



Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Fighting Systemic Corruption in Municipalities, Regions and Especially in State, Regional and Municipal Firms of the Czech Republic

Aleš PACHMANN¹

¹ *Department of Security and Law, AMBIS, a.s. Prague, Žalanského 68/54, 163 00 Prague 17 - Řepy, Czech Republic.*

The manuscript was received on 01. 12. 2017 and was accepted after revision for publication on 11. 12. 2017.

Abstract:

The article describes the issue of fighting systemic corruption in municipalities, regions and especially state, regional and municipal companies of the Czech Republic. An analysis and synthesis of available information and documents related to this topic in the Czech Republic at governmental and non-governmental level is carried out. It explains the concept of corruption, described by its types, namely small corruption, major corruption, state capture and systemic corruption. Initiatives at both the governmental and non-governmental level of the Czech Republic have made the general public aware of the issue of systemic corruption in the Czech Republic, including in municipalities, regions and especially state, regional and municipal companies. The initiatives in this area are focused, among other things, on the enforcement of the law, which would allow the Supreme Audit Office (SAO) to extend the powers of the municipalities and regions in their separate competence, as well as all the resources of state, regional and municipal companies. It is a question of control over the amount that exceeds more than a billion crowns a year. It is also a law that makes the appointment of supervisory boards of state-owned enterprises and state-controlled companies more transparent. Even with the enforcement of these laws, however, it would not be possible to eliminate systemic corruption but, for example, to better inform the public about how individual institutions handle public funds. To combat systemic corruption, more intensive civic engagement is needed, including the involvement of the academic community and the professional public.

Keywords: *corruption, systemic corruption, strategy, state enterprise*

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

Abstrakt:

Článek popisuje problematiku boje se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České republiky. Je provedena analýza a syntéza dostupných informací a dokumentů, které se týkají tohoto tématu v České republice na vládní i nevládní úrovni. Je vysvětlen pojem korupce, popsány její druhy, konkrétně malá korupce, velká korupce, state capture a systémová korupce. Iniciativy na vládní i nevládní úrovni České republiky seznámily širokou veřejnost s problematikou systémové korupce v České republice a to i v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách. Dané iniciativy se v tomto směru soustřeďují mimo jiné na prosazení zákona, který by umožnil rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na prostředky obcí a krajů v jejich samostatné působnosti a také na veškeré prostředky státních, krajských a obecních firem. Jedná se o otázku kontroly nad částkou, která přesahuje více než bilion korun ročně. Dále se jedná o zákon který zprůhlední obsazování dozorčích rad státních podniků a státem ovládaných obchodních společností. I při prosazení těchto zákonů by však nemohlo dojít k odstranění systémové korupce, ale například k lepšímu seznámení veřejnosti s tím jak jednotlivé instituce nakládají s veřejnými prostředky. K boji se systémovou korupcí je zapotřebí občanské angažovanosti, včetně zapojení akademické obce a odborné veřejnosti.

Klíčové slová: korupce, systémová korupce, strategie, státní podnik

Úvod

Cílem této práce je pomocí analýzy a syntézy dostupných informací zjistit, jakým způsobem vláda České republiky a občanská společnost bojuje proti systémové korupci v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České republiky. Protikorupční strategie je od roku 1999 součástí vládních programů. V roce 2014 byla Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí předložena koncepce boje s korupcí na léta 2015-2017. „Jako korupčně mimořádně rizikové je hodnoceno prostředí společností ve vlastnictví či s majetkovou účastí státu a obcí. Dlouhodobým jevem, který negativně ovlivňuje tyto společnosti, je relativně slabá pozice vlastníka usnadňující nehospodárné chování managementu. Vedení některých společností cíleně omezovalo kontrolní a řídicí roli státu. Využívalo k tomu např. zkrácené a neúplné informování dozorčí rady, osobních vazeb mezi managementem a představiteli kontrolních a regulačních orgánů. Nedůsledná role státu jako vlastníka je pak rozhodujícím faktorem, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných společností ve prospěch soukromých subjektů prostřednictvím zmanipulovaných veřejných zakázek, obcházení zákona o veřejných zakázkách, nadhodnocování akvizic, nevýhodného prodeje majetku nebo nákupu nepotřebných marketingových, poradenských a právních služeb. Další rizika představovaly nevýhodně nastavené smlouvy o poskytování služeb nebo majetku jiným soukromým subjektům pro jejich vlastní podnikatelskou činnost [11].“

Lze konstatovat, že i přes nejlepší protikorupční opatření bude organizovaný zločin vždy o několik kroků před svými pronásledovateli a bude vytvářet nové způsoby jak si zajistit korupční zisky. Autor tohoto článku navrhuje zavedení protikorupčního opatření ve smyslu zjišťování korupční komplicity a benevolence zaměstnanců obcí, krajů, státních, krajských a obecních firem. Takový postup může výrazně dopomoci zjistit korupční klima v daných institucích.

1. Korupce

Samotné slovo „*korupce*“ je latinského původu, vychází ze slovního základu *rumpere*, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Sémantická analýza určitého pojmu má jen omezený význam. Přesto stojí za zamyšlení. Latinský výraz *corruptus* označuje následek takového zlomu a ten, kdo jej podstoupil, je pak zkažený, zvrhlý nebo zvrácený. Není pochyb, zájem o fenomén korupce nás vtahuje do světa morálních soudů, pravidel, norem a případů jejich porušování, ale také individuálních nebo kolektivních snah se s nimi nějak vyrovnat a vypořádat. Takto korupci vymezil jako jednu z možností P. Frič ve své publikaci *Korupce na český způsob* [1].

Z hlediska etiologie slova korupce se jedná snad vůbec o nejstarší vymezení významu pojmu korupce. P. Frič rovněž poukazuje na fakt, že zkorumpovaný nemusí být jen člověk, ale i celá instituce nebo systém. Rovněž poukazuje, že od platónových časů je známá koncepce korupce jako institucionálního úpadku. Platón považoval tyranii za úpadkovou formu monarchie, protože namísto toho, aby se řídila zákonem, slouží pouze zájmům tyrana [1].

Nejjednodušší definice korupce je chápána jako jednání spočívající ve „zneužívání veřejné moci za účelem osobního prospěchu [2].“

Definice tohoto typu se vyskytují jak v denním tisku, tak i v odborných publikacích a článkách. Korupce v širším slova smyslu zahrnuje veškeré chování veřejných osob, které se odchyluje od formálně stanovených povinností za účelem dosažení soukromého finančního nebo materiálního zisku. Pojem korupce tak zahrnuje jak úplatkářství, tak nepotismus a klientelismus (zvýhodňování příbuzných, respektive známých) [3].

Konvence OSN o postupu proti korupci, v níž se za korupci považuje „nabídka, slib nebo předání jakékoliv výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinnosti a požadavek přijetí jakékoliv takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinnosti.“ Sama OSN později tuto definici upravila na „úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samotné nebo pro jiné osoby.“ Z některých jiných definic je možno nabytí dojmu, že se korupce vztahuje pouze na veřejnou sféru, ale právě definice OSN jasně ukazuje, že korupce není jen nešvar veřejného sektoru, ale i sektoru soukromého [5].

1.1 Velká korupce

Velká korupce je méně častá, avšak výše úplatků dosahuje velkého rozsahu, tudíž prospěch pro obě strany je značný. Většinou se objevuje v podobě zpronevěry veřejných zdrojů nebo jejich nehospodárného využívání, získáním osobních prospěchů z privatizace, zneužíváním veřejné moci při udělování veřejných zakázek, přidělováním monopolních a kvazi-monopolních licencí. Dalším projevem je nepotismus, klientelismus nebo tzv. prodej pozic. V neposlední řadě také získání

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

důležitých, běžně nedostupných informací a nakonec zločiny bílých límečků. Takto nazývané zločiny zahrnují podvody, podplácení, zpronevěru i zneužití důvěrných informací osobami, které využívají svého vysokého postavení ve firmách či úřadech nebo důležitého společenského postavení [4].

1.2 Malá korupce

Malá korupce nebo také byrokratická se děje v běžném životě. Úplatky jsou malé a páchá jí větší množství lidí. Je spojena s uplácením úředníků, nepřehlednou regulací, zatemňováním pravidel. Také bývá zapříčiněna špatnou organizací z pohledu netransparentnosti a nejasného vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Další možností je také zneužíváním pravomocí, které vyplývají z kontrolní činnosti veřejné správy [4].

1.3 State capture

State capture je pojem korupce, který je používán v posledních letech a rozšiřuje tak základní dělení výše uvedených dvou druhů korupce ještě o tento třetí druh. V doslovném překladu to znamená ovládnutí či převzetí státu a jedná se ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty. Dochází až k takzvané symbióze politických elit a veřejné správy. I tento druh korupce je charakterizován projevy, kterými jsou například kontrola veřejných institucí pro soukromý prospěch nebo trestnou činnost. Dalším projevem je formování koluzivních sítí, které omezují politickou soutěž a podkopávání svobodných voleb skrytou reklamou s neprůhledným financováním kampaní. Nesmíme zapomenout ani na zneužití legislativní moci, korupci v soudním řízení, zneužití vyšetřování, dozoru, auditu a korupce médií. Světová banka ve studii Antikorruption in Transition definuje tento pojem jako „aktivity jednotlivců, skupin a firem jak veřejné, tak i soukromé sféry, které směřují k ovlivňování utváření zákonů, regulací, nařízení, rozhodnutí a ostatních vládních postupů ve svůj prospěch v důsledku ilegálních a netransparentních provizí soukromého charakteru veřejným úředníkům díky neformálním, netransparentním a preferenčním přístupovým kanálům [4].“

2. Systémová korupce

„Systémová korupce je založena na tzv. síťování, tedy vzájemném propojování osob z různých sfér veřejné správy a soukromého sektoru. Struktura vazeb a vztahů obrazně představuje pavučinu, v jejíchž uzlových bodech jsou umístěny spolehlivé figury (úředníci, politici, osoby z byznysu), zajišťující funkčnost celého systému. Mezi figurami existují přinejmenším dva základní typy vazeb:

1. oboustranná reciprocita povinností a benefitů (často postup v kariéře, finanční bonusy, udržení u moci v případě politiků, čistý zisk u byznysu, veřejné zakázky aj.),

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

2. vzájemná komplicita, která drží systém jako celek a jednotlivce v něm jako pilíře podpírající stavbu (= všichni na sebe vědí a jsou vzájemně vydíratelní).

V rámci veřejné správy, resp. veřejné instituce (= jakýkoli úřad) zakládá systémová korupce zcela nové normy a pravidla (korupční normy), které nahrazují ty původní. Figury zapojené v systému jsou nuceny tyto normy dodržovat, jinak jim hrozí postih (ukončení kariéry, marginalizace v rámci úřadu, veřejné zesměšňování aj.). Veřejná instituce pak ztrácí svou původní roli, tedy hájit veřejný zájem, a stává se agenturou zájmů soukromých. Přestože v jejím čele nadále stojí jmenovaní úředníci nebo volení či jmenovaní politici, jde jen o formalitu; ve skutečnosti ji z pozadí řídí neformální systémověkorupční struktury. Systémová korupce je jev zcela odlišný od běžné, tedy individuální korupce (= běžné úplatky a protislužby), má devastující dopad do všech sfér života společnosti (narušuje demokratický řád, odvádí veřejné finance do soukromého sektoru, způsobuje nedostatek prostředků pro financování veřejných a sociálních politik a degraduje etiku a morálku) [10].

3. Současná situace boje se systémovou korupcí v obcích, krajích a státních, krajských a obecních firmách

Zneužití veřejných financí (“systémová korupce”). Ve všech výše uvedených oblastech platí, že existující právní nástroje a záruky, ačkoliv jsou samy o sobě relativně funkční, nedokáží zabránit zneužívání veřejných zdrojů. Podle mnoha průzkumů veřejného mínění je korupce považována za nejzávažnější problém české společnosti. Současně výsledky těchto průzkumů ukazují, že v souvislosti s korupcí si veřejnost nejčastěji vybaví špatné fungování státních úřadů a nesprávné nakládání s veřejnými zdroji. Národní ekonomická rada vlády (NERV) ve své studii odhaduje, že “systémová korupce” ročně způsobí ztrátu na veřejných rozpočtech v rozsahu 39 miliard korun. V tomto směru narážíme na jeden z největších paradoxů veřejného života v České republice v posledních letech. Na jedné straně vláda, většina politických stran a aktivistických hnutí se jednoznačně shodují na nezbytnosti „boje s korupcí“. Po volbách roku 2010 vláda vytvořila a přijala dvě protikorupční strategie, zaměřené na boj proti zneužití veřejných zdrojů (“systémové korupci”). Většinová společnost však na druhé straně považuje uskutečněná protikorupční opatření vlády za nevyhovující a podstatná část veřejnosti dokonce viní vládu z toho, že situaci v tomto ohledu ještě zhoršila. Jako projev “systémové korupce” vnímají občané například nedávný případ, který vyvrcholil pádem vlády v červnu 2013. V této kauze získali někteří bývalí poslanci vysoké pozice ve státě ovládaných společnostech výměnou za to, že nehlasovali proti vládnímu návrhu státního rozpočtu. Tato paradoxní situace vyvolává u veřejnosti různé reakce. Tradiční politické stany ztratily širokou základnu podporovatelů, což prokázaly výsledky předčasných voleb v říjnu roku 2013. Vedle toho se zvýšil počet a úroveň aktivit neziskových organizací, které se zabývají problematikou “systémové korupce”. Také některé organizace podnikatelů, jako například Asociace malých a středních podniků a živnostníků nebo Britská obchodní komora, zveřejnily svá stanoviska a požadavky k této problematice. Byl rovněž založen “Nadační fond proti korupci”, který si klade za cíl bojovat proti závažným

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

korupčním jevům. Nejvýznamnějším projektem se v tomto ohledu pravděpodobně stala iniciativa “Rekonstrukce státu”, která sdružuje protikorupční a advokační organizace, odborníky, podnikatele a regionální podporovatele. Společně se pokoušejí prosadit přijetí devíti zákonů, které by měly omezit riziko systémové korupce [8].

Kritický pohled na fungování státních a obecních společností a nedostatečnou vlastnickou politiku potvrzuje i analýza sdružení Ekologický právní servis (EPS)63. Z této analýzy vyplývá, že 13 největších obchodních společností ovládaných státem nebo samosprávou mělo dohromady v roce 2010 příjem 299 miliard korun (pro srovnání: nemandaturní výdaje státního rozpočtu tvořily v roce 2010 cca 317 miliard korun). Souhrnný zisk těchto 13 společností byl v roce 2011 asi 40 miliard korun (z toho 34 mld. ČEZ). Tyto společnosti však ve stejném roce získaly od státu cca 35 miliard v dotacích, de facto tedy tyto společnosti vydělaly jen asi 5 miliard korun [7]. Studie EPS dále konstatuje, že zákon o veřejných zakázkách je k sektorovým zadavatelům příliš benevolentní a umožňuje státním společnostem zadávat většinu zakázek z volné ruky a nezveřejňovat o nich prakticky žádné informace. Celkové náklady na externí služby a dodávky zboží u 15 největších společností činily v minulých čtyřech letech 650 miliard korun – podle zákona o veřejných zakázkách přitom společnosti zadaly pouhých 169 miliard Kč. O osudu těch neregistrovaných miliard lze zjistit jen minimum. Zásadní problém z hlediska transparentnosti představuje možnost obchodovat se společnostmi s nejasným vlastnictvím. Co do objemu je riziko ještě vyšší než u státní správy. Zatímco například největším anonymním dodavatelem pro státní správu byl EDH Holding, který v minulých čtyřech letech získal od státu 3,2 miliardy Kč, anonymně vlastněná společnost Appian získala od ČEZu, Českých drah a Dopravního podniku hlavního města Prahy v minulých letech nejméně 17 miliard korun. Zároveň podle zmíněné studie v České republice neexistuje vlastnická politika státu (a potažmo ani krajů a měst). Z 23 doporučení OECD pro správu státem vlastněných podniků jich Česká republika plní jen pět, a to ještě pouze částečně [9].

4. Šetření korupční komplicity a benevolence zaměstnanců obcí, krajů, státních, krajských a obecních firem jako potenciální nástroj v boji se systémovou korupcí

Výsledky analýz potvrzují zkušenosti z praxe, že neefektivněji se daří vyšetřit (dokázat) ty korupční případy, o nichž se orgány činné v trestním řízení dozvědí dostatečně včas, tj. buď v průběhu, nebo v době příprav této korupční trestné činnosti. Včasné získání informací o korupční trestné činnosti je proto prvotní podmínkou jejího následného efektivního vyšetření. Z uvedeného vyplývá, že jedním z klíčových úkolů protikorupční strategie je zajištění včasné informovanosti orgánů činných v trestním řízení o trestném činu korupčního charakteru za účelem podpory vyhledávacích aktivit policie. To je možné jak posilováním vlastní operativně pátrací činnosti policie, tak zákonnou a institucionální podporou whistleblowerů a dalších oznamovatelů korupce [9].

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

Metodologie těchto výzkumů korupční komplicity a benevolence je v České republice kvalitně propracována. Lze zmínit tři na sobě nezávislé výzkumy zaměřené na korupci v Policii České republiky. Konkrétně jde o následující práce:

1. Projekt „Profesní integrita“ vypracovaly Transparency International - Česká republika a odbor vzdělávání a správy policejního školství MV ČR.
2. Výzkum mjr. PhDr. Mgr. Martina Bílka z Policejního prezidia České republiky - oddělení kontroly a stížností, který byl podniknut v rámci doktorského studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy ve spolupráci s Transparency International - Česká republika.

Ke sběru dat byla použita technika dotazníkového šetření. Otázky obsažené v dotazníku, kladené vždy jen policistům, byly svým způsobem osobní a důležité proto bylo zajištění anonymity výzkumů a opatrný způsob kladení otázek. Sběr dat byl prováděn buď při pracovních shromážděních, kde respondenti vyplněný dotazník zalepili a vhodili do urny nebo dotazník respondenti vyplnili individuálně (v soukromí) a odevzdali buď na daném místě nebo jej zaslali přímo tazateli [6].

Otázky byly kladeny částečně velmi osobním způsobem, a to konkrétně např.:

1. Policista poskytl známému informace o třetí osobě z policejní databáze.
 - a. Jak osobně vnímáte společenskou škodlivost uvedeného jednání?
Zcela neškodlivé Neškodlivé Škodlivé Velmi škodlivé
 - b. Jak závažně by to podle vás vnímali vaši kolegové?
Zcela neškodlivé Neškodlivé Škodlivé Velmi škodlivé
 - c. Ohlásil byste takové jednání nadřízenému?
Rozhodně ne Spíše ne Spíše ano Rozhodně ano
 - d. Myslíte si, že by takové jednání ohlásila většina vašich kolegů?
Rozhodně ne Spíše ne Spíše ano Rozhodně ano.

Výzkumy se snaží vedle profesní integrity zkoumat i korupční komplicitu (míru ochoty respondentů aktivně řešit korupční jednání svých kolegů) a korupční benevolenci (citlivost k nebezpečnosti takového jednání) [6].

Závěr

Empiricky zkoumat korupční situaci v obcích, krajích a státních, krajských a obecních firmách v zásadě možné je. Vhodné se pro toto zkoumání jeví průzkumy veřejného mínění, informace o trestné činnosti z oficiálních zdrojů, vnitřní výzkumy korupční situace (způsobem jak proběhly u Policie České republiky) a průzkumy podnikatelského prostředí.

Autor doporučuje v rámci zmíněných institucí provádět vnitřní průzkumy korupční situace. Metodologie těchto výzkumů je v České republice kvalitně

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

propracována a byla popsána v tomto článku. Do budoucna lze očekávat bouřlivý vývoj v empirickém zkoumání korupčních situací v rámci obcí, krajů a státních, krajských a obecních firmách České republiky. Vedle prosazování protikorupčních zákonů se může jednat o další významný nástroj v boji s korupcí. Jedná se o otázku ochrany více než bilionu korun ročně.

Reference

Monografie:

- [1] FRIČ, P. a kol. 1999. *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G., s. 301. ISBN 80-86103-26-9.
- [2] LAMBSDORFF, J.G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: University of Cambridge. March 2007, p. 304, ISBN: 9780521872751.
- [3] MÜLLER, K., LABOUTKOVÁ, Š., VYMĚTAL, P. 2010. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing, a. s., s. 256, ISBN 978-80- 247-3165-0.
- [4] VYMĚTAL, P. Typologie korupce. In ŠIMÍČEK, V., DANČÁK, B., HLOUŠEK, V. 2006. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 312 s. ISBN 80-210-4062-9.

Časopisy:

- [5] KRAPL, R. 2010. Měření korupce a její úrovně v mezinárodním srovnávání, *Scientia et Societas*, č. 3, ročník VI.
- [6] PACHMANN, A. 2005. Policejní korupce v členských a kandidátských státech Evropské unie, *Kriminalistika*, č. 3 (2005), ročník 38.

Údaje, zprávy, práce:

- [7] EPS - *Potřebují státní a obecní firmy přísnější pravidla?* [online]. Praha, 2013 [cit. 2017-12-17]. DOI: <http://www.eps.cz/resime/tema/tunelovani-statnich> firem.
- [8] *Nezávislý hodnotící mechanismus: Česká republika : zpráva o vývoji 2012 – 2013* [online]. Praha, 2013 [cit. 2017-12-17]. DOI:

Boj se systémovou korupcí v obcích, krajích a zejména státních, krajských a obecních firmách České Republiky

Aleš PACHMANN

<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Nezavisly-hodnotici-mechanismus-IRM---Zprava-2012-2013.pdf>

- [9] *Od korupce k integritě – strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 – 2014.* [online]. Praha, 2013 [cit. 2017-12-17]. DOI: https://www.mdcz.cz/getattachment/Ministerstvo/Boj-s-korupci/Strategie-2013-a-2014-aktualni-verze_1.pdf.aspx?lang=cs-CZ
- [10] *Systémová korupce, jak ji pojmenovat a řešit?* [online]. Liberec, 2017 [cit. 2017-12-17]. DOI: <http://www.ivanlangr.cz/systemova-korupce/>
- [11] *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010* [online]. Praha, 2010 [cit. 2017-12-17]. DOI: <https://www.bis.cz/vyrocnizprava2b2d.html?ArticleID=27>

Autor:

¹ **Mgr. Aleš Pachmann, Ph.D.** – AMBIS, a.s. Praha, Katedra bezpečnosti a práva, Žalanského 68/54, 163 00 Praha 17, ales.pachmann@ambis.cz, Česká republika