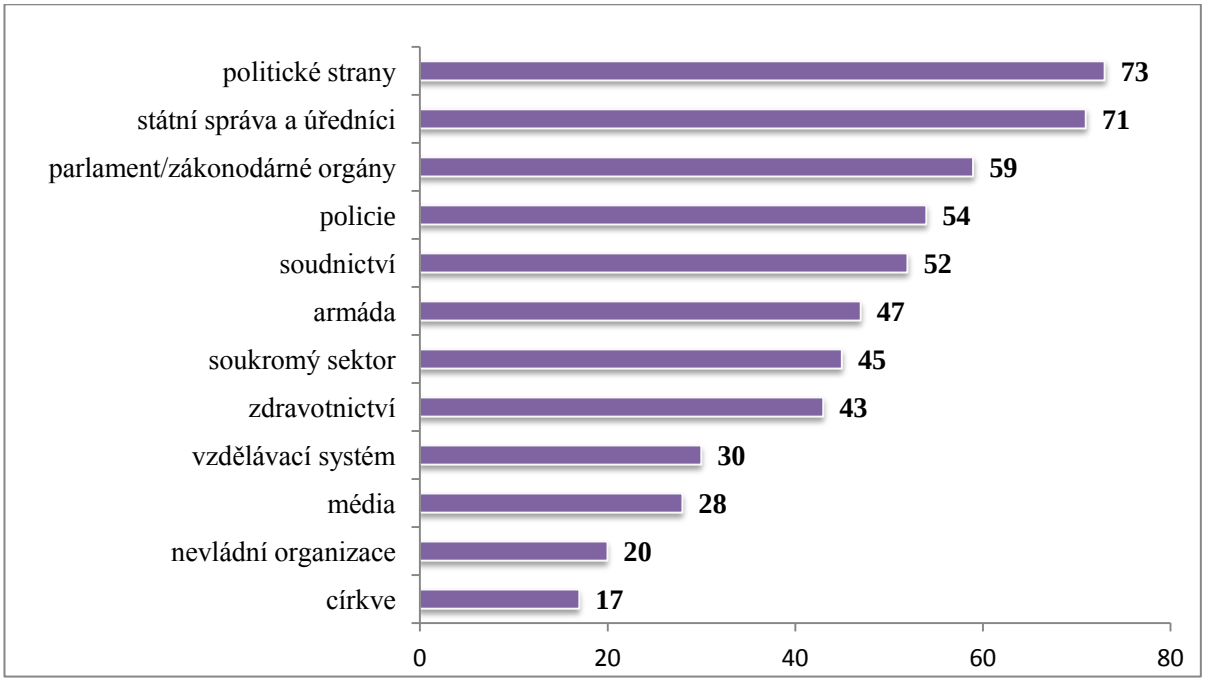
Na základě kritiky indexu vnímání korupce vzniká Globální barometr korupce, který je zveřejňován organizací Transparency International. Globální barometr korupce je založen pouze na průzkumech veřejného mínění. Cílem barometru je zjistit, jak občané v dané zemi vnímají rozsah korupce v určitých oblastech. Globální barometr sleduje vývojové trendy. Transparency International tento ukazatel zveřejňuje od roku 2003. Ukazatel v letech 2003 - 2011 nabýval hodnot od 1 do 5, kdy nejnižší hodnota signalizovala nezkorumpovanou oblast a nejvyšší hodnota oblast s rozvinutou korupcí. Na obrázku č. 3 jsou zachyceny hodnoty Globálního barometru korupce pro Českou republiku v roce 2004.



Obrázek 3: Globální barometr korupce za rok 2004 pro Českou republiku

Zdroj: vlastní zpracování dle [35]

V roce 2013 jsou jednotlivé oblasti korupce popisovány jako procentuální vyjádření respondentů vnímajících danou oblast jako zkorumpovanou. Globální barometr korupce pro rok 2013 je zobrazen na obrázku č. 4. [5], [39]



Obrázek 4: Globální barometr korupce za rok 2013 pro Českou republiku (v %)

Zdroj: vlastní zpracování dle [35]

V rámci šetření Globálního barometru korupce vyjádřili respondenti svůj názor na zkorumpovanost jednotlivých oblastí. Podle Globálního barometru korupce pro Českou republiku je patrné, že dlouhodobě jsou jako nejvíce zkorumpované vnímány politické strany, parlament (zákonodárné orgány), státní správa a úředníci, soudnictví a policie. Oproti tomu nejméně zkorumpované jsou dle občanů České republiky církve, neziskové organizace, vzdělávací systém a média. Pořadí oblastí z hlediska vnímané korupce se od roku 2004 do roku 2013 změnilo pouze nepatrně. Za zmínku stojí, že se zlepšilo vnímání korupce u policie. V této oblasti došlo k posunu z druhé nejvíce zkorumpované oblasti na čtvrtou. Situace se naopak nejvýrazněji zhoršila u armády, která v roce 2004 byla občany vnímána jako osmá nezkorumpovanější a v roce 2013 již jako šestá.

Dále byla respondentům v rámci šetření položena otázka, v jakých z výše uvedených oblastí se buď osobně, nebo jejich blízcí setkali s korupcí. Nejvíce 15 % respondentů se setkalo s korupcí ve zdravotnictví, 13 % respondentů bylo vystaveno korupci při využití služeb registrů a při získání potřebných povolení a poté následuje policie a školství se 4 % z celkového počtu respondentů.

3.3 Index plátců úplatků (BPI)

Index plátců úplatků byl poprvé zveřejněn nevládní organizací Transparency International v roce 1999. Při vykazování indexu plátců úplatků je na korupci pohlíženo z hlediska mezinárodního obchodu a je chápána jako korupce importovaná do země. Index měří nabídkovou stranu korupce a vyjadřuje, jaký sklon má exportující země k uplácení. Index může nabývat hodnot od 1 do 10, přičemž hodnotu 10 získá země, která exportuje bez korupce. Index plátců úplatků poskytuje alespoň předběžnou představu budoucího chování zahraničních investorů.

Tabulka 2: Hodnoty indexu plátců úplatků významných exportních zemí pro rok 2002 a 2011

Významní investoři v ČR	2002	2011
Německo	**6,3**	**8,6**
Rusko	**3,2**	**6,1**
Čína	**3,5**	**6,5**
Nizozemsko	**7,8**	**8,8**
Belgie	**7,8**	**8,7**
Francie	**5,5**	**8,0**
USA	**5,3**	**8,1**
Japonsko	**5,3**	**8,6**

Zdroj: vlastní zpracování dle [33]

Do tabulky č. 2 byly vybrány přední exportní země do České republiky. Na základě zobrazených hodnot je patrné, že nejhůře jsou hodnoceny firmy z Číny a z Ruska, které i přes téměř dvojnásobné zlepšení oproti roku 2002 vykazovaly oproti jiným státům podprůměrné výsledky. Výše indexu plátců úplatků zbývajících šesti států se pohybuje nad hodnotou 8, což znamená, že se jedná o firmy exportující spíše méně korupce. Nejlépe je za oba roky hodnoceno Nizozemsko a Belgie, z čehož vyplývá, že firmy z těchto zemí je možno považovat za velmi solventní partnery.

3.4 Index GM (Governance Matters)

Světová banka pravidelně od roku 1996 zveřejňuje index GM (Governance Matters) zaměřující se především na vnímání kvality správy v mezinárodním měřítku. V indexu se využívá jak dat dosažených expertními odhady, tak dat pocházejících z dotazníkového šetření firem a obyvatel. Konkrétně na korupci se zaměřuje dílčí ukazatel GM6. Souhrnný ukazatel je rozdělen na dílčí ukazatele, kterými jsou demokracie, politická stabilita, efektivita vlády, regulační kvalita, právní řád a kontrola korupce. U hodnot indexu GM platí, že čím je index vyšší, tím je vyšší kvalita správy, což znamená snížení korupce a naopak. Index GM se vypočítá jako průměr jednotlivých ukazatelů. Jednotlivé ukazatele nabývají hodnot od -2,5 do 2,5. Indexu GM bude využito v následující kapitole při porovnání České republiky s ostatními zeměmi Evropské unie. [39]

3.5 Vykazování korupce v policejních statistikách

Vyšetřování korupce je náročný proces. Je nutné si uvědomit, že ani jedna strana nemá zájem na tom, aby korupci vyšetřovala státní moc. Přesto korupční jednání zanechává stopy, díky kterým může dojít k jejímu prokázání. Těmito stopami jsou pohyby na bankovním účtu, listiny, faktury, internetové kontakty či svědci. Vyšetřování korupce může začít i z podnětu občanů. Policisté jsou povinni se každým podnětem zabývat. Účelem takových oznámení může být však i snaha někoho zdiskreditovat. [15]

Problematika vykazování korupce prostřednictvím policejních statistik byla již nastíněna v kapitole 1.3. Předpokládá se, že objektivní data typu policejních statistik jsou pouhým zlomkem skutečného stavu. V tabulce č. 3 jsou za období let 2004 – 2014 zpracovány počty zjištěných a objasněných korupčních případů definovaných podle Trestního zákoníku. Ve sloupci objasněno je uveden počet registrovaných trestných činů, u kterých byl policií odhalen pachatel. Tento ukazatel přispívá ke zvyšování důvěry obyvatelstva v efektivitu orgánů činných v trestním řízení.

Tabulka 3: Policejní statistika zjištěných a objasněných trestných činů členěných dle paragrafů trestního zákoníku (2004 – 2014)

Rok	Zneužívání pravomoci úřední osoby (§329)		Trestné činy proti předpisům o nekalé soutěži (§248)		Přijetí úplatku (§331)		Podplácení (§332)		Nepřímé úplatkářství (§333)	
	zjištěných	objasněných	zjiš.	obj.	zjiš.	obj.	zji.	obj.	zjiš.	obj.
2004	248	202	16	8	126	123	149	147	12	11
2005	212	167	23	8	39	32	94	92	5	5
2006	160	124	12	7	43	35	89	87	6	4
2007	187	112	13	3	40	34	62	58	1	1
2008	228	132	23	2	46	29	99	88	5	4
2009	204	137	14	6	38	27	75	68	8	8
2010	123	100	21	3	53	27	124	96	4	2
2011	122	82	21	4	85	54	169	139	13	8
2012	45	17	38	4	63	44	221	197	8	7
2013	46	27	51	14	90	66	184	155	8	7
2014	107	89	83	41	63	32	118	94	4	2

Zdroj:vlastní zpracování dle [24]

Na základě čísel uvedených v tabulce je patrné, že ne všechny zjištěné případy jsou objasněny. Počet zjištěných případů přijetí úplatku (§331), podplácení (§332) a nepřímého úplatkářství (§333) je celkem 185 pro rok 2014. Nicméně objasněných případů je pouze 128, což znamená necelou 70 % úspěšnost zjištění pachatele. Oproti roku 2004, kdy byla tato úspěšnost téměř 98 %, se jedná o prudký pokles úspěšnosti. Počet zjištěných i objasněných případů za sledované období klesá. Otázkou však zůstává, zda je tento trend způsoben vhodně využitými nástroji či nečinností orgánů činných v trestním řízení.

3.6 Měření korupce pomocí kvalitativních znaků

Kvalitativní metody měření korupce jsou především zastoupeny sociologickými průzkumy. Výsledkem průzkumů je subjektivní hodnocení stavu korupce. Kvalitativní metody neposkytují jednotný číselný ukazatel, ale kvalitativní tvrzení. Příkladem je průzkum provedený společností GfK Praha, který se zabývá úplatky v každodenním životě české společnosti. Tabulka 4 zobrazuje názory české veřejnosti na stav korupce.

Tabulka 4: Úplatky v každodenním životě české společnosti (2003, 2006, 2009)

	2003	2006	2009
Úplatky jsou zcela samozřejmou součástí života	26 %	29 %	30 %
Úplatky jsou sice běžné, ale není to tak hrozné	34 %	27 %	33 %
Někdo sice dává úplatky, ale není to nutné, při troše trpělivosti lze vyžít i bez úplatku	27 %	27 %	26 %
Úplatky jsou zcela zbytečné, cokoli lze získat legální cestou	11 %	16 %	11 %
Bez odpovědi	2 %	1 %	0 %

Zdroj: vlastní zpracování dle [16]

Z tabulky 4 je patrné, že v roce 2003 si více než třetina dotazovaných myslela, že úplatky jsou běžné, ale není to zase tak hrozné. 27 % respondentů zastává názor, že uplácení není nutné. Pouze o procento méně respondentů považuje úplatky za samozřejmost. Srovnatelný je i rok 2009. V roce 2006 nejvíce respondentů označuje korupci za samozřejmou. Na druhém a třetím místě se vyskytují názory, že jsou úplatky běžné a že nejsou nutné.

4 KOMPARACE ČESKÉ REPUBLIKY S OSTATNÍMI ZEMĚMI EU

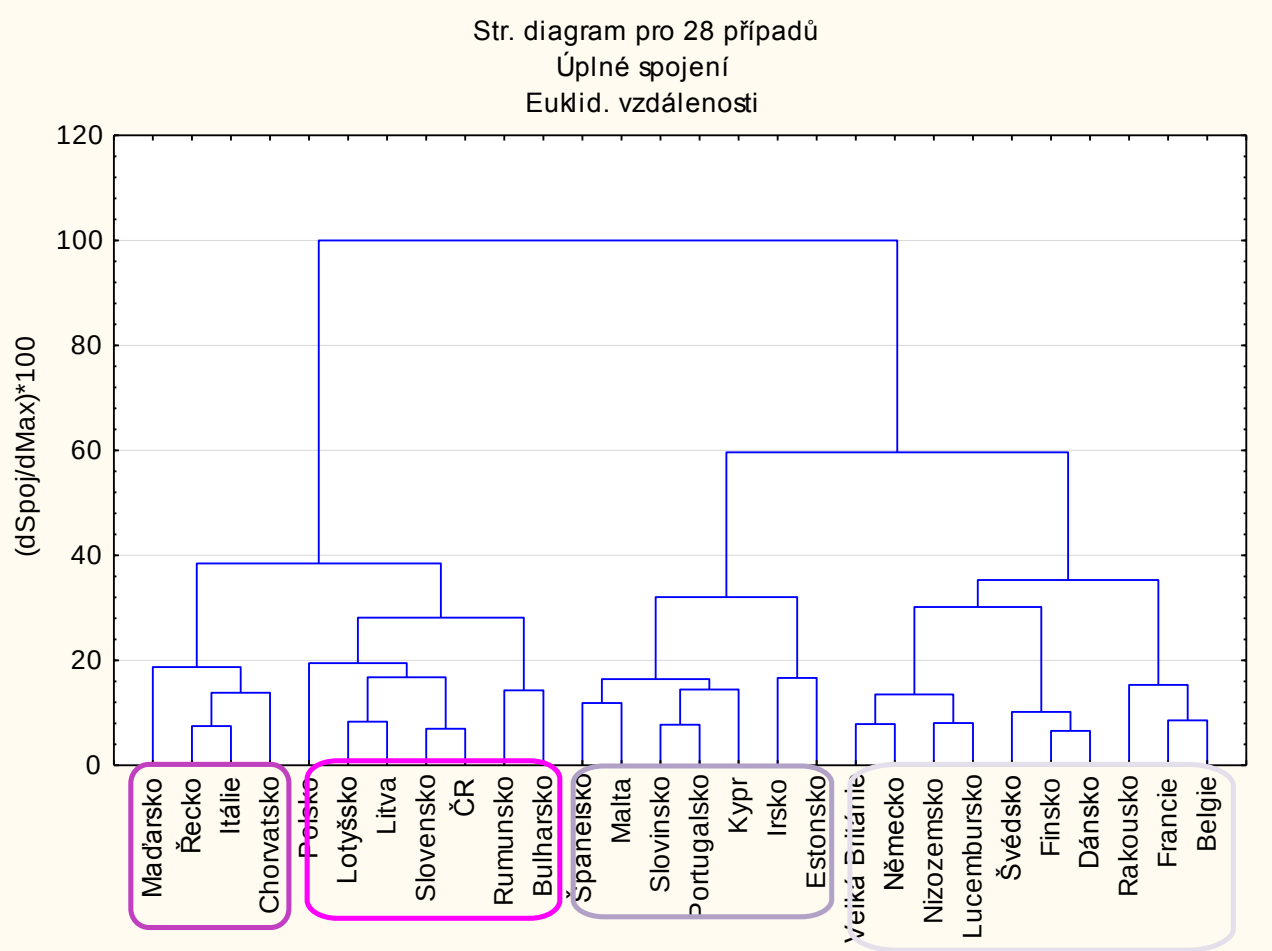
V předchozí kapitole byla zaměřena pozornost pouze na vývoj a stav korupce v České republice. Pro analýzu korupce ve státě je nutný i pohled na korupci v mezinárodním měřítku. Pro zvýšení vypovídací hodnoty bylo zvoleno porovnání korupce v České republice a v ostatních zemích Evropské unie. V první části bude použita shluková analýza EU-28. V druhé části bude hodnocena kvalita správy v členských zemích EU pomocí dílčích ukazatelů GM. A v závěru kapitoly bude pozornost zaměřena na průzkum veřejného mínění prostřednictvím Eurobarometru.

4.1 Komparace států Evropské unie s použitím shlukové analýzy

Prostřednictvím shlukové analýzy budou země Evropské unie rozděleny do čtyř skupin pro lepší názornost následující komparace. Shluková analýza je vícerozměrná statistika, která jednotlivé subjekty spojuje do skupin, tzv. shluků. V jednotlivých shlucích se nachází subjekty s nejvíce podobnými vlastnostmi. Pomocí korelační matice je možné ve shlukové analýze analyzovat mnohorozměrná data. V našem případě analyzovat stav korupce ve členských státech Evropské unie pomocí dostupných indikátorů korupce. Model je realizován v softwarovém programu STATISTICA.

Každý objekt (země) je ve shlukové analýze zastoupen určitým počtem znaků (v tomto případě 15 indikátorů). Je potřeba, aby všechny znaky měly stejnou váhu. Z důvodu porovnatelnosti jsou data standardizována dříve, než je přikročeno k samotné shlukové analýze. V našem modelu je využito hierarchického aglomerativního přístupu, což znamená, že každý shluk je současně podmnožinou jiného shluku. Pro určení vzdálenosti mezi shluky je použita v tomto případě metoda průměrných vzdáleností objektů.

Jako výchozích dat bylo použito celkem 15 ukazatelů úrovně korupce ve členských státech Evropské unie (EU-28). Mezi použité ukazatele patří hodnoty indexu vnímání korupce vykazované v letech 2004 – 2014 pro všechny státy. Dalším znakem je index GM, konkrétně jeho dílčí část GM6 vyjadřující kontrolu korupce pro roky 2004 a 2013. U GM6 nebylo použito roku 2014, protože v době zpracování práce nebyl zveřejněn. Dalšími znaky jsou výdaje vládních institucí/HDP v procentech pro rok 2004 a 2014 z databáze Eurostatu. Grafické vyjádření výsledků shlukové analýzy je zachyceno prostřednictvím dendrogramu. Obrázek č. 5 interpretuje postupný proces shlukování. Dendrogram je konečným výstupem shlukové analýzy, přičemž jednotlivé shluky charakterizují státy s nejvyšší možnou podobností v oblasti korupce.



Obrázek 5: Dendrogram

Zdroj: vlastní zpracování dle [3], [34], [40]

Pomocí shlukové analýzy vzniklo celkem 27 shluků. Jako první se spojily státy Dánsko a Finsko, což znamená, že tyto dva státy mají nejvíce společných znaků v oblasti korupce. Tuto dvojici následovala Česká republika a Slovensko, Itálie a Řecko, Portugalsko a Slovinsko, Velká Británie a Německo, Lucembursko a Nizozemsko, Litva a Lotyšsko, Belgie a Francie. Podobnost mezi zeměmi především ve výši indexu vnímání korupce je dána historickou či kulturní podobností.

Za cíl jsme si určili prostřednictvím shlukové analýzy státy Evropské unie rozdělit do čtyř hlavních skupin (shluků). Tento cíl byl určen z důvodů jejich použití v další části komparace. Čtyř skupin je dosaženo postupným shlukováním při 36% vzdálenosti. Do první skupiny patří Maďarsko, Řecko, Itálie a Chorvatsko. Nejdříve byl vytvořen shluk Řecka a Itálie, na nějž se postupně navázalo Chorvatsko a poté Maďarsko. Itálie je považována za typický korupční stát se systémovou korupcí. Korupce se stává hlavním zdrojem financí politických stran. V 90. letech však i v Itálii byla přijata radikální opatření ke snížení korupce. Ve druhé skupině jsou pouze státy, které přistoupily po roce 2004. Druhá skupina se skládá z Polska, Lotyšska,

Litvy, Slovenska, České republiky, Rumunska a Bulharska. Pokud se zaměříme na průběh shlukování v souvislosti s Českou republikou, nejbližším státem je Slovensko, následně se připojila větev Litvy a Lotyšska. Dále došlo k připojení Polska následovaného větví Rumunska a Bulharska, čímž se uzavírá druhá skupina. Slovensko se na počátku 21. století potýkalo s problémem rostoucí korupce. V roce 2003 zavádí institut agenta provokatéra. Slovensko se inspirovalo anglosaskou právní úpravou, která používá objektivního a subjektivního testu. Na Slovensku platí přísný zákon o střetu zájmů a pravidlo nulové tolerance. Komplikace nastává v nedefinování základního pojmu a tím je ona provokace. Ke druhé skupině se přidává na 39% vzdálenosti první skupina, se kterou vytváří jeden shluk. [5]

Třetí skupina se vytvořila ze Španělska, Malty, Slovinska, Portugalska, Kypru, Irska a Estonska. Irsko zavedlo v 90. letech řadu opatření, načež došlo ke značnému snížení vnímané korupce. Jednalo se hlavně o legislativní opatření a zavedení ombudsmana.

V poslední skupině jsou zahrnuty nejvyspělejší státy Evropské unie. Těmito státy jsou Velká Británie, Německo, Nizozemsko, Lucembursko, Švédsko, Finsko, Dánsko, Rakousko, Francie a Belgie. [15]

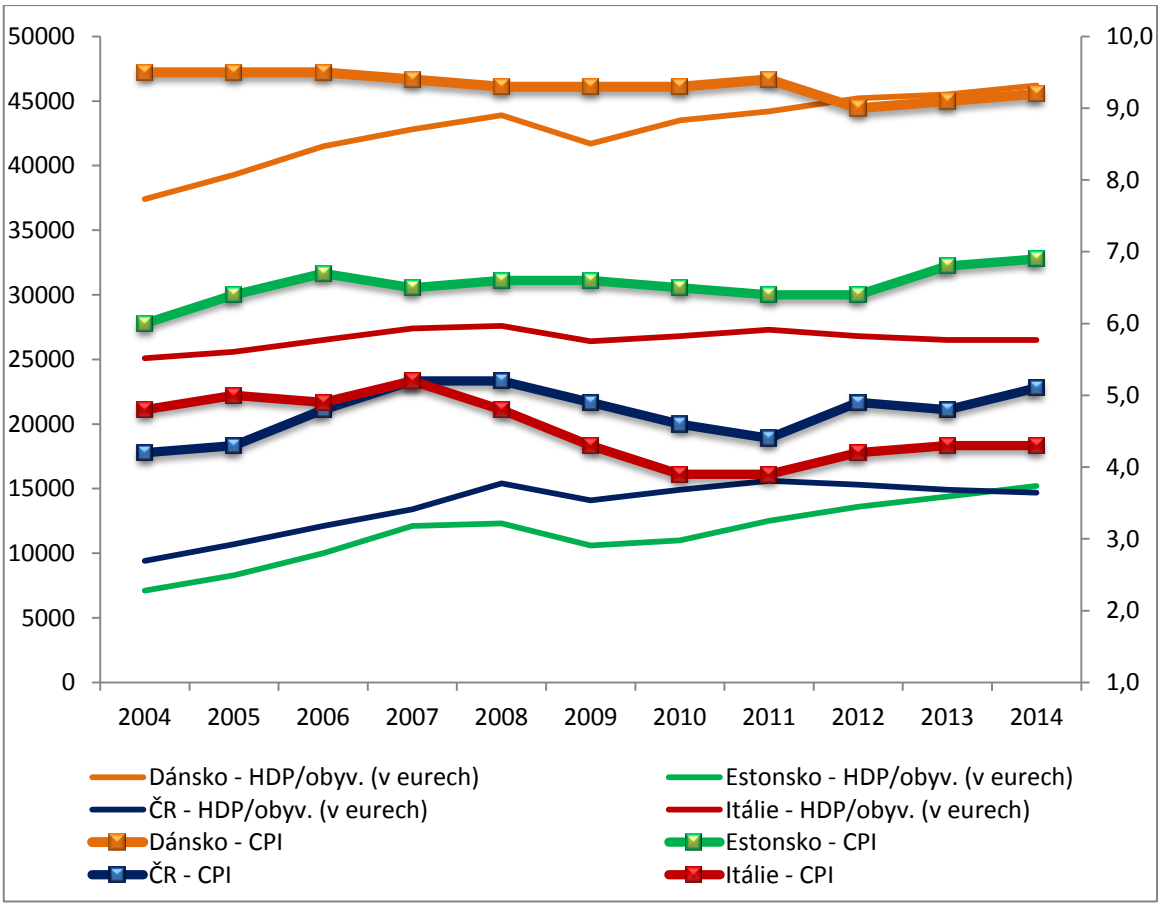
V tabulce 5 je patrné, že ve čtvrté skupině jsou státy Evropské unie, které mají jedny z nejlepších výsledků hodnocení korupčního prostředí jak v rámci Evropské unie, tak celého světa. Vyspělé státy Evropské unie se nacházejí na vrcholu žebříčku z hlediska pořadí zveřejňovaného Transparency International. Ve čtvrté skupině jsou mimo jiné i severské státy, které se umístily na předních pozicích z hlediska pořadí s jednou z nejnižších korupčních aktivit. Vedle toho jsou Dánsko, Finsko a Švédsko státy s jedním z nejvyšších veřejných výdajů/HDP. To vyvrací předpoklad, že s růstem veřejného sektoru roste korupční aktivita. Nejlepšího pořadí ze států přistupujících v roce 2004 dosahuje Estonsko, které se umístilo spolu s Francií na 26. místě z celkových 175 hodnocených států. Estonsko je zemí, která má z nově přistupujících států po roce 2004 nejblíže k původním zemím Evropské unie. Estonsko je vnímáno jako stabilní země s protikorupční legislativou na vysoké úrovni a s pokročilou elektronickou státní správou. Estonsko jako první z EU-10 vymezilo korupci jako trestný čin. Oproti tomu Česká republika se umístila na 53. místě z celkových 175 států, což představuje 22. zemi z 28 členských států Evropské unie. Hůře než Česká republika se umístilo Slovensko, Chorvatsko, Bulharsko, Itálie, Rumunsko a Řecko.

Tabulka 5: Hodnota a pořadí indexu vnímání korupce pro EU-28 (rok 2014)

Stát	CPI 2014	Pořadí	Stát	CPI 2014	Pořadí
Dánsko	9,2	**1.**	Polsko	6,1	**35.**
Finsko	8,9	**3.**	Španělsko	6,0	**37.**
Švédsko	8,7	**4.**	Litva	5,8	**39.**
Nizozemsko	8,3	**8.**	Slovinsko	5,8	**39.**
Lucembursko	8,2	**9.**	Lotyšsko	5,5	**43.**
Německo	7,9	**12.**	Malta	5,5	**43.**
Velká Británie	7,8	**14.**	Maďarsko	5,4	**47.**
Belgie	7,6	**15.**	ČR	5,1	**53.**
Irsko	7,4	**17.**	Slovensko	5,0	**54.**
Rakousko	7,2	**23.**	Chorvatsko	4,8	**61.**
Estonsko	6,9	**26.**	Bulharsko	4,3	**69.**
Francie	6,9	**26.**	Itálie	4,3	**69.**
Kypr	6,3	**31.**	Rumunsko	4,3	**69.**
Portugalsko	6,3	**31.**	Řecko	4,3	**69.**

Zdroj: vlastní zpracování dle [34]

Ze shlukové analýzy byly vytvořeny čtyři skupiny států. Nyní z každé skupiny zvolíme zástupce a na obrázku č. 6 analyzujeme vývoj indexu vnímání korupce a HDP na obyvatele těchto zástupců za období 2004 – 2014.



Obrázek 6: Vývoj indexu vnímání korupce a HDP/ob. (2004-2014)

Zdroj: vlastní zpracování dle [3], [34]

Pro grafické zobrazení byla z první skupiny vybrána Itálie, z druhé skupiny to byla Česká republika, ze třetí skupiny bylo zvoleno Estonsko a ze čtvrté Dánsko. Jak je na grafu i v předchozím textu patrné, nejlepších výsledků z hlediska indexu vnímání korupce dosahuje Dánsko, což se potvrzuje i nejlepším dosaženým HDP na obyvatele. Díky solidním výsledkům indexu vnímání korupce ve sledovaném období roste i HDP na obyvatele, které v roce 2014 představovalo více než 45 000. Na příkladě Estonska je možné pozorovat pozitivní vliv boje proti korupci. Tato skutečnost do jisté míry zapříčinila, že HDP na obyvatele v roce 2014 prudce narostlo oproti roku 2004. V roce 2013 bylo Estonsko téměř na stejné úrovni jako Česká republika z hlediska tohoto ukazatele a v následujícím roce Českou republiku již předčilo. Na vývoji sledovaných ukazatelů u České republiky je zřejmá závislost indexu vnímání korupce a HDP na obyvatele. V případě negativního vývoje indexu vnímání korupce ukazatel HDP na obyvatele stagnoval. Itálie je stát s bohatou korupční historií, což se projevuje na vnímání korupce v této zemi. Stav indexu vnímání korupce je jednou z příčin nevyužití potenciálu této země. S ohledem na to, že se jedná o jednu ze zemí patřících mezi nejvyspělejší státy G7, HDP na obyvatele je spíše průměrný.

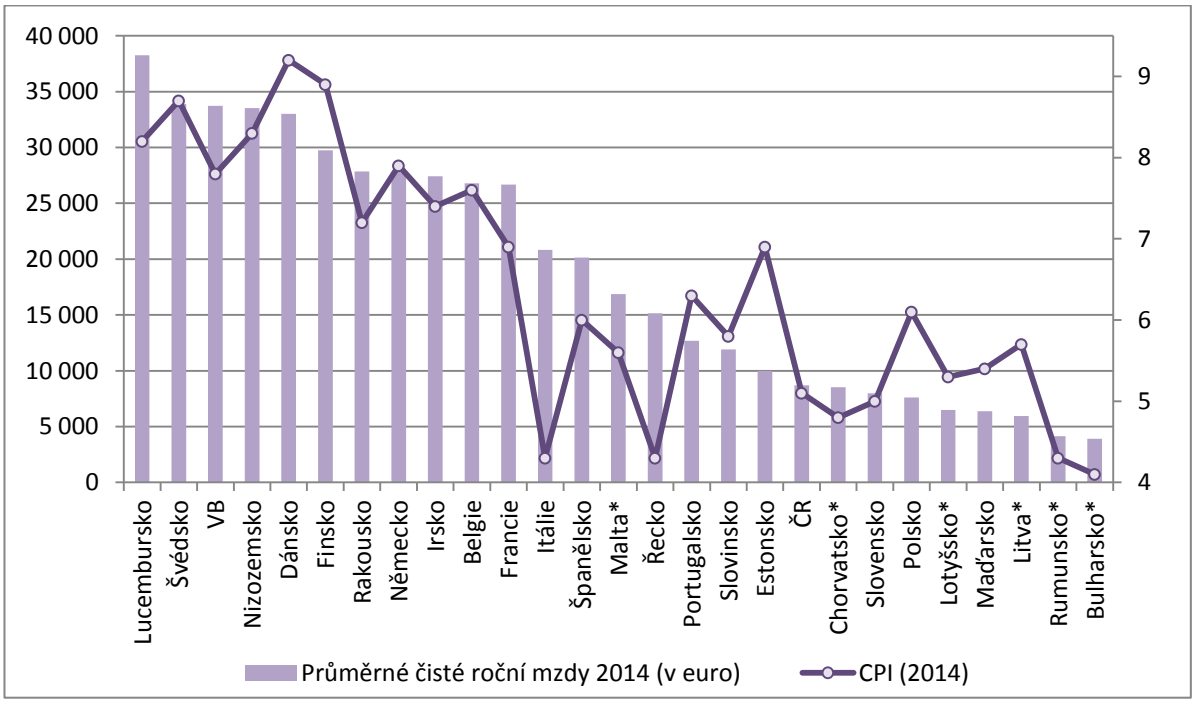
Obecně platí, že snížení indexu vnímání korupce vede ke snížení HDP na obyvatele. Předpokladem je, že korupce snižuje podíl investic na HDP. Korupce tím snižuje ekonomický růst přes míru investic. Pokud se na korupci podíváme z pohledu daní, přímé daně jsou na tom v souvislosti s korupcí hůře než nepřímé daně. Zkorumpované země by se proto měly zaměřit na nepřímé daně.

Korupční skandály, které mimo jiné ovlivňují vnímání korupce v dané zemi, se nevyhýbají ani vyspělým zemím. V Nizozemsku si stavební firmy rozdělovaly veřejné zakázky, došlo k neoprávněnému osobnímu obohacení v souvislosti s firmou Skania. A korupční skandál se nevyhnul ani Dánsku, kde v roce 2000 byla uzavřena kartelová dohoda, na základě které se při výběrových řízeních firmy navzájem podporovaly a znemožňovaly účast jiných firem. Z Dánska by si ovšem mohly vzít mnohé státy příklad, nevyjímaje České republiky. Dánsko je typické poctivým a čestným státním aparátem, korupční aféra je potrestána spolu se společenským opovržením i opuštěním funkce a média jsou krok vepředu před orgány trestně činnými.

Za příhodné z hlediska komparace států EU se jeví porovnání indexu vnímání korupce a průměrných čistých ročních mezd[5] (mzdy svobodných bezdětných osob při plném pracovním poměru v roce 2014 v eurech). Na první pohled je z obrázku č. 7 zřejmé, že výše čistých mezd

[5] V grafu není zahrnut Kypr z důvodu absence informací o mzdách v databázi Eurostat.

států EU kopíruje úroveň vnímání korupce. Všech deset států s nejvyšší mzdou dosahuje také velmi nadprůměrných hodnot indexu vnímání korupce. Naopak státy s nejnižší mzdou se potýkají s korupcí více. Toto tvrzení je nejvíce patrné na Rumunsku a Bulharsku. Výjimkou je např. Itálie a Řecko, které jsou ke korupci velmi náchylní i přes relativně vysoké mzdy. Opačná situace panuje v Estonsku či Polsku, kde jsou mzdy podprůměrné, nicméně stav korupce není vnímán jako problémový. Zejména v případě Estonska je zjevné, že motivování obyvatelstva vyššími mzdami napomáhá k eliminaci vnímané korupce. Jak už bylo řečeno, v Estonsku jsou mzdy sice podprůměrné, ze států bývalého východního bloku jsou však nejvyšší, přičemž také korupce je v této pobaltské zemi vnímání nejlépe. Co se týče ČR, vztah mezd a vnímání korupce je víceméně úměrný.



Poznámka: *údaj k roku 2013

Obrázek 7: Vztah mezi mzdami a index vnímání korupce v zemích EU v roce 2014

Zdroj: vlastní zpracování dle [12], [34]

4.2 Index GM

Základní informace k indexu kvality správy jsou uvedeny v předchozí kapitole. Také je výše uvedeno, že index dosahuje hodnot od -2,5 do 2,5. Hodnoty jednotlivých ukazatelů jsou v tabulce vyjádřeny v procentech. V tabulce 6 jsou porovnávány dílčí ukazatele indexu kvality správy zemí Evropské unie. Ukazatel demokracie vychází z charakteru politického procesu, občanských svobod a nezávislosti médií. Politická stabilita vypovídá o pravděpodobnosti svržení nebo rozvrácení vlády. Efektivita vlády v sobě spojuje kvalitu

veřejných služeb, byrokracie, úředníků, nezávislost úřadů a důvěryhodnost vlády. Ukazatel regulační kvality vyjadřuje hodnocení vlády z hlediska zásahů do tržního mechanismu. Kvalitní právní řád je dán důvěrou a mírou respektu vůči společenským pravidlům. Poslední ukazatel určuje vnímání korupce.

Tabulka 6: Stav dílčích ukazatelů indexu GM pro země EU-28 pro rok 2013

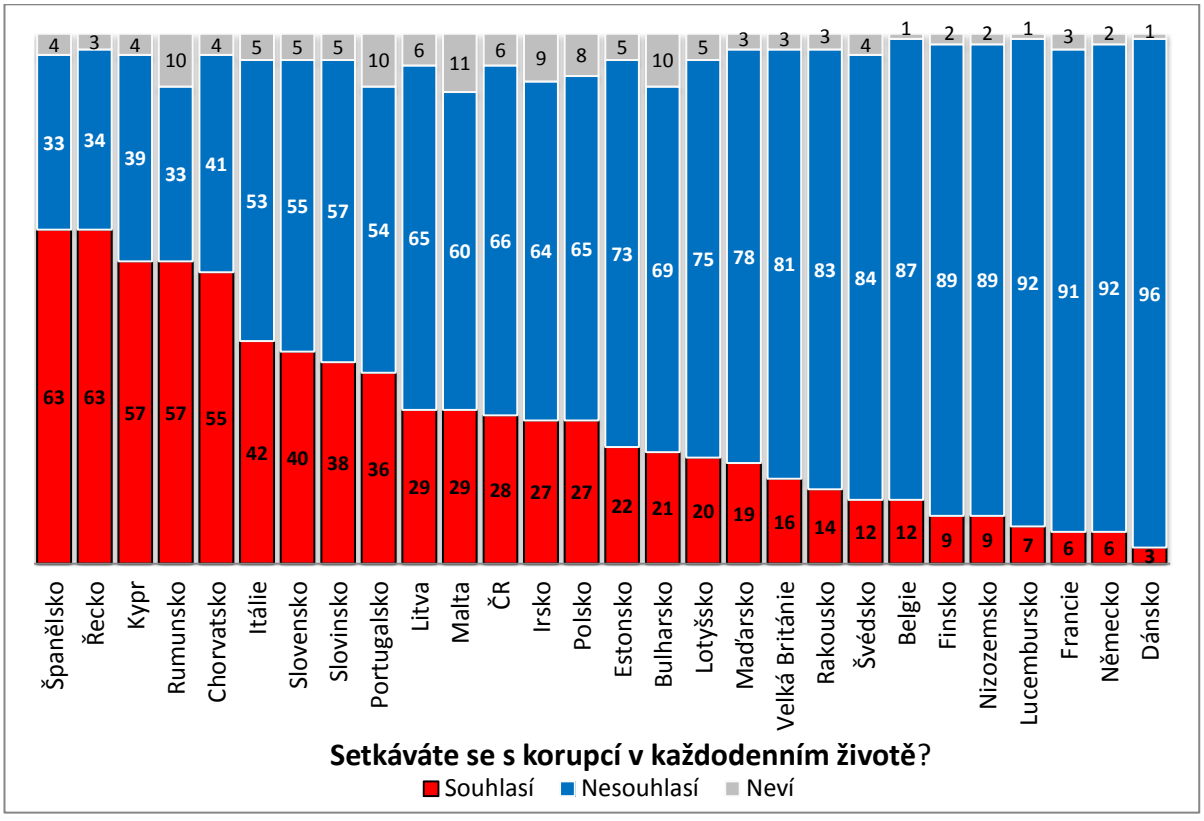
Stát	Průměr	Demokracie	Politická stabilita	Efektivita vlády	Regulační kvalita	Právní řád	Kontrola korupce
Švédsko	**98**	99	91	99	99	100	99
Finsko	**98**	97	97	100	99	99	98
Lucembursko	**96**	98	95	94	96	96	97
Nizozemsko	**96**	97	90	97	97	97	96
Dánsko	**95**	100	78	99	98	99	100
Rakousko	**94**	96	97	93	91	98	90
Německo	**90**	94	77	91	93	92	94
Irsko	**89**	92	74	89	94	94	91
Belgie	**88**	93	75	93	88	89	92
Velká Británie	**88**	92	64	90	96	93	93
Malta	**85**	86	83	87	87	87	81
Francie	**84**	89	62	90	85	88	88
Estonsko	**82**	85	68	79	90	86	81
Kypr	**79**	78	65	89	78	82	84
Portugalsko	**79**	80	69	86	76	83	79
ČR	**77**	77	84	75	82	83	63
Slovinsko	**76**	79	73	79	72	81	74
Polsko	**76**	78	79	71	81	74	71
Litva	**75**	75	76	74	84	74	67
Španělsko	**74**	77	47	83	79	81	75
Slovensko	**74**	76	89	73	79	64	61
Lotyšsko	**72**	70	65	76	80	73	64
Maďarsko	**70**	70	70	70	78	67	65
Itálie	**67**	76	65	68	75	62	57
Chorvatsko	**65**	63	66	71	66	60	61
Řecko	**61**	67	39	67	73	64	56
Bulharsko	**57**	58	55	59	68	51	50
Rumunsko	**57**	57	53	53	69	56	53
EU-28	**80**	82	73	82	84	81	78
EU-15	**86**	90	75	89	89	89	87

Zdroj: vlastní zpracování dle [40]

Tabulka 6 řadí státy Evropské unie od nejúspěšnějších po méně úspěšné z hlediska hodnocení kvality správy. Na nejvyšších příčkách se umístilo Švédsko, Finsko, Nizozemsko a Lucembursko. Páté místo zastává Dánsko z důvodu nízkého ukazatele politické stability. Nejlépe ze států EU-10 přistupujících v roce 2004 je hodnocena Malta s průměrnou hodnotou 85. Česká republika zastává 16. místo s průměrnou hodnotou 77. U ukazatele politické stability, regulační kvality a právního řádu dosahuje Česká republika nadprůměrných hodnot. Oproti tomu velmi nízkých hodnot dosahuje Česká republika v ukazateli kontroly korupce. Nejnovější členské státy Evropské unie se nacházejí až na konci tabulky spolu s Řeckem.

4.3 Eurobarometr

V závěru této kapitoly bude vyjádřeno vnímání korupce obyvateli zemí EU pro rok 2013 prostřednictvím průzkumu veřejného mínění Eurobarometru. Občané EU odpovídali na otázku, zda se setkávají s korupcí v každodenním životě. Poměr odpovědí je zachycen na obrázku č. 8.



Obrázek 8: Poměr odpovědí občanů zemí EU na výskyt korupce v roce 2013 (v %)

Zdroj: Vlastní zpracování dle [31]

Nejčastěji se s korupcí setkávají lidé ve Španělsku a Řecku, neboť 63 % z nich se vyjádřilo kladně. Více než 50 % kladných odpovědí zaznamenalo pět zemí. S korupcí se naopak příliš

nesetkávají samotní občané v Dánsku, Německu, Francii či Lucembursku. Méně než 10 % kladných odpovědí bylo získáno v šesti zemích Evropské unie. Paradoxní je výsledek průzkumu veřejného mínění v případě Maďarska, které se v rámci indexu vnímání korupce umístilo hluboko pod průměrem, nicméně v tomto šetření se vyslovilo kladně pouze 19 % dotazovaných obyvatel, což ho řadí na nadprůměrnou jedenáctou pozici. Lépe si oproti indexu vnímání korupce vedla také Česká republika, nicméně téměř každý třetí občan České republiky se setkává s korupcí v každodenním životě. Tento výsledek tak nepřináší mnoho důvodů k optimismu.

5 VLIV PŘISTOUPENÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO EU NA STAV A VÝVOJ KORUPCE

Dříve než se zaměříme na vliv přistoupení České republiky do Evropské unie, je důležité přiblížit si vývoj korupce v České republice před vstupem do Evropské unie. Věnovat se budeme především vývoji koncepčních a strategických dokumentů přijímaných Vládou České republiky. Tímto způsobem Česká republika plní své závazky vůči mezinárodním organizacím. Jedná se především o závazky vůči OSN, OECD, GRECO a Evropské unii. Vůči Skupině států proti korupci při Radě Evropy se Česká republika přímo zavázala přijímat strategie a opatření proti korupci.

Podle některých odborníků je tendence ke korupci ve státě dána historicky. Česká republika podle všeho nebude výjimkou, pokud vezmeme v úvahu myšlenku Yvese Menyho, že největší úplatky se odehrávají tam, kde se mění pravidla hry. Přičemž dochází k takovým změnám, že stará pravidla přestávají platit ve chvíli, kdy ještě nejsou zavedena pravidla nová. Tato úvaha platí především pro období po převratu v České republice. [14], [19]

5.1 Vývoj v České republice před vstupem do Evropské unie

Korupcí se zabývala Československá vláda již za První republiky. V roce 1924 je vyhlášena protikorupční kampaň předsedou vlády Antonínem Švehlou. Tento fakt svědčí o tom, že problém korupce má v České republice dosti hluboké kořeny.

V období komunismu vzniká skrytá ekonomika, která využívá korupčních vztahů. Nepřítomnost tržních podmínek vede ke vzniku vlastního systému výměn. Během komunismu tak nekontrolovatelně bují klientelismus. V období normalizace je politická korupce palčivým tématem a zároveň se stává významnou částí státního systému.

Jedním z možných důvodů pádu komunistického režimu v roce 1989 je, že tehdejší držitelé moci si uvědomili omezené možnosti režimu. Problémem bylo především přeměna sociálního kapitálu na ekonomický. Tyto „staré“ elity následně stály u zrodu demokratické společnosti v České republice a měly možnost ovlivňovat tvorbu pravidel ve svůj prospěch a to osobně nebo prostřednictvím známostí z dob dřívějších. Tímto způsobem se utvářel nový ekonomický systém, jehož neodmyslitelnou součástí je korupce. Po převratu dochází k nárůstu velké politické a hospodářské korupce, oproti tomu ustupuje korupce ze sféry služeb. Dá se říci, že došlo k přesunu korupčních praktik ze sektoru služeb do státní správy.

Období privatizace bylo optimální pro růst korupce a tato skutečnost byla ve společnosti všeobecně známá. Korupce je však vnímána jako nutné zlo, které k prosazování tržních principů patří. V budoucnu se počítalo s jejím vymýcením, avšak se zapomnělo na jedinečnost korupce, kdy sílí sama ze sebe. Tento fakt vyplývá z následování korupčních případů a byl umožněn existencí slabých právních norem. Důvodem bujení korupce byla skutečnost, že korupce měla v České republice dlouhou historii a proto se nemohlo jednat o krátkou „neškodnou" korupci. Korupci by se dalo chápat jako určitý náklad za fungující tržní ekonomiku, ale pravdou je, že se nedosáhlo kýženého výsledku. Do roku 1995 byla privatizace považována za úspěch. Během privatizace však došlo k tunelování podniků i krachu malých bank.

V prvních 10-ti letech po změně režimu byly patrné mnohé příklady korupce, které byly spjaté i s nejvyššími místy. Jedná se o případy spojené s přidělováním veřejných zakázek. Během privatizace je známa celá řada korupčních případů a příkladů nadřazenosti zájmů politiků nad zákony.

Na základě výše uvedeného můžeme říct, že současná podoba korupce je ovlivněna zkorumpovaností komunistického systému již od normalizace a korupčními praktikami během procesu transformace. Všeobecně platí, že postkomunistická společnost je náchylná ke korupci. Privatizace v České republice není dobře hodnocena jak ze strany místní veřejnosti, tak mezinárodními institucemi jako je NATO a Světová banka. Kritizováno je mimo jiné také financování privatizace, kdy dochází k nesplacení úvěrů a s tím souvisí i pumpování peněz do bank ze státního rozpočtu. Důsledkem korupce v období privatizace je především její rozmach, který komplikuje boj s dnešní korupcí. [5], [14]

Jedním z mnoha nedostatků České republiky byla neexistence střednědobých a dlouhodobých koncepcí a to nejen v protikorupční politice. Pro dosažení kýžených výsledků je nutné mít stanoven konkrétní cíl, kam politika dané země směřuje. Bez stanovení cíle není možné zvolit správné strategie a složité je pak i hodnocení konkrétních kroků. Není pak možné říci, zda dané rozhodnutí bylo správné. Typickým příkladem jsou nákupy vojenské techniky. V důsledku nekoncepčnosti pak vznikal prostor pro korupci. [8]

První snahy o koncepci boje proti korupci se objevují v roce 1997. Na základě hodnocení indexu vnímání korupce se Česká republika snaží přiblížit Evropské unii. Boj proti korupci je totiž nutným kritériem pro vstup nových členských zemí do Evropské unie. Evropská komise proto apeluje na pokrok v této oblasti. Na základě toho vzniká v České republice tlak k tvorbě protikorupční politiky, začleňování protikorupčních mechanismů spolu s tvorbou

transparentního ekonomického prostředí. Jsou vytvářeny národní protikorupční strategie a reformy protikorupčních orgánů. Evropská unie podpořila tyto iniciativy předvstupní pomocí prostřednictvím programu PHARE. Jednalo se o finanční, metodickou a technickou pomoc. [39]

K vytvoření vůle k formování protikorupční politiky v České republice výrazně přispěla předvolební kampaň ČSSD v roce 1998 s názvem „Akce čisté ruce“, která se stala impulzem pro protikorupční aktivity. Sama ovšem žádný koncept nepřinesla. Vládní program boje proti korupci byl poprvé přijat o rok později. Jedná se o první krok k vytvoření české protikorupční politiky a zároveň o splnění jedné z podmínek ke vstupu do Evropské unie. Vládní program v sobě zahrnuje legislativní, personální a organizační opatření. Mezi nejdůležitější plánované legislativní opatření spadá právní úprava nakládání se státním majetkem, závazek přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím, novela trestního řádu, návrh zákona o státním zastupitelství, rektifikace správního řádu a novela zákona o politických stranách.

Vládní program boje proti korupci z roku 1999 se zaměřuje na potírání korupce ve veřejném sektoru, na transparentnost při boji s korupcí. S transparentností souvisí i garance svobody médií. Vláda na přípravě Vládního programu boje proti korupci spolupracovala s Transparency International. Vládní program sleduje stanovení kompetencí a odpovídající odpovědnosti státních zaměstnanců a vytvoření státního informačního systému. Dále se Vládní program zmiňuje o použití protikorupčního agenta, operativních technik a rastrového pátrání se svolením soudce a o podávání majetkových přiznání jako nástroje k zamezení střetu zájmů. Vláda také měla v úmyslu dát daňové správě oprávnění požadovat prokázání původu příjmů za účelem zdanění neprokazatelně nabytého majetku. Na základě Vládního programu boje proti korupci je v následujících letech zpracována Zpráva o korupci v České republice a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. K aktualizaci Vládního programu boje proti korupci došlo v roce 2004.

V legislativní oblasti aktualizovaný Vládní program boje proti korupci klade důraz především na zpracování návrhu zákona o střetu zájmů, který nahradí zákon o střetu zájmů č. 238/1992 Sb. Dále se legislativní opatření mají zaměřit na rozpoznání, eliminaci a odstranění korupčních příležitostí již při tvorbě předpisů, zapracovat na připomínkách k zákonu o státní službě. Organizační opatření se mají zaměřit na analýzu korupčního jednání, protikorupční programy, zvýšení kvality spolupráce Policie ČR a kontrolních institucí spočívající především v předávání informací, přípravy elektronického zadávání veřejných

zakázek a zařadit problematiku korupce do zákona o státní službě, vzdělávání úředníků v předcházení korupčním situacím. [21]

V roce 2003 vzniká Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, který nahradil Úřad finanční kriminality a ochrany státu služby kriminální policie a vyšetřování a Útvar pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti. Cílem současného Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality je boj proti nejnebezpečnějším formám korupce, závažné hospodářské a finanční kriminalitě a zajištění výnosů z trestné činnosti. Vedle toho Útvar pro odhalení korupce a finanční kriminality spolupracuje se zahraničními policejními složkami. Od roku 2007 pod tento útvar přešla i problematika praní špinavých peněz, výnosů z trestné činnosti a daňové kriminality. [26]

Další složkou činnou v protikorupční oblasti je Stálá protikorupční komise Policie České republice. Stálá protikorupční komise Policie České republiky byla zřízena v roce 2006 v souvislosti s realizací úkolů vládního programu boje proti korupci a interního protikorupčního opatření. Komise navrhuje protikorupční opatření, zveřejňuje korupční případy a spolupracuje s veřejnou správou, Ministerstvem vnitra, nevládními organizacemi. Mezi významné přínosy Komise patří především iniciace využívání záznamových zařízení ve služebních vozidlech a zaměřila se na protikorupční odolnost policistů. Díky využívání audiovizuálních záznamových zařízení se zvýšila pravděpodobnost odhalení korupčního jednání, čímž se eliminuje možnost, že policista daný úplatek příjme. Podle zveřejňovaných případů Policií České republiky je zjevné, že občané, dopouštějící se přestupků, se snaží policisty uplácet, což končí obviněním z trestného činu podplácení, za nějž obviněnému hrozí až šest let odnětí svobody. Mimo jiné i etický kodex Policie ČR nabádá policisty k odmítání korupce. Práci nejen policistů přezkoumává Generální inspekce bezpečnostních sborů. [25]

Přípravu ke vstupu a samotný vstup do Evropské unie je možné chápat jako zlom, od kterého dojde ke zlepšení systémové korupce. Především se jedná o korupci, k jejímuž rozvíjení docházelo po celou dobu transformace. Během ní došlo k určení charakteru korupce a zakořenění korupčních norem, se kterými se Česká republika potýká do současné doby. Pokud chceme hodnotit, jak vstup do Evropské unie ovlivnil korupci v České republice, musí být brány na vědomí i kroky, které byly uskutečněny v rámci předvstupních opatření. Z tohoto důvodu byl věnován tak rozsáhlý prostor vývoji korupce před vstupem do Evropské unie. Dle mého názoru se nelze omezit pouze na rok 2004, který by byl brán jako tlustá čára, kterou nemůžeme překročit. [5]

5.2 Vývoj od vstupu do Evropské unie

Po vstupu do Evropské unie má Česká republika k dispozici aktualizovaný Vládní program boje proti korupci z roku 2004. Zmíněný program nahrazuje Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, která se zaměřuje na prevenci, průhlednost a postih. Oblast prevence se vydává cestou minimalizace státu pro snížení korupčních příležitostí. Plánovanými preventivními opatřeními jsou snížení státních regulací a byrokracie ve státní správě, vytvoření univerzálního správního řádu či medializace korupčních případů. Zvýšení průhlednosti je potřeba především v oblasti zadávání veřejných zakázek, při čerpání finančních prostředků z veřejných rozpočtů a rozhodování úředníků. Vedle toho se Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 zaměřuje i na elektronizaci agendy veřejné správy, stanovení pravidel lobbingu a zřízení jednotné protikorupční linky. Co se týče sankcí, je úkolem vlády pro období 2006 – 2011 zavedení „Černých listin" obsahujících korumpující firmy a zpřísnění trestů za korupční jednání. Ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 se objevuje snaha využití institutu tzv. protikorupčního agenta. [19]

V souvislosti s uvolňováním peněz z Evropských fondů bylo nutné zamezit podvodným jednáním ve vztahu k těmto fondům. Nástrojem k ochraně finančních prostředků Evropské unie je Národní strategie proti podvodným jednáním poškozujících finanční zájmy Evropských společenství z roku 2004. V roce 2008 tuto strategii nahradila Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství. Mimo jiné se zabývá i problematikou Evropského úřadu boje proti podvodům (dále jen „OLAF"), se kterým Česká republika spolupracuje od roku 2001. Národní strategie zavádí systém vnitřních kontrol nutných při použití finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie. Využívá sítě AFCOS, prostřednictvím které jsou hlášeny nesrovnalosti. Zahraniční orgány jako např. OLAF zadávají na základě pravidel určených Evropskou unií a jiných předpisů vyšetřování případů Policii České republiky. V České republice se OLAF obrací na Nejvyšší státní zastupitelství. [5], [27], [32]

V roce 2008 byla vytvořena aktualizovaná Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, která se především zaměřuje na zavedení institutu odpovědnosti právnických osob, k jehož zavedení se Česká republika zavázala v mezinárodních smlouvách. Z důvodu nedodržení tohoto závazku se na Českou republiku snesla vlna kritiky ze strany Evropské unie, skupiny GRECO i OECD. Do aktualizované Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 byla zapracována doporučení mezinárodních organizací.

Doporučení se týkala především zákona o střetu zájmů, připravovaného zákona o úřednících, konkrétně zaměřených na oblast vzdělávání v boji proti korupci a etického chování a oblast přijímání úředníků územně samosprávných celků.

Na výše uvedenou Strategii navazuje Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Tato Strategie se zaměřuje na jednotlivé oblasti, jako jsou veřejné zakázky, veřejná správa, preventivní opatření v rámci policie, soudů a státního zastupitelství. V části věnované veřejným zakázkám se Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 zaměřuje především na transparentnost zadávání veřejných zakázek a jejich kontrolu. Mezi hlavní priority této protikorupční strategie je novela zákona o veřejných zakázkách, přijetí zákona o úřednících, zpřísnění pravidel pro hospodaření s majetkem státu a územně samosprávných celků, posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu vůči územně samosprávným celkům, a zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím.

V následující Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014 došlo k mírné změně priorit. Hlavním úkolem vlády je přijetí zákona o úřednících, novely zákona o střetu zájmů a zákona o svobodném přístupu k informacím, dále rozkrývání konečných vlastníků příjemců veřejných prostředků, ochrana oznamovatelů (whistleblowerů), finanční kontrola a audit.

Usnesením Vlády České republiky ze dne 30. července 2014 č. 629 byla zřízena Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. Jedná se o poradní orgán vlády v této oblasti a zároveň je označována jako základní instituce boje s korupcí. Rada vlády pro boj s korupcí má za úkol připravovat koncepce, každoroční akční plány či působit jako poradní orgán vlády týkající se zohlednění korupčních rizik. O organizační zabezpečení těchto činností se stará Oddělení pro boj s korupcí.

V současnosti je hlavním dokumentem v oblasti vládní protikorupční politiky České republiky Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. Prioritou Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 je v oblasti exekutivy přijetí zákona o státní službě a jeho uvedení do praxe, přijetí nového zákona o státním zastupitelství pro zajištění jejich nezávislosti. Co se týče transparentnosti a přístupu k informacím je důležité prosazení elektronického zveřejňování Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu, čímž se zlepší přístup občanů k právním předpisům. Dále má vládní koncepce přispět ke zvýšení transparentnosti a zpřístupnění informací vytvořením novely zákona o střetu zájmů, úpravou systému financování politických stran a předložením zákona o centrálním registru. Koncepce nezapomíná ani na úpravu zadávání veřejných zakázek,

podporu centrálních nákupů a elektronických aukcí, rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu či legislativního zpracování ochrany whistleblowerů. Novela zadávání veřejných zakázek se má zaměřit na zvýšení efektivity a transparentnosti zadávání zakázek. [19], [29]

Česká republika přistoupila v roce 2011 k iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí. V rámci této iniciativy Česká republika přijala tři závazky. Jedná se o přijetí zákona o úřednících veřejné správy zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy, zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím a zpřístupnění dat a informací. Jak je z předchozího textu patrné, jsou přijaté závazky v souladu se Strategií vlády v boji proti korupci. Během dvouletého období byly přijaté závazky splněny pouze z části, a proto byly přepracovány do dalšího Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na léta 2014 až 2016. [28]

Nástroje proti korupci má v rukou především stát, ale nutná je i spoluúčast občanů. Bez zapojení občanské společnosti nebudou mít nástroje určené k potírání korupce velký úspěch. Nutné je, aby došlo k odsouzení korupce ze strany občanů. Ne, aby byla občany omlouvána. Zároveň je nutné mít na paměti, že všechny výše plánované protikorupční opatření, pokud budou uvedena do praxe, přinesou viditelné výsledky až s odstupem času.

6 IMPLEMENTACE A KOMPATIBILITA NÁSTROJŮ PROTIKORUPČNÍ POLITIKY V EU A ČESKÉ REPUBLICE

Korupcí se zabývá řada mezinárodních organizací. Důvodem zaměření se na fenomén korupce je globální charakter tohoto jevu. Globální charakter korupce spočívá ve střetu soukromého a veřejného sektoru a také v tom, že korupcí jsou zasaženy všechny země světa bez výjimky. Jednotlivé mezinárodní organizace přijímají mezinárodní právní dokumenty, dohody a konvence za účelem zabránění a předcházení korupce, navzájem spolu spolupracují a podporují výzkum a zpracování analýz. Jak název kapitoly napovídá, zaměříme se na implementaci a kompatibilitu nástrojů na úrovni Evropské unie. [6], [15], [39]

Každá mezinárodní organizace se snaží chránit své zájmy. Evropská unie se zaměřuje především na ochranu projektů realizovaných z Evropských fondů. Poskytnutí finančních prostředků mohou mezinárodní organizace podmínit požadavky, které musí být splněny. Všeobecně v mezinárodním právu rozlišujeme „hard law“, které představuje mezinárodní smlouvy jako obdobu vnitrostátních zákonů a „soft law“ v podobě doporučení, akčních plánů, deklarace atd. Těmito nástroji disponuje i Evropská unie v oblasti boje s korupcí.

V současné globalizované ekonomice by měly být národní protikorupční strategie v souladu s koncepcemi mezinárodních organizací. Dříve než se začneme věnovat stavu protikorupčních opatření v České republice, přiblížíme si vývoj zachycení korupce prostřednictvím právních instrumentů v Evropské unii. [32], [39]

6.1 Úprava korupce Evropskou unií

Evropská unie v oblasti boje proti korupci spolupracuje s OECD a Radou Evropy. Evropská unie tvoří i vlastní protikorupční dokumenty, které budou zmíněny níže. Především považuji za nutné zmínit, že boj s korupcí není samostatnou politikou Evropské unie. Pokud se Evropská unie věnuje protikorupčním opatřením, jsou tato opatření přiřazena konkrétní politice či fungování společného trhu.

Evropská unie při boji s korupcí musí brát v úvahu princip subsidiarity. Nesmí docházet k vytlačení členských států z této oblasti. Evropská unie nedisponuje potřebnými prostředky potírání korupce, jako jsou orgány policejní, veřejné žaloby či trestního soudnictví. Evropská unie trestní právo neupravuje. Akty Evropské unie nesmí mít dopad do trestního práva členských států. Rozsudek Evropské soudního dvora C-176/03 ze dne 13. září 2005 připouští harmonizaci trestního práva členských států, ale pouze v působnosti politiky, která je výlučná.

K harmonizaci lze přistoupit pouze, pokud je v souladu s cíly Evropské unie. V boji proti korupci je využíváno spíše nástrojů doporučujícího charakteru. Evropská unie koordinuje minimální standardy stíhání korupce a spolupráce mezi orgány členských států.

V tržním hospodářství by nemělo docházet ke tvorbě příznivého korupčního prostředí. V souvislosti s touto myšlenkou zasahuje Evropská unie vůči korupci. Korupce totiž může narušit správné fungování vnitřního trhu. Ani Evropská unie však není ušetřena korupci. Evropská unie vnáší protikorupční opatření především do oblasti zahraničního obchodu se třetími zeměmi. Důvodem jsou kvóty a jiná omezení, která vedou k bujení korupce. Právními prostředky, které má Evropská unie k dispozici, jsou směrnice a nařízení, jejichž úkolem je zjednodušit proceduru rozhodování, omezit správní uvážení a zvýšit transparentnost rozhodovacích procesů. [5], [6]

Prvním dokumentem v boji proti korupci na úrovni Evropské unie je Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropského společenství z roku 1995 a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států z roku 1997. Postupem času došlo k doplnění těchto úmluv. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropského společenství má dva protokoly, přičemž na korupci se zaměřuje první protokol a druhý protokol se věnuje dohledávání kriminálních transakcí a jejich výnosů. V rámci Úmluvy o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států z roku 1997 je zahrnuto i uplácení cizích veřejných činitelů na vlastním území mezi trestné činy. Dále Úmluva upravuje vydávání osob z jednoho státu do druhého a jinou spolupráci při vyšetřování korupce úředníků Evropské unie. Z části kontrolní funkci plní Evropský soudní dvůr. Evropský soudní dvůr rozhoduje spory mezi členskými státy ohledně plnění Úmluvy a dále poskytuje její výklad. [5], [32]

Společnou iniciativou Evropské unie a Rady Evropy je projekt OCTOPUS. Projekt OCTOPUS se zaměřuje na boj s korupcí a organizovaným zločinem v zemích, které se v roce 2004 připravovali na vstup do Evropské unie. V období let 1996 – 1998 byla vytvořena analýza problémů a doporučení pro každou zemi. České republice bylo doporučeno omezení korupce ve veřejné správě, spolupráce se sousedními státy v boji proti korupci, prověřování i nedostatečně podložených případů korupce a spolupráce se soukromým sektorem při tvorbě protikorupčních opatření. V návaznosti na první projekt byl realizován projekt OCTOPUS II, kterého se Česká republika také účastnila. [6], [39]

Dalšími kroky v boji proti korupci bylo přijetí Společné akce o korupci v soukromém sektoru v roce 1998 Radou EU. Dále následovalo Rámcové rozhodnutí proti korupci

v soukromém sektoru v roce 2003. V obou dokumentech dochází ke kriminalizaci jak aktivní, tak pasivní korupce páchané podnikatelskými subjekty.

Od roku 1999 funguje OLAF, který hraje významnou roli v boji s korupcí. K založení OLAFu došlo na základě Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství rozhodnutím Evropské komise. OLAF nahradil Úřad pro koordinaci boje proti podvodům (UCLAF). OLAF se zabývá především ochranou finančních zájmů Evropské unie a prověřuje finanční nesrovnalosti či podvody ve spojitosti s rozpočtovými prostředky Evropské unie. OLAF se zaměřuje na vnitřní instituce Evropské unie a jejich zastoupení v členských státech s výjimkou Evropské investiční banky a Evropské centrální banky. OLAF má vyšetřovací pravomoci v oblasti správního práva. Existuje povinnost orgánů Evropské unie v rámci vyšetřování spolupracovat a podat informace na požádání pracovníků OLAF. OLAF ovšem není orgánem činným v trestním řízení. [5], [15], [32]

V rámci Stockholmského programu na období 2010 – 2014 se Evropská unie zaměřuje mimo jiné na hospodářskou kriminalitu a korupci. Evropská komise byla vyzvána k měření úsilí členských států v boji proti korupci a k vypracování souhrnné politiky boje proti korupci. Na plnění těchto úkolů Evropská komise spolupracuje s GRECO. Účelem těchto kroků je umožnění pravidelného hodnocení, sdílení zkušeností v protikorupčním úsilí a shromažďování srovnatelných údajů o členských státech.

Na začátku roku 2014 vydala Evropská komise Zprávu o boji proti korupci v Evropské unii. Ve Zprávě bylo poukázáno na přetrvávající problém korupce a existenci nákladů korupce v hodnotě 120 mld. eur ročně. Tato částka představuje 1 % HDP Evropské unie. Ve Zprávě o boji proti korupci bylo České republice doporučeno, aby došlo k dokončení snah o novelizování zákona o střetu zájmů a zavedení zákona o státní službě. V zákoně o státní službě by mělo být zakotveno přijímání pracovníků na základě zásluh a ochrana před svévolným propouštěním zaměstnanců. Dále Evropská komise navrhuje, aby byly zveřejňovány informace o volebních kampaních a zavedena objektivní kritéria pro odvolávání a jmenování nejvyšších představitelů státního zastupitelství. [10], [11]

6.2 Implementace protikorupčních opatření v České republice

Protikorupční nástroje lze rozdělit na nástroje preventivního charakteru a represivního charakteru. Základním prvkem prevence je prosazování otevřenosti a transparentnosti a to především v rozhodovacích procesech. Zvyšováním transparentnosti dochází k eliminaci korupčních příležitostí. Dalšími nástroji jsou publicita veřejné správy, vzdělávání úředníků,

zvýšení odpovědnosti úředníků, použití etických kodexů atd. Vládní strategie boje proti korupci se z velké části zabývají preventivními nástroji boje proti korupci.

Nástroje represivního charakteru mají za úkol zajišťovat postih korupce ve společnosti především sankcemi. Je však vnímán daleko větší účinek prevence než sebetvrdší represe vůči odhaleným případům, kterých je málo. Mezi represivní opatření patří institut spolupracujícího obviněného, zefektivnění získávání informací od daňového správce a finančních institucí a možnost zdanění neprokázaného majetku. U institutu spolupracujícího obviněného dochází ke snížení trestu pod úroveň spodní hranice v případě, že pachatel spolupracuje při vyšetřování. Represivním opatřením je i možnost podat stížnost na úředníka, zvýšení vymahatelnosti zákonů, zavádění neohlášené inspekce úřadů. S bojem proti korupci také úzce souvisí i odčerpání zisku z trestné činnosti. Korupce je prostředkem legalizace výnosů z trestné činnosti. [6], [15], [32]

V další části bude věnována pozornost stěžejním oblastem v boji proti korupci. Jedná se především o nástroje, s jejichž implementací má či měla Česká republika největší potíže. V jednotlivých částech se zaměříme na problematiku veřejných zakázek, protikorupčního agenta, protikorupčních linek, trestní odpovědnost právnických osob, zákon o střetu zájmů a zákon o státní službě.

6.2.1 Protikorupční linky

Evropská unie prosazovala vznik protikorupčních linek s účelem ohlášení protikorupčního jednání. V roce 2001 Evropská unie pozastavila čerpání finančních prostředků pro Slovensko. Pro Českou republiku byly pozastaveny prostředky z evropského fondu Phare v roce 2004 z důvodu nedodržení požadavku na protikorupční linky. [39]

Protikorupční linky jsou provozovány ústředními orgány státní správy. Protikorupční linky v České republice poskytuje bezplatné právní poradenství občanům nebo přijímají podněty od občanů. Z důvodu nedostatečných výsledku byla v roce 2007 uzavřena smlouva mezi Ministerstvem vnitra a nevládní organizací Transparency International – Česká republika. Cílem bylo vytvořit jedinou protikorupční linku, která dokáže aktivní část občanů podpořit v protikorupčních aktivitách. Jednotná protikorupční linka byla zřízena na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Linka byla zřízena pro podávání podnětů od občanů a zároveň k analýze stavu korupce v zemi. Transparency International – Česká republika zajišťovala provoz linky 199 do roku 2010. V roce 2011 a 2012 ji nahradila organizace Oživení, o.s. Linka 199 byla financována z dotačního programu Boj proti korupci – provozování bezpečnostní linky 199. Na provoz protikorupční linky 199 byla za období

2007 – 2012 vyčleněno celkem 9,542 mil. Kč. K jejímu zrušení došlo v roce 2012 na základě zprávy Ministerstva vnitra, která měla za úkol zhodnotit efektivity provozování protikorupční linky 199. Tabulka 7 zachycuje efektivitu protikorupční linky 199.

Tabulka 7: Efektivita protikorupční linky 199

	19. 9. 2007 – 29. 2. 2008	**1. 3. – 31. 12. 2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Uskutečněné hovory	-	6000	6 635	9 143	1 381
Irelevantní hovory	-	4 500 *(75%)*	4 635 *(70%)*	6 643 *(73%)*	762 *(55%)*
Relevantní hovory	1 600	1 500	2 000	2 500	619
Relevantní podněty	339	259	270	248	540
Podněty řešené prostřednictvím rozšířeného právního poradenství	9	29	38	27	72
Trestní oznámení podaná provozovatelem na základě hovoru	-	6	0	6	0

Zdroj: vlastní zpracování dle [30]

Z tabulky 7 je patrné, že počet uskutečněných hovorů až na rok 2011 byl dostatečně velký. Pokud se ovšem zaměříme na kvalitu, zjistíme, že poměr irelevantních hovorů se pohybuje mezi 55 – 75 %. Za období 2007 – 2011 bylo podáno pouze 12 trestních oznámení a ve 175-ti případech bylo poskytnuto právní poradenství. Pokud se zaměříme na poslední odstavec tabulky, vidíme, že rozdíl mezi irelevantními a relevantními hovory se výrazně snížil a počet podnětů řešených prostřednictvím rozšířeného právního poradenství je nejvyšší za celé období. Z tohoto důvodu se nabízí otázka, zda zrušení této protikorupční linky nebylo unáhleným rozhodnutí. V současnosti funguje protikorupční linka Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo práce a sociálních věcí disponuje protikorupčním e-mailem atd.

Po zrušení protikorupční linky se navýšila alokace na program Prevence korupčního jednání o 0,5 mil. Kč. Ministerstvo vnitra od roku 2009 podporuje projekty nevládních neziskových organizací prostřednictvím dotačního programu Prevence korupčního jednání. Dotační program Prevence korupčního jednání podporuje projekty zabývající se právním poradenstvím, vzděláváním a zvýšením informovanosti obyvatel v oblasti boje proti korupci na regionální úrovni, networkingem i formulací možných systémových změn pro zlepšení boje s korupcí. Jedním z realizovaných projektů byl v roce 2013 vznik centra pro

whistleblowery. Na dotaci v průměru dosáhne 5 nevládních organizací. Celkový objem dotací v období 2009 – 2016 se pohyboval kolem 22,2 mil. Kč. Po celé sledované období získávaly pravidelně finanční prostředky z tohoto programu Transparency International – Česká republika, o.p.s. a Oživení, o.s. Pro rok 2016 jsou podpořeny projekty Transparency International – Česká republika, o.p.s. a Oživení, o.s., Frank Bold Society, Krajské protikorupční pracoviště, o.p.s., Centrum pro podporu občanů a Právo ve veřejném zájmu. Od roku 2013 se alokace do tohoto dotačního programu navýšila na 3,5 mil. Kč z původních 3 mil. Kč z důvodu zrušení protikorupční linky 199. [19], [20]

6.2.2 Etické kodexy

Etický kodex je písemným dokumentem státního či nestátního právního subjektu, který má v sobě shrnout platná pravidla, jenž mají zaměstnanci či členové této instituce dodržovat. Etické kodexy především kultivují prostředí daného systému. Etický kodex je interní směrnicí určité organizace, avšak jeho zveřejnění je bráno velmi pozitivně. [6], [32]

Usnesením vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 byl přijat Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Ten nahradil etický kodex z roku 2001. Ministerstva a ústřední správní orgány jsou povinny tento etický kodex přijmout jako interní směrnici. Pro územní samosprávné celky má etický kodex doporučující charakter. Etický kodex zakazuje přijímání darů, klientelismus a nepotismus. Kodex vybízí k nestrannosti a nezávislosti úředníků, k ohlášení zjištěného korupčního jednání. Etický kodex poslanců a senátorů v České republice chybí. [2], [38]

Zveřejněný etický kodex má například Nejvyšší státní zastupitelství v sekci Interní protikorupční program NSZ, dále existuje Etický kodex policisty či Etický kodex celníka atd. Jedno z možných využití etických kodexů je regulace lobbingu, k níž může dojít buď úpravou lobbingu zákonem či samoregulací prostřednictvím přijetí etického kodexu lobbisty.[6] V České republice však etické kodexy ztrácejí svou sílu, protože jsou brány na lehkou váhu z důvodu, že nejsou právně vymahatelné. Ve vyspělých zemích není nutná právní závaznost. [8], [22]

6.2.3 Zákon o střetu zájmů

Maximalizaci zisku nebo vytvoření konkurenční výhody jako možných soukromých zájmů nelze skloubit s veřejným zájmem. Na základě tohoto faktu dochází ke konfliktu obou zájmů, kdy se úředník, politik či jiná veřejná osoba rozhoduje, zda převýší zájem veřejný, jehož

[6] Lobbing není v České republice upraven ani jedním způsobem. Návrhy z roku 2005 a 2013 byly zmíněny v 1.kapitole.

upřednostňování má v popisu práce, nebo jeho soukromý zájem. Tuto problematiku upravuje zákon č. 159/2006 Sb.

Střet zájmů není sám o sobě korupčním chováním, ale zvyšuje se při jeho výskytu riziko korupce. Kvalitní úprava střetu zájmů a samozřejmě její dodržování, zásadně přispívá k potírání korupce. V roce 2006 proběhla novela zákona o střetu zájmů, jíž se rozšířil okruh povinných osob, výčet jejich povinností a rozhodovací pravomoc v této oblasti byla svěřena správním soudům. Zákon o střetu zájmů se vztahuje na poslance, senátory, členy vlády a vedoucí ústředních státních orgánů. V zákoně o střetu zájmů jsou mimo jiné také vyjmenovány neslučitelné funkce. Příkladem porušení tohoto pravidla je případ Josefa Baxy, který vykonával funkci soudce a zároveň byl náměstkem ministra spravedlnosti. Zákonu o střetu zájmů bylo ze strany GRECO vytknuto, že upravuje pouze střet zájmů vysokých veřejných představitelů. Pokud by byl účinný zákon o státní službě, měl by upravovat obecně střet zájmů státních zaměstnanců. [5], [10], [19], [32]

Veřejný funkcionář, na nějž se vztahuje zákon o střetu zájmů, je povinen podávat každoroční oznámení stavu majetku a o změnách majetku. Oznámení jsou archivována, avšak nedochází k ověření tvrzených údajů. Za účelem kontroly veřejných funkcionářů veřejností byl zřízen v souladu se zákonem o střetu zájmů centrální registr evidenčních orgánů. Zřízení tohoto registru bylo jedním z úkolů Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 – 2012. Zákon o střetu zájmů by měl rozšířit majetkovou transparentnost ekonomických aktivit i na rodinné příslušníky veřejných funkcionářů. Jedná se o nutný aspekt tohoto zákona, aby se předešlo přepisování podezřelého majetku na manželky, rodiče i jiné příbuzné. Povinnost zveřejňovat stav majetku v mnoha případech není zcela splněna nebo je ignorována. K dodržování zákona o střetu zájmů by přispělo udělování trestů odrazujícího charakteru. Ve Zprávě o boji proti korupci zpracované Evropskou komisí bylo České republice doporučeno dokončení novelizace zákona o střetu zájmů. [8], [10]

Novela zákona o střetu zájmů zmíněná ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 počítá se zavedením elektronického vyplňování a zveřejňování majetkových přiznání politiků i ke dni nástupu do funkce. Koncepce se zmiňuje i o financování politických stran. Zaměřuje se především na stanovení limitů darů i volební kampaně a veškeré finanční prostředky budou muset procházet přes transparentní účet. [19]

6.2.4 Zákon o veřejných zakázkách

Se střetem zájmů se často setkáme i u veřejných zakázek, především u jejich zadávání. Právě aspekt konkurence při zadávání veřejných zakázek je klíčovým faktorem pro použití

korupce k získání konkurenční výhody. Tomu by měl předcházet zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., který však prošel řadou novelizací. Ke zvýšení transparentnosti veřejných zakázek by mělo přispět jejich elektronické zadávání. Ke korupci dochází spíše u veřejných zakázek malého rozsahu, které jsou mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Zároveň se u takových veřejných zakázek snižuje riziko odhalení. Z tohoto důvodu často docházelo k rozdělování zakázek, aby spadaly do této kategorie. Dohled nad zadávacím řízením veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Prvním zákonem zaměřeným na veřejné zakázky byl zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Po vstupu České republiky do Evropské unie se změnila úprava veřejných zakázek. Výše zmíněný zákon nahradil zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Účelem přijetí nového zákona byla harmonizace českého právního řádu s právem Evropské unie. Zákon o veřejných zakázkách z roku 2004 zavádí pravidla pro zadávání veřejných zakázek v návaznosti na pravidla zadávání veřejných zakázek v Evropské unii, čímž bylo umožněno čerpání finančních prostředků z Evropské unie. Od roku 2006 byl účinný zcela nový zákon o veřejných zakázkách, který implementuje nové evropské směrnice. Zákon o veřejných zakázkách prošel od roku 2006 řadou úprav. [5], [6], [32]

Problémem veřejných zakázek je špatně definovaný veřejný zájem a problematické posouzení ceny a kvality veřejných statků z důvodu těžko měřitelných výstupů. Bezpečnostní informační služba upozornila, že při výběru veřejných zakázek dochází k manipulaci se zadávacími podmínkami, ovlivňování zadávací dokumentace, bid riggingu, přidělování bez zadávacího řízení, nadhodnocení zakázky či nedodržováním smluvních podmínek při realizaci. Spoustě z těchto problémů lze předcházet kvalitní kontrolou a dostatečnou transparentností. Je nutné, aby nedocházelo k zadávání „na míru“ konkrétní firmě. V zákoně o veřejných zakázkách jsou definovány 3 principy zadávání veřejných zakázek. Základními principy jsou transparentnost, rovné postavení subjektů a zákaz diskriminace. Praxe však bývá jiná. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se v roce 2012 vyjádřil, že nejčastěji se věnuje diskriminačnímu a netransparentnímu zadávání veřejných zakázek. Díky netransparentnímu zadávání veřejných zakázek přichází Česká republika odhadem o 10 – 15 % z hodnoty těchto zakázek. Dochází tak k častému porušení zákona o veřejných zakázkách. Alarmující je také nedostatečná odpovědnost za průběh a řízení veřejných zakázek. Oblastí uzavírání smluv je myšleno především takových smluv, ve kterých jsou značně nevýhodné smluvní podmínky pro stát. Dochází k neoprávněným změnám smluvních podmínek nebo se toleruje jejich neplnění. [9], [10], [15], [39]

Zákon říká, že veřejná zakázka má být přidělena ekonomicky nejvýhodnější nabídce, která splňuje nutné kvalifikační předpoklady. V praxi dochází k zavádění kritéria nejnižší ceny. V konečném důsledku dochází k podhodnocování nabídek a následně k vyčíslení vícenákladů nebo ke snížení kvality zakázky. Což v praxi znamená navýšení konečné ceny. [5], [15]

V souvislosti s veřejnými zakázkami se objevuje pojem outsourcing. Nemusí být vždy pravdou, že soukromá firma poskytne kvalitnější službu a za nižší náklady. Zvláště to neplatí, pokud je výběrové řízení zmanipulované. K outsourcingu by mělo docházet pouze tehdy, pokud stát není schopen daný statek či službu zajistit sám. Především veřejné zakázky na právní služby jsou pro stát zjevně nevýhodné. Mediálně známé jsou případy, kdy stát doplácí na špatné znění smluv. Nikdo ovšem nezveřejní, která advokátní kancelář takovou smlouvu připravila a jak bude sankcionována. [8]

V roce 2012 došlo ke zpřísnění pravidel pro uveřejnění zadávacího řízení s cílem zvýšit transparentnost tohoto procesu a také zavedení minimálně dvou účastníků zadávacího řízení. Stále však bylo možné uzavírat veřejné zakázky se společnostmi ovládanými anonymními akcionáři a také byla České republice vytknuta nedostatečná úprava střetu zájmů v této oblasti. Předpokládalo se vypořádání prvního nedostatku díky zákonu z roku 2013 regulující anonymní akcie, ovšem Nový občanský zákoník zavádí svěřenecký fond, který omezuje transparentnost vlastněného majetku. Novelou uzákoněnou v roce 2013 vznikla nutnost elektronické komunikace s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Evropská komise České republice doporučila ve Zprávě o boji proti korupci zaměřit se na odhalení a odstranění střetu zájmů v oblasti zadávání veřejných zakázek na všech úrovních a zvýšení transparentnosti společností. Od roku 2015 se může uskutečnit i veřejná zakázka, na jejímž zadávacím řízení se účastnil jen jeden zadavatel. Dále došlo k rozšíření počtu hodnotících kritérií, aby nedocházelo k upřednostňování nabídek s nejnižší cenou, navýšení limitů víceprací na 30%. V současnosti je připravován nový zákon o veřejných zakázkách. [10], [17]

6.2.5 Institut protikorupčního agenta

Institut protikorupčního agenta se střetává s řadou otázek. Námitkou může být tvrzení, že už samotná nabídka úplatku je považována za trestnou. Pak by to znamenalo, že policisté budou používat nelegální prostředky a podněcovat občany ke korupčnímu jednání. Institut protikorupčního agenta se používá v anglosaských zemích, především v USA. Nepřípustné je, aby policisté podnítili konání, které by jinak nebylo dosaženo. Mohlo by docházet ke zneužívání postavení policistů nebo k opakovanému nabízení úplatků než by úředník úplatek

přijal. Zásadní je tedy otázka, zda je možné stíhat pachatele za trestný čin, který byl vyprovokovaný policií.

V České republice existuje presumpce neviny jako součást Listiny základních práv a svobod, proto je otázka zavedení protikorupčního agenta chápána jako problematický aspekt. Předpokládá se, že takový zásah do základních práv jednotlivců, by v jednotlivých případech musel vždy schvalovat soudce. Nikdo ovšem nesmí být stíhán bez zákonných důvodů. Trestní právo stojí na tom, že trestný čin nelze vyvolat, pouze se policisté mohou v rámci jeho odhalování účastnit. Z výše uvedeného vyplývá, že povaha protikorupčního agenta by byla značně omezena pravidly pro použití tohoto institutu. V případě jejich nedodržení by bylo složité rozhodnout, zda by byl čin spáchán i bez zapříčinění policie. [5]

Na základě judikátů jak od českých soudů, tak od Evropského soudního dvora je patrné, že nelze policistou vyprovokovat trestný čin. Značně odmítavě se k této problematice staví také Evropský soud pro lidská práva a mimo jiné i Nejvyšší soud ČR. Musí být patrný úmysl pachatele na spáchání trestného činu. V roce 2010 byl schválen antikorupční balíček, který se věnuje pěti důležitým tématům. Úkolem antikorupčního balíčku je zefektivnění postihování korupce. Tématy balíčku jsou spolupracující obviněný, institut korunního svědka, protikorupční agent, téma odposlechů a prolomení daňové mlčenlivosti. Účelem těchto kroků je zachování akceschopnosti policie. Institut korunního svědka a spolupracujícího obviněného mají sloužit jako nástroje k odhalování organizované korupce. Protikorupční agent, jak jej uvádí protikorupční balíček, má trestný čin zdokumentovat, ne jej vyprovokovat. Protikorupční agent ovšem může předstírat zájem. [27]

6.2.6 Zákon o státní službě

K eliminaci korupčních rizik musí dojít hlavně ve veřejné správě. Korupční rizika jsou chápána jako takové operace, při kterých vznikají podmínky pro nestandardní postupy nebo rozhodnutí. Česká republika se již při vstupu do Evropské unie zavázala, že zákon o státní službě bude v českém právním řádu. Na účinnost tohoto zákona byl vyvíjen tlak jak Evropskou komisí, tak skupinou GRECO.

Základním předpokladem pro zkvalitnění veřejné správy je dle Evropské unie přijetí zákonu o úřednících samosprávných celků a o státní službě. Oblast veřejné správy je ponechána národním legislativám. Na úpravu této oblasti však mají vliv mezinárodní smlouvy. Zákon o státní službě byl považován za jednu z priorit vstupu do Evropské unie. Ten sice byl přijat, avšak do začátku roku 2015 nevstoupil v platnost. Na jeho účinnost byl vyvíjen tlak ze strany Evropské komise. V současnosti je účinný zákon č. 302/2002 Sb., o

úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (poslední změna zák. č. 250/2014 s účinností k 1. 1. 2015). Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců byl přijat před vstupem do Evropské unie, jeho účinnost však byla několikrát odložena.

Zákon o státní službě má zajistit odpolitizování státní správy. Nutným kritériem je, aby byli úředníci nezávislí na politicích z hlediska udržení pracovního místa, odměn či výše platu. Dále by měl být nástup na pozici ve státní správě podmíněn účastí v konkurzu. Kariérní a platový růst by měl být podmíněn kvalifikací a délkou praxe a všechna pravidla aplikována i na vysoké státní úředníky. [8], [15], [19]

O naléhavosti reformy veřejné správy svědčí i výsledky Globální zprávy o konkurenceschopnosti zpracované Světovým ekonomickým fórem v Davosu za období 2013 – 2014. Česká republika zaujala v efektivnosti vlády 75. místo, v transparentnosti vládních rozhodnutí 99. místo, ohledně klientelismu vládních úředníků 106. místo, v oblasti provizí a úplatků u veřejných zakázek a v regulatorní zátěži 132. místo. Celkem bylo v analýze hodnoceno 144 zemí. S ohledem na celkový počet hodnocených zemí Česká republika nedosahuje lichotivých výsledků. [7]

K přijetí zákona o státní službě se Česká republika zavázala i v rámci Partnerství pro otevřené vládnutí. Na zavedení právní úpravy státní služby apeluje i Zpráva o boji proti korupci. Zákon o státní službě musí zajistit odpolitizování státní správy, vyjasnit kritéria přijímání a odměňování úředníků a v neposlední řadě kariérní postup a zvýšení kvalifikace úředníků. K 1. lednu 2015 se stal účinný zákon o státní službě vyhlášený ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2014. Konečně tak došlo ke splnění jedné z podmínek vstupu do Evropské unie. Pokud by zákon o státní službě nenabyl účinnosti, bylo by ohroženo čerpání finančních prostředků z evropských fondů pro období 2014 – 2020. Tímto již všechny státy Evropské unie budou mít účinný zákon o státní službě. [19]

Zákon o státní službě je jak pracovněprávní, tak organizační normou. Upravuje právní poměry, služební vztahy a odměňování státních zaměstnanců, dále organizační věci státní služby a řízení ve věcech služebního poměru. S novým zákonem by nemělo docházet k fluktuaci úředníku při změně vládnoucí strany. Zákon také stanovuje funkci nejvyššího úředníka, který je volený na 6 let a kterému jsou podřízeni státní tajemníci. V novém zákonu je podchyceno i vzdělávání úředníků, především skládání úřednické zkoušky. Pro zmírnění působení korupce ve veřejné správě je nutno propojit rozhodování a odpovědnost. Zákon o státní službě zavádí kárnou odpovědnost státních zaměstnanců, která spolu s výběrem kompetentních osob s potřebným vzděláním a zkušenostmi má zajistit profesionalizaci státní

správy. V případě uznání zaměstnance odpovědným, může dojít až k propuštění ze služebního poměru. O trestu v souvislosti s kárnou odpovědností mají rozhodovat kárné komise. Evropská komise vyjádřila své výtky vůči nedostatečné transparentnosti a to především v oblasti odměňování úředníků a v oblasti výběrových řízení. [37]

6.2.7 Ostatní protikorupční nástroje

V poslední části této kapitoly bych se ještě chtěla věnovat ostatním oblastem jako trestní odpovědnost právnických osob, použití hodnocení dopadů rizika korupce ke každému zákonu nebo omezení diskrece.

Účinným nástrojem pro identifikaci a prevenci korupčních rizik je hodnocení dopadů rizika korupce (CIA) v průběhu legislativního procesu a hodnocení dopadů regulace (RIA) při legislativním procesu. Tato oblast byla dána v Akčním plánu boje s korupcí pro rok 2015 do gesce ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. [19]

Korupce se ve veřejné správě často vyskytuje tam, kde je nekontrolovatelná diskrece. Z důvodu zabránění výskytu korupce by mělo docházet ke kontrole oblastí, kde je dán rozsáhlý prostor pro správní uvážení. Ve správním řízení došlo ke snížení prostoru pro korupci díky existenci odůvodnění rozhodnutí a systému opravných prostředků. [32]

Před uzákoněním trestní odpovědnosti právnických osob Česká republika dlouhodobě neplnila mezinárodní závazky vůči Radě Evropy, OSN a OECD. Trestní odpovědnost právnických osob byla zavedena zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Zákon je účinný od 1. ledna 2012, jeho aplikace je spojena s řadou otázek. I přes složitost této problematiky je zákon hojně používán. V roce 2012 bylo trestně stíháno 19 právnických osob, v roce 2013 jich bylo již 61. Na portálu justice.cz v sekci Rejstřík trestů je možné najít evidenci odsouzených právnických osob. [23]

V závislosti na mezinárodních požadavcích na otevřená data dojde k širšímu zpřístupnění dat a informací veřejné správy na internetu. Česká republika prozatím nesplňuje požadavky na otevřený, strojově čitelný formát a úplnost dat. [19]

Dosud Česká republika zaostává ve splnění mezinárodních závazků. Jedná se především o nedostatky v oblasti střetu zájmů, na ochranu oznamovatelů korupce, zadávání veřejných zakázek a transparentnosti financování politických stran. V budoucnu by měla být zpracována právní úprava lobbingu a ochrany oznamovatelů korupce, za které se snaží bojovat neziskové organizace.

ZÁVĚR

Na závěr budou zrekapitulovány nejdůležitější části diplomové práce. Prostřednictvím kvalitativní a kvantitativní analýzy korupce byl zjištěn stav a vývoj korupce v České republice od roku 2004. K analýze bylo použito indexu vnímání korupce, Globálního barometru korupce, indexu plátců úplatků, indexu GM a policejních statistik. V následující části byla provedena komparace České republiky s ostatními zeměmi Evropské unie za pomoci shlukové analýzy, indexu GM a Eurobarometru. Shluková analýza rozdělila členské státy Evropské unie do čtyř skupin. Z každé skupiny byl vybrán jeden zástupce pro porovnání vývoje indexu vnímání korupce a HDP na obyvatele. Vedle toho byl sestaven žebříček všech států podle hodnot indexu vnímání korupce v roce 2014 a analyzován vztah mezi mzdami a indexem vnímání korupce. Předposlední kapitola byla věnována vývoji přijímaných protikorupčních opatření ve dvou obdobích. Jednalo se o období před a po vstupu do Evropské unie. Poslední kapitola se zabývala především implementací a kompatibilitou etických kodexů, protikorupčních linek, institutem protikorupčního agenta, zákona o veřejných zakázkách, o střetu zájmů a o státní službě.

V rámci zhodnocení vývoje v této oblasti můžeme mluvit o pozitivních a negativních stránkách a dá se říci o příležitostech a hrozbách. Mezi silné stránky České republiky v této oblasti bych zařadila skutečnost, že korupce začala být vnímána společností jako závažný problém. V České republice existuje silná základna neziskových organizací bojujících proti korupci a nezkorumpovaná média. Neoddiskutovatelným faktem je, že Evropská unie vyvíjí tlak na Českou republiku v oblasti tvorby protikorupčních opatření. S tím souvisí i dosažení účinnosti zákona o státní službě, který má zajistit odpolitizování a profesionalizaci státní správy.

Mezi slabé stránky patří v České republice špatná vynutitelnost zákonů, absence etického kodexu politiků, právní úpravy lobbingu a v současné době absence jednotné protikorupční linky. Stále však platí, že sebelepší zákon nepomůže korupci vymýtit, pokud nebude občany dodržován. Dále bych výčet slabých stránek rozšířila o existenci silné politické korupce a zneužívání dotací z fondů Evropské unie.

Příležitostí je zejména výrazné protikorupční očekávání obyvatelstva, které může pozitivně ovlivnit postoj a další činnost vlády. Kladně se pro Českou republiku může projevit snaha Evropské unie o koordinaci sdílení zkušeností boje proti korupci mezi státy. Díky naplnění funkce médií coby hlídacího psa demokracie by mohlo docházet k omezení korupčních jednání.

V poslední řadě budou zmíněny hrozby. Hlavní hrozba tkví v možnosti, že vláda vytvoří v závislosti na závazcích vůči Evropské unii a časovému presu nekvalitní a neefektivní protikorupční opatření. Další hrozbou je demotivace obyvatelstva v případě nelepšící se korupční situace. Nakonec bych zmínila, že možnou hrozbou by mohla být přílišná snaha Evropské unie sjednocení protikorupčních opatření bez ohledu na rozdílnost členských států.

Česká republika v boji proti korupci značně zaostává za západními a severskými zeměmi Evropy. Nicméně po vstupu České republiky do Evropské unie se situace viditelně zlepšuje. Toto konstatování je podloženo dílčím úspěchem České republiky v roce 2015, kdy v rámci indexu vnímání korupce dosáhla výrazného posunu na 37. místo z celkových 168 zemí světa. K nastolení současného pozitivního trendu by mělo napomoct vytvoření morálních autorit a zavedení přísného trestání korupčních kauz.

POUŽITÁ LITERATURA

[1] Česká národní banka. *Zprávy o inflaci.* [online]. 2015 [cit. 2016-01-15]. Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2015/2015_IV/index.html>

[2] Česká televize. *Vláda schválila etický kodex úředníků.* [online]. 2016 [cit. 2016-03-26]. Dostupné z www: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1173342-vlada-schvalila-eticky-kodex-uredniku>

[3] Český statistický úřad. *Databáze Eurostatu.*[online]. 2016 [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: <http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h>

[4] Český statistický úřad. *Hlavní makroekonomické ukazatele*. [online]. 2016 [cit. 2016-01-12]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr>

[5] DANČÁK, Břetislav (ed.), Vít HLOUŠEK (ed.) a Vojtěch ŠIMÍČEK (ed.). *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 80-210-4062-9.

[6] DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

[7] Deník referendum. *Víme, o čem mluvíme? Kde chybí otázky, chybí i odpovědi.* [online]. 2014 [cit. 2016-03-26]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/18896-vime-o-cem-mluvime-kde-chybi-otazky-chybi-i-odpovedi>

[8] DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Rozkládání (Rozkrádání) státu*. Vyd. 1. Praha: Universum, 2012, 175 s. ISBN 978-80-242-3488-5.

[9] EHLERMANN-CACHE, Nicola. *Bribery in public procurement: methods, actors and counter-measures*. Paris: OECD, c2007. ISBN 9264013946.

[10] European Commission. *Anti-Corruption report.* [online]. 2015 [cit. 2016-03-25]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm>

[11] European Commission. *Corruption.* [online]. 2016 [cit. 2016-03-25]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm>

[12] Eurostat. *Mzdy a náklady práce*. [online]. 2015 [cit. 2016-23-03]. Dostupné z www: < http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-

explained/index.php/Wages_and_labour_costs/cs#.C4.8Cist.C3.A9_v.C3.BDd.C4.9Blky>

[13] Freedom House. *Freedom of the press.* [online]. 2015 [cit. 2015-01-10]. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

[14] FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999, 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

[15] CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, 281 s. ISBN 978-80-7201-853-6

[16] JANSA, Petr a Radim BUREŠ. *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2011, 248 s. ISBN 978-80-87123-17-1.

[17] Ministerstvo pro místní rozvoj. *Novela zákona o veřejných zakázkách 2015* [online]. 2015 [cit. 2016-03-26]. Dostupné z www: <http://www.mmr.cz/cs/Verejne-investovani/Verejne-zakazky-a-PPP/Novela-ZVZ-2015>

[18] Ministerstvo pro místní rozvoj. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*. [online]. 2015[cit. 2016-01-15]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/e404b766-77d0-488b-8809-6951c53c0eb9/Vyrocni-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ceske-republice-za-rok-2014_final.pdf>

[19] Ministerstvo vnitra České republiky. *Boj proti korupci.* [online]. 2015[cit. 2016-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx>

[20] Ministerstvo vnitra České republiky. *Informace o provozu protikorupční linky 199.* [online]. 2015[cit. 2016-03-20]. Dostupné z: <file:///C:/Users/kl%C3%A1ra/Downloads/zpr%C3%A1va_linka_199.pdf>

[21] Ministerstvo vnitra České republiky. *Vládní program boje proti korupci v letech 1999 – 2004.* [online]. 2015[cit. 2016-03-03]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vladni-program-boje-proti-korupci-v-letech-1999-2004.aspx>

[22] Nejvyšší státní zastupitelství. *Interní protikorupční program NSZ.* [online]. 2012[cit. 2016-03-25]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/predpisy-upravujici-cinnost/eticky-kodex>

[23] Parlamentní listy. Tomáš Gřivna: *Dva a půl roku účinnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob*. [online]. 2014 [cit. 2016-03-25]. Dostupné z:

http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Tomas-Grivna-Dva-a-pul-roku-ucinnosti-zakona-o-trestni-odpovednosti-pravnickych-osob-325194

[24] Policie České republiky. *Statistické přehledy za rok 2013.* [online]. 2015 [cit. 2016-01-30]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2013.aspx>

[25] Policie České republiky. *STOP KORUPCI.* [online]. 2015 [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>

[26] Policie České republiky. *Útvar odhalování korupce a finanční kriminality SKPV.* [online]. 2015 [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/uokfk-skpv-utvar-odhalovani-korupce-a-financni-kriminality-skpv.aspx>

[27] *Poradíme si s korupcí?: 1. seminář, 18. května 2010 ; Přežije eurozóna ve své stávající podobě rok 2010? : 2. seminář, 22. června 2010*. Dráchov: Fontes Rerum, 2010, 113 s. Sborník textů (Fontes Rerum). ISBN 978-80-86958-21-7.

[28] Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP).* [online]. 2015 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp-104810/>

[29] Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Protikorupční dokumenty vlády.* [online]. 2015 [cit. 2016-03-15]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/protikorupcni-dokumenty-vlady-104809/>

[30] Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Vyhodnocení efektivity protikorupční linky 199 od počátku jejího provozu* [online]. 2015 [cit. 2016-03-26]. Dostupné z www: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/1---vyhodnoceni-linky-199-za-dobu-jejiho-fungovani.pdf>

[31] Special Eurobarometer 397. *Corruption*. [online]. 2014 [cit. 2016-02-20]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf>

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

[33] Transparency International. *Bribe payers index.* [online]. 2015 [cit. 2016-01-25]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/bpi/bpi_2002/0/>

[34] Transparency International. *Corruption perceptions index.* [online]. 2015[cit. 2016-01-12]. Dostupné z: < http://www.transparency.org/research/cpi/>

[35] Transparency International. *Global Corruption Barometer*. [online]. 2015 [cit. 2016-01-15]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=czech_republic>

[36] Transparency International Česká republika. *Co je to korupce.* [online]. 2011[cit. 2015-12-28]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/korupce/>

[37] Univerzita Karlova v Praze. *Přinese zákon o státní službě depolitizaci, stabilizaci a profesionalizaci státní správy?* [online]. 2015 [cit. 2016-03-27]. Dostupné z: <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/8/13/491.pdf>

[38] Vláda České republiky. *Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331.* [online]. 2012 [cit. 2016-03-20]. Dostupné z: <https://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/135CBD4B224B2819C12579F700466FDC?OpenDocument>

[39] VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, 390 s. Cesta k finanční svobodě. ISBN 978-80-7259-055-1.

[40] World Bank. *Worldwide Governance Indicators.* [online]. 2015 [cit. 2016-02-20]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>