

Analýza současného stavu protikorupční politiky ČR a Doporučení k implementaci nové protikorupční strategie¹

Radim Bureš

Říjen, 2012

1. Možnosti efektivní protikorupční politiky v České republice

Dělá stát něco proti korupci?

Korupce je 20 let po revoluci zásadním strukturálním problémem naší společnosti, který ohrožuje fungování demokratických institucí a důvěru lidí v režim. Nejde o pouhý nepříjemný průvodní znak transformace, nějakou daň za budování státu. Vlády si hloubku problému dostatečně neuvědomují a nemají promyšlenou strategii. Stát dnes dělá proti korupci směšně málo a je bezradný.

Příčinami jsou postupná kartelizace politického prostoru, politizace veřejné správy a úzké propojení politiky s byznysem. Viditelnými trendy politická korupce, neprůhledné financování volebních kampaní a plíživé převzetí státu i stran finančními skupinami. Státní zastupitelství a policie jsou rozkolísané, objasněnost závažnější ekonomické kriminality a korupce klesá a to vyvolává pocit beztrestnosti. Stát velmi liknavě přistupuje k plnění svých mezinárodních závazků a posílá jasný vzkaz, že to není priorita.

¹ Práce na této analýze byla podporována projektem Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. s názvem "Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR", identifikačním kódem VG20102013029, který vznikl za finanční podpory Ministerstva vnitra v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010-2015 (BVI112-VS).

Protikorupční strategie vlády je spíše na papíře, není na ní vyčleněn dostatek expertů. Když přijde nový ministr s nápadem na protikorupční balíček, nemá úřednické zázemí, které by mu návrhy profesionálně připravilo. Ty přichází ze sněmovny i se všemi chybami. Málo politiků je ochotno něco aktivně udělat, bojí se, že nepopulární opatření šlápnu na prsty vlivným skupinám.

Je třeba přijít s ucelenou protikorupční strategií a řadou konkrétních opatření. Stabilizovat státní zastupitelství posílit speciální policejní útvary. Urychleně přijmout zákon o státní službě, který je podmínkou výkonu moderní státní správy a omezení politických tlaků na úředníky. Zprůhlednit legislativní proces přijetím zákona o lobbingu a novelou jednacích řádu s omezením individuálních pozměňovacích návrhů poslanců. Posílit ochranu „whistleblowerů“, odpovědnost právnických osob a zpřísnit kontrolu nakládání s majetkem obcí a krajů.

Minulá vláda tuto oblast neřešila a otevřela cestu soukromým zájmům k ovlivňování politiky. Současná vláda váhá, zda něco dělat a co to má být. Snad najde odvahu některé změny zavést. Bez jasné politické vůle se nepohne nic.

SWOT analýza

Silné stránky

- Společenská nálada silně orientovaná na odmítání a potlačování korupce;
- Volby v roce 2010 (parlamentní i obecní) postavil korupci do popředí jak na celostátní, tak obecní úrovni;
- Korupce je považována za velmi závažný problém většinou obyvatelstva;
- Korupce se stala součástí veřejného diskursu, vyjadřuje se k ní daleko větší okruh odborníků i publicistů
- Boj proti korupci se dostal do popředí politických programů, je součástí vládního prohlášení i koaliční dohody;
- Do Parlamentu a dovedení mnoha obcí se dostaly nové strany, které boj proti korupci považují za zásadní prioritu politiky vůbec a které pravděpodobně vyhrály volby právě pro svoji protikorupční orientaci;
- Připravuje se protikorupční strategie, vytvářejí se struktury pro implementaci této strategie;
- Existuje zázemí zkušených NGO (TIC, o.p.s.;, o.s. Oživení);
- Vynořují se další nevládních organizací, které se bojem proti korupci zabývají („Koho volit“, „Naši politici“, Ekologický Právní servis, Respekt institut, Inventura demokracie, „Vyměňte politiky“)

- Aktivizuje se část podnikatelského sektoru (Americká obchodní komora, Platforma pro transparentní veřejné zakázky, Principy otevřenosti veřejných zakázek);
- Změna na pozici Nejvyššího státního zástupce slibuje zvýšení efektivity, nestrannosti a důvěryhodnosti vyšetřování případů korupce;
- Vedení ministerstva vnitra otevřeně hovoří o nutnosti změny ve vedení protikorupční policie, což dává možnost překonat podezření na politicky motivovanou nečinnost;
- Existence specializované protikorupční policie – Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování.
- Všechny indicie ukazují, že problémem České republiky není masová, všude přítomná „zvyková korupce“, kterou je velmi obtížné eliminovat²;
- TIC zahájila projekt „National Integrity System“, jehož cílem je systematicky posoudit legislativní a institucionální zázemí (infrastrukturu) České republiky s cílem identifikovat možné mezery v platné legislativě a institucionální struktuře ČR. Zpráva bude zpracována do podzimu 2011 a může významně přispět k zpřesnění a implementaci vládní protikorupční strategie.

Slabé stránky

- Korupce v České republice stále více nabírá formy politické korupce, kdy zisky z korupce neplynou (primárně) do soukromých „kapes“, ale saturují potřeby politických stran. Tím se samozřejmě výrazně snižuje schopnost státu proti korupci bojovat;
- Chybí porozumění potřebě vycházet při formulaci protikorupční politiky z kvalitní analýzy stavu a forem korupce v České republice a dosavadních protikorupčních opatření. Takováto analýza neexistovala a neexistuje. Reflexe starších protikorupčních opatření má jednoznačně administrativní, úřednický charakter, vládní protikorupční strategie analýzu výchozího stavu neobsahuje;
- Neexistence soustavné odborné práce neumožňuje přesné porozumění korupci jako sociálního jevu, což vede k roztříštěnosti protikorupčního úsilí;
- Problematická politická vůle u významných politických sil, rozpory uvnitř jednotlivých politických stran ohledně boje proti korupci. Pravděpodobné napojení některých politiků, včetně těch z vládních stran, na korupční praktiky a z něho vyplývající nechuť přistupovat k boji proti korupci důsledně;
- Neexistence protikorupční infrastruktury – nedostatek kvalifikovaných pracovníků a poznatků skutečného rozšíření a forem korupce³;

² Výzkum agentury Medián pro MF DNES ukázal, že 65 % respondentů či jejich blízkých se v posledních 5 letech neseťkali s korupcí (aktivně či pasivně), pouze 20 % respondentů takovouto skutečnost uvedla. Zdroj: MF Dnes

³ Viz specifická analýza nedostatků personálního a vědomostního zázemí boje proti korupci u České státní správy – část č. 2

- Na oblast boje proti korupci jako prioritní oblasti vládní politiky nejsou vyčleněny dodatečné prostředky, nejsou prostředky na výkonnostní odměny, na odbornou přípravu policistů a státních zástupců, na výzkumy či na podporu činnosti nevládních organizací (s malými výjimkami);
- Rozvrat a znevěrohodnění orgánů činných v trestním řízení. V řadě případů protikorupční policie (ÚOKFK) nekonala či konala velmi pomalu v reakci na podezření na korupční jednání, zejména v oblasti kauz s politickým aspektem či u významnějších celospolečenských kauz, např. z oblasti zbrojních zakázek. Podezření na to, že výše uvedená nečinnost byla politicky podmíněna, se objevily, ale není v současnosti možné je potvrdit či vyvrátit.
- Množí se rovněž podezření, že státní zastupitelství, zejména Vrchní a Městské státní zastupitelství v Praze, není nestranné, ale uplatňuje politická kritéria při posuzování případů.
- Povrchnost médií skandalizuje jednotlivé korupční kauzy, ale nevěnuje pozornost odstraňování zásadních příčin a nesleduje ukončení jednotlivých kauz;
- Slabá koheze uvnitř vládní koalice a konkurenční vztahy mezi vládními stranami může vést k nízké míře koordinace a synergie a vzniku souběžných či dokonce mimoběžných iniciativ;
- Chybí tradice efektivní koordinace a podpory různých protikorupčních aktivit z veřejného, nevládního i soukromého sektoru.

Příležitost

- Existuje vysoké protikorupční očekávání veřejnosti, což může motivovat politickou reprezentaci k přijetí skutečně efektivních opatření;
- Pozornost a tlak médií znemožňuje některé případy korupce a zneužívání veřejných prostředků ignorovat;
- Vláda má značnou důvěru obyvatelstva, občané věří, že vláda je schopna efektivně bojovat proti korupci⁴, veřejnost je tak připraveno vládní úsilí proti korupci podporovat;
- Veřejnost je více připravena upozorňovat na případy korupce⁵ popřípadě korupční jednání neakceptovat a aktivně odmítat, postupně se mění vnímání role „whistleblowerů“ jako efektivního nástroje v boji proti korupci;
- Priorizace tématiky korupce přitahuje také významné myslitele a odborníky (prof. Bělohradský, dr. Pehe)
- Nespokojenost části byznysu s mírou korupce v České republice vede nejen k vzniku nových iniciativ, ale i nových forem podpory protikorupčního jednání⁶;

⁴ Výzkum Gfk

⁵ Zmiňovaný výzkum agentury Medián pro MF DNES konstatoval, že 44 % respondentů je připraveno se s informacemi o možném korupčním jednání obrátit na policii. Toto číslo je třeba považovat poměrně vysoké.

Zdroj: http://zpravy.idnes.cz/sazebnik-uplatku-za-ridicak-25-tisic-stavebni-povoleni-za-milion-pwi-/domaci.asp?c=A101026_074045_domaci_bar

- Nevládní organizace a TIC zejména mohou naplno využít jak akumulovaných vědomostí o korupci, tak i mezinárodních vazeb a kontaktů ve prospěch efektivní protikorupční politiky;
- Boj proti korupci přestane být záležitost pouze ministerstva, do jehož působnosti protikorupční strategie spadá, ale celé řady správních úřadů;

Rizika

- Očekávání veřejnosti nebudou naplněna a veřejnost opět upadne do letargie a skepticismu ohledně možnosti efektivní protikorupční politiky;
- Opatření budou orientována na mediálně vděčná opatření a nikoli na hlubší strukturální opatření;
- Široký výklad pojmu korupce umožní soustředit se na méně významné formy korupce (drobná korupce) a nezabývat se skutečně vážnými formami korupce a zneužívání veřejných prostředků;
- Morální panika může vést ke snaze odsuzovat pachatele korupčního jednání za každou cenu, což se může projevit v obvinění nevinných a zpochybnění činnosti orgánů činných v trestním řízení;
- Minulá zkušenost, že stačí formální administrativní naplnění úkolů z protikorupční strategie, může vést řadu důležitých orgánů státní správy k podobnému přístupu i v současnosti;
- Politizace či vnitřní boje uvnitř orgánů činných v trestním řízení bude pokračovat a znemožní efektivní vyšetřování zejména závažnějších případů korupčního jednání;
- Politická situace se zhorší, koaliční partneři ve vlád nebudou schopni efektivně komunikovat, koordinovat protikorupční politiku;
- Politický klientelismus zvítězí a prosadí takové vidění korupce, které vyloučí odhalování a stíhání politicky motivovaného zneužívání veřejných fondů;
- Korupčním a klientelistickým skupinám e podaří znevěrohodnotit roli a význam „whistleblowerů“ a vykreslit je jako odsouzeníhodné udavače;

⁶ Nadační fond podnikatele Janečka

2. Vytváření zázemí pro dlouhodobou efektivní protikorupční politiku

Protikorupční strategie vyžaduje nejen opatření směřujících k posílení nástrojů umožňujících efektivní prevenci korupce a efektivní stíhání korupce, ale také nezbytné analytické a organizační zázemí.

Klíčová je analytická činnost sledující jednotlivé projevy, rozšíření a vývoj korupce v zemi, jakož i monitorující využívání protikorupčních nástrojů a jejich efektivitu. Aby takováto činnost mohla být vykonávána, musí být k dispozici kvalifikovaní odborníci, kteří se jednak vyznačují dostatečnou odbornou erudicí, jednak disponují dostatečnou „institucionální pamětí“, aby mohli navazovat na dosažené poznatky.

Tento materiál se zabývá otázkou významu a existencí předpokladů pro takovouto analytickou práci.

Informace jsou klíčové pro správnou formulaci protikorupční politiky

Korupce je velmi mnohostranný jev, jehož projevy, formy, obsah, charakter, „modem operandi“, příčiny i důsledky jsou navzájem velmi vzdálené. *Úplatek např. při vyřizování některé dopravní agendy má zcela jiný charakter, než např. úplatek při získávání velké veřejné zakázky, neřku-li při nákupu vojenské techniky.* Jak jsou odlišné jednotlivé projevy korupce, tak jsou tomu úměrně odlišné i metody prevence. Odlišné jsou do značné míry i způsoby vyšetřování různých druhů korupce a jejich náročnost.

Pro efektivní protikorupční politiku je proto velmi důležité vědět, jaká formy korupce ve společnosti převažují, které pro demokratické fungování státu představují největší riziko, které představují největší riziko pro hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, a tedy vůči kterým formám korupce je třeba prioritně orientovat preventivní i represivní působení.

Získávání relevantních a hodnověrných informací o rozšíření a formách korupce je obtížné. K tomuto účelu prakticky nejdou využít policejní a justiční statistiky. Proto je při sběru informací o korupci třeba kombinovat různé způsoby sběru dat – expertní šetření, analýzu médií, analýzu policejních dat, sociologická šetření o názorech respondentů či o jejich konkrétní zkušenosti. Důležité je také nastavit sběr dat nejen komplexně, ale také dlouhodobě, aby bylo možné sledovat vývojové trendy.

Kvalitní analýzu, která bude využívat i sociologická data, není možné připravit v krátkém časovém období. S jistou nadsázkou lze říci, že kvalitní analýza zabere skoro celé jedno volební období. Sběr dat proto nemůže kopírovat volební období, ale musí počítat s delším časovou perspektivou.

Existence podložených informací o stavu korupce v zemi představuje také důležitý argument v politických diskusích (a popřípadě i v mediální prezentaci) nad zaměřením protikorupční politiky a charakterem jednotlivých opatření. Zatímco na potřebě boje

s korupcí se shodnou všechny politické síly, implicitní představy o tom, proti kterým formám korupce bojovat, se významně liší.

Státní orgány České republiky korupci dlouhodobě neanalyzují

Minimálně od roku 2006 státní orgány České republiky nevykázaly soustavný pokus o mapování míry, charakteru a vývojových trendů korupce v zemi. Na zakázku státu nebylo realizováno žádné sociologické šetření či výzkum veřejného mínění. Není prováděna analýza jednotlivých kauz a jejich šetření, „analytické“ zprávy pro vládu představují více méně administrativní svodku úřednický pojatých zpráv od jednotlivých ústředních orgánů. Analýzu vyšetřování korupčních trestních činů neprovádí ani ÚOKFK Policie ČR či jiný policejní orgán.

Pro pochopení charakteru a míry korupce je důležité disponovat delší časovou řadou různě pojatých šetření a výzkumů, které jednak budou sledovat (např. v podobě tzv. self-reportů), názory občanů na rozšíření korupce v jednotlivých oblastech společnosti, názory na efektivitu protikorupční politiky, expertní názory na míru a charakteru korupce v jednotlivých sektorech apod. Samozřejmostí by měla být analytická činnost policie poskytující informace o typech ohlášených případů korupce, o úspěšnosti vyšetřování, o použití jednotlivých instrumentů trestního řádu. Měly by být k dispozici i informace o trestních řízeních zakončených odsouzením pachatele s analýzou ukládaných trestů.

Nic z výše uvedeného prováděno není!

Na výzvu Transparency International – Česká republika k provedení analýzy činnosti Policie ČR při odhalování a stíhání korupce ze 4. listopadu 2010 bylo ministrem vnitra sděleno, že takováto analýza bude provedena do 30. června roku 2011. Jedná-li se skutečně o adekvátní čas potřebný k provedení analýzy, pak příklad slouží jako dobrá ukázka časové náročnosti provádění analýz a potřebnosti jejich průběžné realizace.

Výjimku, byť pouze dílčí, tvoří výzkumný úkol „Snižování bezpečnostních rizik korupce“, řešený v rámci programu „Bezpečnostní výzkum“ Sociologickým ústavem AV.

Na druhou stranu jsou různými státními institucemi vynakládány poměrně značné prostředky na různé protikorupční procesní audity. Tyto audity nejsou externě evaluovány a závěry nejsou zobecňovány, aby mohly sloužit jako podněty pro protikorupční politiku jiných institucí.

Pro přípravu protikorupční politiky téměř nelze využít ani výzkumy realizované akademickým sektorem. Dílčí výzkum realizované již zmiňovaným Sociologickým ústavem, Vysokou školou ekonomickou či Fakultou sociálních věd nemohou nahrazovat cílenou a dlouhodobou analytickou práci zaměřenou na vytváření podkladů pro formulování protikorupční politiky.

Státní orgány České republiky nemají pracoviště, které by se problematice prevence korupce profesionálně věnovalo

Korupce patří mezi sociálně patologické jevy s mimořádnými ekonomickými dopady do veřejných rozpočtů a s nepopiratelnými sociálními a psychologickými dopady na fungování moderního demokratického státu.

Přes to neexistuje pracoviště, které by se dlouhodobě a systematicky problematice korupce věnovalo, okruh osob, které se věnují problematice korupce z analytického hlediska, výzkumného hlediska či z pohledu tvorby politiky, je extrémně omezený.

Problematika korupce během působení ministra Ivana Langera postupně přecházela z Odboru bezpečnostní politiky a odboru prevence kriminality na Odbor koncepcí a organizace, sekretariát náměstka pro veřejnou správu, Odbor pro místní správu, Odbor vzdělávání ve veřejné správě až na Odbor efektivní veřejné správy. Optimální není ani současné uspořádání s rozdělenou působností Odboru bezpečnostní politiky (pod náměstkem Salivarem) a sekretariátu náměstka Čecha.

Uvedená absence analytickou-koncepčního pracoviště jasně vyvstane např. srovnáním s problematikou zneužívání drog. Tato problematika je řízena Radou vlády pro koordinaci protidrogové politiky. Zázemí Radě poskytuje odbor protidrogové politiky Úřadu vlády. Jeho součástí je Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti. Odbor také disponuje nemalými prostředky na dotační politiku pro nestátní neziskové organizace. Spíše pro úplnost je třeba konstatovat, že dále existuje síť protidrogových koordinátorů na krajích.

Výše uvedená struktura institucionálního zázemí protidrogové politiky může sloužit jako vzor formování zázemí pro tvorbu politiky, která je skutečně prioritní.

Vytvoření specializovaného pracoviště představuje pouze část řešení. Druhým podstatným aspektem je zajištění dostatečné odbornosti jeho pracovníků. Přistoupení České republiky k Mezinárodní protikorupční akademii (<http://iaca-info.org/>) nabízí jednu z možností, jak dostatečnou odbornost zajistit.

Mezinárodní závazky České republiky v oblasti sběru a rozšiřování informací o korupci

Nejmodernějším mezinárodně právním nástrojem je Úmluva OSN proti korupci z roku 2003. I když Česká republika úmluvu dosud neratifikovaná (podepsána byla 22. dubna 2005), představuje významné vodítko pro orientaci, jak by infrastruktura pro aktivní protikorupční politiku měla vypadat.

V článku 5 ukládá úmluva opakovaně vyhodnocovat relevantní právní nástroje a administrativní opatření s cílem posoudit jejich vhodnost při předcházení a boji s korupcí.

Článek 6 vyzývá členské státy úmluvy, aby zajistily existenci orgánu či orgánů, které předcházejí korupci formou:

(a) Implementace protikorupčních politik a sledování a koordinování implementace těchto politik.

(b) Získávání informací o předcházení korupci a jejich dalším rozšiřování.

Článek 6 dále vyžaduje, aby *tento orgány (nebo orgány) byly nezávislé a tedy aby jejich práce mohla být efektivní a byla imunní vůči nedovoleným zásahům. Za tímto účelem má být tento orgán vybaven dostatečnými materiálními zdroji, specializovaným personálem, kterému je nabídnut dostatečný trénink.*

Řada zemí mezinárodního společenství naplňuje tento článek ustanovením speciální protikorupční agentury. Tyto agentury plní jednak úlohu analytickou (sběr informací o korupci a jejich vyhodnocování), úlohu veřejně informační a výchovnou. Zároveň často provádějí předběžné vyšetřování z otevřených zdrojů, které předchází úkonům orgánů činných v trestním řízení. Příkladem může být Protikorupční agentura v Jižní Koreji.

Obdobně Trestněprávní úmluva Rady Evropy proti korupci ve svém článku 20 požaduje existenci specializovaného orgánu.

„Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, aby bylo zajištěno, že určité osoby nebo orgány budou specializovány pro boj s korupcí. Budou mít potřebnou nezávislost v souladu se základními zásadami právního systému smluvní strany tak, aby byly schopny vykonávat svoje funkce účinně a oproštěny od nepřípustného tlaku. Smluvní strana zajistí, aby personál těchto orgánů byl odpovídajícím způsobem vyškolen a aby pro jeho úkoly byly zajištěny příslušné finanční zdroje.“

(Sdělení 70/2002 Sb. m.s. Ministerstva zahraničních věcí o Trestněprávní úmluvě o korupci).

Doporučení k zajištění systematickému sběru a analýze informacím o korupci:

(a) Zřídit specializovaného pracoviště v rámci státní správy, které se bude plně a profesionálně věnovat analytické a koncepční

Zdůvodnění: Korupce představuje v České republice natolik závažný problém, aby boji proti ní byla věnována náležitá odborná pozornost. V České republice dosud není vybudováno odborné institucionální zázemí pro kvalitní analytickou, koncepční a monitorovací činnost v oblasti protikorupční politiky. Tato absence, zřetelná např. při srovnání s obdobnými politikami, se projevuje na nižší kvalitě protikorupční politiky.

(b) Vyčlenit finanční prostředky na zajištění externích studií, výzkumů a sociologických šetření ke korupci a k podpoře činnosti nevládních neziskových organizací v této oblasti

Zdůvodnění: Dostatek finančních prostředků je nutným základem pro zajištění potřebných expertíz, šetření a studií. Jedná se při tom jak o prostředky na provoz výše uvedeného specializovaného pracoviště, tak o prostředky na pořízení externích studií a sociologických šetření. Zejména reprezentativní sociologické výzkumy jsou finančně náročné. Bez jejich existence je však protikorupční politika do značné míry slepá.

(c) Pečovat o zvyšování kvalifikace odborníků na boj s korupcí a personálně tyto odborníky stabilizovat, k tomu plně využívat Mezinárodní protikorupční akademii

Zdůvodnění: Korupce a protikorupční politika je předmětem odbornosti, tak jako jiné oblasti společenského života. Nelze přijmout představu, že „korupci rozumí každý“, jako každý rozumí politice a fotbalu. Skutečnost, že v posledních letech neexistovalo stabilní pracoviště, které by se korupcí zabývalo, vedla i k tomu, že nebyl systematicky budován okruh osob, které by potřebnou odborností disponovali.

Skutečnost, že Česká republika přistoupila k zakládajícím členům Mezinárodní protikorupční akademie (při OSN), která navíc sídlí v sousedním Rakousku) otevírá možnost plně využívat mezinárodní zkušenosti při zvyšování kvalifikace domácích odborníků na korupci.

3. Podklad pro formulaci protikorupční strategie, 2013-2014

Z předchozích analýz lze vyvodit čtyři základní závěry o stavu korupce v České republice.

- a. Korupce, ve svém nejširším pojetí, je vnímána jako zásadní problém české společnosti. Naprostá většina obyvatel České republiky, v principu ve všech profesních skupinách, hodnotí míru korupce v zemi jako velmi vysokou a považuje korupci za nejzávažnější problém společnosti. Toto kritické hodnocení korupční situace v České republice se od roku 2008 trvale zvyšuje. Korupce je dlouhodobě vnímána jako nejzávažnější společenský problém. Jakákoli odpovědná vláda musí na tento společenský pocit adekvátním způsobem reagovat.
- b. Analýzy jednoznačně prokazují, že problém korupce v České republice je spojen s problémy s fungováním státní moci a zneužívání veřejných prostředků. Nedokonalá správa věcí veřejných vytváří podmínky pro neúčelné, netransparentní a neefektivní využívání veřejných zdrojů a umožňuje jejich korupční zneužívání. Zbyrokratizovaný a málo funkční systém dohledových a kontrolních mechanismů a velmi málo funkční sankční systém zaručují v převažující míře beztrestnost aktivit spojených se zneužíváním veřejných prostředků. Stát přestává plnit svoji roli garanta veřejného zájmu a stává se kořistí osobních a skupinových zájmů. Literatura někdy označuje tento stav za „state capture“.

Souvisejícím problémem je i fungování politických stran, které jsou veřejností vnímány jako nositel problému, nikoli jako nástroj jeho řešení.
- c. Empirické výsledky jednoznačně ukazují, že zásadním problémem není drobná korupce nositelů různých veřejných funkcí, kteří by svého postavení zneužívali ve svém každodenním fungování a úplatkem podmiňovali výkon svých povinností. Tím není řečeno, že by tento problém neexistoval, ale na rozdíl od jiných zemí zatížených vysokou mírou tzv. „zvykové korupce“ není tento typ korupce v České republice masově doložitelný.
- d. Dalším zásadním závěrem je absence kvalitního základu protikorupční politiky. Protikorupční politice chybí jak politická opravdovost, tak informační a odborné zázemí a v neposlední míře prostředky na její efektivní a na výsledek orientované uplatňování. Současná protikorupční politika trpí rozdrobeností, orientací na jednotlivé právní normy bez dlouhodobého sledování jejich protikorupčního

dopadu. Chybí odborná a metodická podpora protikorupčního úsilí jednotlivých sektorů společnosti.

Z výše uvedeného lze definovat několik zásadních strategických směrů protikorupční politiky na příští delší období, ze kterých je pak možné odvodit jednotlivá dílčí protikorupční opatření.

Protikorupční politika musí být komplexní a trvalá. Ke změně korupční situace v České republice nedojde jednoduchým zavedením nové právní normy či personálním opatřením. Protikorupční politika musí procházet standardním procesem realizace veřejné politiky spočívajícím ve formulaci cílů a opatření, v jejich naplňování, monitoringu, vyhodnocení a zpřesnění.

Zásadní strategické směry protikorupční politiky

Profesionalizace veřejné správy

Nedostatečná kvalita veřejné správy stojí spolu s problémy spojenými s fungováním politických stran na pomyslném vrcholku příčin korupce v České republice.

Cílem je vytvoření apolitické a profesionální veřejné správy, která profesionálním způsobem identifikuje a analyzuje problémy společnosti, předkládá návrhy na systémová řešení, rozpracovává zadání zpracovaná politickou reprezentací, pohybuje se výhradně v rámci zákonného zmocnění, dohlíží nad jasností, transparentností a jednoznačností právního systému a usiluje o vysokou míru legitimacy. Kvalita veřejné správy představuje základ protikorupční politiky státu.

K tomu je zapotřebí:

- Vyřešit právní postavení státních úředníků. Právní úprava postavení úředníků je nutným předpokladem pro budování profesionální apolitické veřejné správy.
- Zavést jasná pravidla personální politiky ve státní správě. Výběr kvalifikovaných pracovníků s vysokou osobní integritou a jejich motivace pro dlouhodobou službu státu se musí stát trvalým nástrojem protikorupční politiky.
- Posilovat osobní odpovědnost vedoucích pracovníků veřejné správy za přijatá rozhodnutí, včetně odpovědnosti hmotné.
- Zkvalitňovat procesy řízení ve státní správě. Kvalitní řízení státních institucí musí přispívat k udržení nejlepších pracovníků, nikoli k jejich odrazování od služby státu.
- Revidovat kontrolní procesy s cílem učinit z kontroly všech stupňů výkonný nástroj dohledu nad zákonností, účelností, hospodárností a efektivností činnosti správních úřadů.
- Vytvořit struktury, které budou posilovat koordinaci fungování státní správy a budou nositeli modernizace a zefektivnění státní správy.

- Posilovat vysokou míru transparentnosti činnosti samospráv všech stupňů.
- Pokračovat v hledání optimální rovnováhy mezi suverenitou samosprávných orgánů a nezbytnou regulací ze strany státu.
 - *Nástroje:*
 - *Přijetí kvalitního zákona o státní službě*
 - *Přijetí personální politiky*
 - *Zákon o finanční kontrole*
 - *Vyhodnocení a novela zákona o střetu zájmů*

Nakládání s veřejnými prostředky

Korupční aktivity směřující ke zneužívání veřejných prostředků pro soukromé, skupinové nebo nelegální stranické zájmy představují jádro korupčního problému v České republice. Dochází k nim pomocí přístupu k veřejným prostředkům mimo zákonný rámec, nad tento rámec, nebo v rozporu s veřejným zájmem. Korupční skupiny se snaží parazitovat na většině nemandatorních výdajů ze státního rozpočtu. Odpovědnost jednotlivých správců rozpočtových kapitol a příkazců operací je nezastupitelná.

Klíčovou roli zde trvale hrají veřejné zakázky, dotace a EU fondy, nakládání s majetkem státu, krajů a obcí a hospodaření firem vlastněných či spoluvlastněných státem nebo obcemi.

Cílem protikorupční strategie v této oblasti je maximalizace účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při vynakládání veřejných prostředků. Účelnost, hospodárnost a efektivnost je funkcí jasných a kvalitních pravidel, odpovědného managementu, efektivní kontroly a vysoké míry transparentnosti.

K tomu je zapotřebí:

- Sledovat a vyhodnocovat fungování procesů veřejného zadávání, poskytovat podporu a zpětnou vazbu zadavatelům, např. podporou příkladů dobré praxe, prosazovat vysokou míru transparentnosti veřejného zadávání včetně zajištění dostatečné informační základny, která umožní veřejnou kontrolu.
 - *Nástroj: Úřad veřejného zadávání*
- Formulovat a důsledně aplikovat vlastnickou politiku vůči firmám s majetkovou účastí státu, krajů a obcí. Zabezpečit přijetí a řádnou aplikaci principů OECD pro správu státem vlastněných podniků.
- Posilovat odpovědnosti managementu i politických orgánů za hospodaření či plnění společenského poslání státních a obecních firem.
 - *Nástroj: Nastavení a uplatňování pravidel personální politiky státu vůči firmám s majetkovou účastí*

- Monitorovat a vyhodnocovat efektivitu outsourcingu aktivit realizovaných veřejným sektorem.
- Důsledně dbát na to, aby čerpání evropských fondů směřovalo k naplnění cílů jednotlivých operačních programů, bylo účelné, hospodárné a efektivní a probíhalo zcela v zákonném rámci.

Soukromý sektor

Soukromý sektor představuje opomíjenou, leč integrální součást protikorupčního úsilí státu. Právě styk soukromého sektoru s veřejnou správou představuje podle všech dostupných informací jádro korupčního problému České republiky. Dostupné informace neumožňují stanovit, do jaké míry je soukromý sektor iniciátorem korupčního jednání nebo naopak spíše jeho obětí. Co lze doložit, je slabost interních protikorupčních mechanismů soukromého sektoru a nízká motivace jeho představitelů se korupci efektivně bránit.

Cílem je motivovat soukromý sektor, aby si byl vědom spoluodpovědnosti za míru korupce v zemi, prosazoval vysokou míru integrity v jednání svých představitelů a využíval dostupných nástrojů omezování korupce.

K tomu je zapotřebí:

- Pokračovat v omezování přístupu netransparentních podnikatelských subjektů k veřejným zdrojům (veřejné zakázky, dotace) a podporovat transparentní formy podnikání.
- Důsledně vymáhat dodržování opatření směřujících ke zvýšení transparentnosti soukromého sektoru (například plnění existující povinnosti firem zveřejňovat účetní údaje v obchodním rejstříku) a uplatňovat sankce tam, kde jsou pravidla porušována.
- Ve spolupráci s klíčovými představiteli soukromého sektoru a sociálními partnery (komory, svazy, asociace, odbory) podporovat zavádění protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru (whistleblowerské linky, protikorupční audit, due diligence, protikorupční vzdělávání, etické kodexy, otevřené poskytování informací).
- Podporovat samoregulační procesy v soukromém sektoru, včetně přijímání etických kodexů jednotlivých sdružení podnikatelských subjektů, vzdělávání a osvěty.
 - *Nástroj: V rámci státní či evropské podpory podnikání, podpory exportu a podpory konkurenceschopnosti podporovat i zavádění protikorupčních nástrojů*
- Pokračovat v odstraňování byrokratické zátěže s důrazem na rozlišení zbytečných administrativních kroků od cílené věcné regulace sektoru.

Politické strany

Fungování politických stran se opakovaně objevuje mezi nejčastěji uváděnými důvody korupce v České republice. Jedná se přitom jak o vnitřní demokratické procesy stran, tak o způsob jejich financování.

Protikorupční politika státu musí podporovat procesy směřující k větší vnitrostranické demokracii, transparentnímu financování vlastního chodu politických stran a volebních kampaní, a také formalizované procesy skládání účtu voličům, jakož i transparentní prosazování politických zájmů prostřednictvím legislativního procesu.

Cílem jsou politické strany, které reprezentují oprávněné zájmy určitých skupin voličů prostřednictvím transparentních legislativních kroků, strany programově i hospodářsky transparentní, které skládají účty z působení svých představitelů ve státních orgánech. S tím souvisí i posilování formalizovaných procesů prosazování politického zájmu v Parlamentu a dalších volených orgánech.

K tomu je zapotřebí:

- Nastavit zákonnou regulaci hospodaření politických stran směřující k radikálnímu zvýšení jejich transparentnosti, uplatňovat ji a vyhodnocovat její dopady.
 - *Nástroj: Novelizace zákona o sdružování v politických stranách a hnutích*
- Zřízení instituce dohledu nad hospodařením politických stran se sankční pravomocí.
 - *Nástroj: Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran*
- Monitoring případů kupování hlasů ve volbách a případné přijetí legislativní úpravy.
- Změny legislativního procesu vedoucí k větší veřejné kontrole a otevřenosti.
- Rozvoj procesu RIA s cílem zajištění transparentnosti a veřejné konzultace při přijímání nové legislativy a dalších koncepčních materiálů.

Odhalování, vyšetřování a stíhání korupce

Při odhalování, vyšetřování a stíhání korupce, zejména jejích organizovaných a závažnějších forem, došlo v poslední době k pozitivnímu posunu. Zvyšuje se počet oznamovaných, vyšetřovaných a stíhaných případů korupce. Systém trestní represe však stále vykazuje značné nedostatky. Koncentrované úsilí musí směřovat k tomu, aby činnost všech orgánů činných v trestním řízení směřovala k potrestání zejména nejzávažnějších případů korupce.

Cílem je takový výkon spravedlnosti, který bude přispívat ke snižování míry beztrestnosti pachatelů závažných trestných činů korupčního charakteru. Činnost orgánů činných v trestním řízení musí naplňovat principy generální prevence.

K tomu je zapotřebí:

- Trvale podporovat whistleblowery, jako klíčový zdroj informací o korupčních případech, zejména jejich závažnějších variant.
 - *Nástroj: Zřízení whistleblowerského centra*
- Monitorovat a vyhodnocovat odhalování a vyšetřování korupční trestné činnosti.
 - *Nástroj: Zřízení stálé pracovní koordinační skupiny Policie ČR a státního zastupitelství k monitoringu činnosti orgánů činných v trestním řízení vůči korupci*
- Posilovat specializaci jednotlivých orgánů činných v trestním řízení. Na specializovanou činnost ÚOKFK navázat specializované státní zastupitelství a podporovat specializaci jednotlivých soudců.
 - *Nástroje:*
 - *Zřízení specializovaného státního zastupitelství*
 - *Specializace ÚOZ a ÚOKFK pouze na závažnější případy*
- Posílit operativní činnost policie a spolupráci specializovaných celostátních útvarů (ÚOKFK, ÚOOZ).
- Více využívat speciální nástroje trestního řádu, k nimž patří spolupracující obviněný, předstíraný převod, ale i odposlechy a monitoring komunikačního provozu.
- Zajistit dostatečné ekonomické a technické zázemí pro využití operativní techniky a moderních metod vyšetřování (přibrání znalců a expertů).
- Podporovat a rozšiřovat zabavování výnosů z trestné činnosti, jako jednoho z nejefektivnějších nástrojů potlačování korupce.

Průřezové nástroje

Vytvoření kapacit pro monitoring korupce, formulaci protikorupční politiky a její monitoring a koordinaci jednotlivých kroků protikorupční politiky

Cílem je vytvořit či dobudovat systém státních i nestátních institucí, které zajistí dostatečnou kvalifikaci jednotlivých subjektů protikorupční politiky, cílený sběr a vyhodnocování informací o míře a charakteru korupce a efektivnosti protikorupčních nástrojů a které budou zabezpečovat monitoring korupčního prostředí v České republice, poskytovat odborné poradenství a vzdělávání v otázkách boje proti korupci a podporovat protikorupční angažovanost občanů.

Nástroje:

- Prioritou se musí stát vytvoření protikorupční agentury či podobného orgánu, který bude splňovat požadavky čl. 5 Úmluvy OSN proti korupci, tedy požadavky na nezávislost, dostatečné zdroje a zajištění odbornosti jeho pracovníků.
- Je nutné vytvořit systém podpory sociologického a kriminologického výzkumu jevů spojených s korupcí, včetně dlouhodobého sledování umožňujícího identifikovat trendy korupční situace v České republice. Zvláštní pozornost by měla být věnována výzkumu rozšíření korupce v jednotlivých sektorech společnosti, jako je např. zdravotnictví, policie apod. Široce založený kvantitativní výzkum musí být doplněn cíleným kvalitativním výzkumem zaměřeným na analýzu modu operandi nejzávažnějších korupčních činů. Speciální výzkumná pozornost musí být věnována vyhodnocování efektivity protikorupční politiky.
- Podpora činnosti nevládních organizací bojujících s korupcí na celostátní i lokální úrovni. Nově koncipovat dotační titul pro nestátní neziskové organizace pro boj s korupcí a podporu protikorupční politiky.

Posilování transparentnosti veřejného sektoru

Posilování transparentnosti fungování veřejného sektoru je otázkou jak potřebné legislativy (zákon o svobodném přístupu k informacím), tak i jejího pravidelného monitoringu a implementace. V neposlední řadě je posilování transparentnosti záležitostí každodenní manažerské činnosti představitelů veřejného sektoru.

Nástroje:

- Průběžně monitorovat, vyhodnocovat fungování zákona o svobodném přístupu k informacím a navrhnout příslušné změny.
- Zřídit funkci informačního ombudsmana.
- Zařadit informační politiku a míru transparentnosti do hodnocení vedoucích pracovníků veřejného sektoru.
- Posílit uživatelskou přívětivost poskytovaných informací (přehledné weby, „open data“ principy).

Získání zdrojů na implementaci protikorupční politiky

Jako jakákoli jiná veřejná politika, ani protikorupční politika se neobejde bez zdrojů. Finanční zdroje musí směřovat k vybudování potřebné infrastruktury, k zajištění výzkumu a na podporu nevládních organizací.

Nástroje:

- Vytvoření finančního Programu pro prevenci a potlačování korupce. Program by zahrnoval následující výdajové oblasti:
 - Vytvoření dotačního programu pro nestátní neziskové organizace spravovaného Sekcí koordinace protikorupční politiky Úřadu vlády.
 - Vyčlenění prostředků na sociologické a další výzkumy korupčního prostředí.
 - Vyčlenění prostředků na vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v protikorupční problematice.
 - Program účelových neinvestičních dotací pro veřejné instituce na podporu jejich protikorupční politiky.

Podfinancování protikorupční politiky lze schematicky dokumentovat následující tabulkou:

	Veřejné rozpočty v roce 2010 v mil. Kč	Dotace NNO v roce 2011 v mil. Kč
Protikorupční politika	nesledováno	5,5
Politika v záležitostech romské menšiny	86,7	19,6
Protidrogová politika	627,4	84,6
Migrační politika	nesledováno	6,5