

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Fakulta humanitních studií

Katedra studií občanské společnosti

Bc. Hana Urbanová

***Boj proti korupci v Praze – protikorupční strategie státní
správy a občanské společnosti
za „Nečasovy vlády“***

Diplomová práce

Vedoucí práce: PhDr. Petra Guasti, M. A., Ph.D.

Praha 2012

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím pramenů a literatury řádně citovaných a uvedených v seznamu literatury. Práci jsem nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.“

„Souhlasím s tím, že tato diplomová práce může být zveřejněna v elektronické knihovně FHS UK a může být využita i jako studijní text.“

.....

Poděkování

Tímto děkuji vedoucí diplomové práce PhDr. Petře Guasti, M. A., Ph.D. za cenné rady a připomínky, které mi při zpracování této práce poskytla. Dále děkuji svým rodičům, kteří mě po celou dobu studia podporovali a mému partnerovi za jeho trpělivost. Rovněž děkuji všem aktérům výzkumu za jejich aktivní účast a ochotu, protože bez nich by tato diplomová práce nevznikla.

ABSTRAKT

Předkládaná práce je věnována problematice boje proti korupci. V teoretické rovině práce seznamuje s příčinami korupce a s nástroji, které jsou pro její potírání v současné době využívány. V praktické části zjišťuji, jakým způsobem lze zlepšit situaci v oblasti korupce podle aktérů, kteří působí na území hl. m. Prahy. Cílem práce je identifikovat, jak je možné boj proti korupci v rámci kooperace neziskových organizací a veřejného sektoru zefektivnit. Analytická část práce proto mapuje situaci v oblasti vztahů mezi vybranými neziskovými organizacemi navzájem a vztahů mezi nimi a veřejnou správou zastoupenou v této práci Magistrátem hl. m. Prahy – institucí, která zde zastupuje samosprávnou činnost.

ABSTRACT

Presented work deals with the issue of fighting against corruption. In a theoretical level the work informs about the causes of corruption and the tools that are currently used for its persecuting. In the practical part I try to find out the way of improvement of corruption range seen through the eyes of actors that operate in Prague city. The aim of the work is to identify possibilities of efficiency improvement of nonprofit organizations and the public sector in the field of fighting against the corruption. The analytical part of the work, therefore, maps the situation in relations between selected non-profit organizations and relations between them and the public administration, which is in this work represented by the Prague City Hall - an institution which represents by the local government activities.

KLÍČOVÁ SLOVA

Korupce, nestátní neziskové organizace, spolupráce, veřejný sektor, nástroj, boj proti korupci, efektivita, občanský sektor, transparentnost.

KEY WORDS

Corruption, nonprofit organizations, cooperation, public sector, tool, fight against corruption, efficiency, civil sector, transparency.

OBSAH:

ÚVOD	1
1 PŘÍSTUPY A TEORIE POJMU KORUPCE (TEORETICKÁ VÝCHODISKA)	5
1.1 VYMEZENÍ POJMU	5
1.2 PŘÍČINY KORUPCE A FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ JEJÍ MÍRU	10
1.3 MĚŘENÍ KORUPCE	15
1.4 NÁSTROJE PROTİKORUPČNÍ STRATEGIE.....	17
1.4.1 <i>Preventivní opatření</i>	19
1.4.2 <i>Represivní opatření</i>	21
2 STAV KORUPCE V PRAZE	23
2.1 LEGISLATIVNÍ RÁMEC.....	27
2.2 BOJ PROTI KORUPCI V PRAZE	28
2.2.1 <i>Role státu</i>	32
2.2.2 <i>Role občanského sektoru</i>	33
3 EMPIRICKÁ ČÁST	36
3.1 STANOVENÍ HYPOTÉZ	36
3.2 METODOLOGIE	37
3.3 SBĚR DAT	37
3.4 CHARAKTERISTIKA ZKOUMANÝCH OBJEKTŮ	39
3.5 INTERPRETACE VÝSLEDKŮ	45
3.5.1 <i>Efektivnost nástrojů v boji proti korupci (Jak by měl boj s korupcí vypadat - jaké nástroje boje proti korupci nestátní neziskové organizace a veřejná správa používají?)</i>	<i>45</i>
3.5.2 <i>Srovnání strategie NNO a veřejné správy, vývoj v čase</i>	61
3.5.3 <i>Spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem</i>	66
3.5.4 <i>Jaké prostředky a nástroje používají nestátní neziskové organizace a veřejná správa ke vzájemné spolupráci?</i>	72
3.5.5 <i>Shrnutí</i>	74
3.6 ZHODNOCENÍ STANOVENÝCH HYPOTÉZ	80

ZÁVĚR.....	82
SEZNAM PRAMENŮ A ODBORNÉ LITERATURY.....	86
SEZNAM OBRÁZKŮ GRAFŮ A TABULEK.....	92
SEZNAM PŘÍLOH.....	93

ÚVOD

Již 22 let žijeme v demokratické společnosti, ve které je státní moc vykonávána prostřednictvím lidem volených zástupců a orgánů. V takové společnosti by měly fungovat všechny principy, které jsou pro demokratický systém vládnutí charakteristické – zajištění lidských práv, dělba moci, účinná a informovaná veřejná diskuse, spravedlivý právní systém, sociální podmínky a v neposlední řadě také transparentnost. Za tímto termínem se skrývá princip průhledného rozhodování, přehledného financování a účinného veřejného dozoru nad státní mocí za použití svěřených prostředků.

Historická zkušenost ukazuje, že i sebelépe nastavené systémy nemohou fungovat bezchybně. Demokratická společnost je založena na principu svobody a otevřenosti, což na jedné straně garantuje občanům volnost, na druhé straně vytváří prostor pro vytváření tlaků partikulárních zájmů skupin i jednotlivců. Tyto zájmy mohou mít různý charakter, mohou být s principem svobody a otevřenosti dokonce v rozporu. Příkladem takového jednání je korupce, jednání, při kterém se jednotlivci nebo skupiny dopouští porušení práv v důsledku poskytnutí, nabídnutí, příslibení či požadování finanční nebo materiální odměny či výhody.

Korupční jednání patří k negativním aspektům, se kterými se v současnosti potýká mnoho liberálně-demokratických států. Z toho plyne, že korupce představuje negativní jev nejen na národní, ale také na mezinárodní úrovni. Nasvědčuje tomu i fakt, že pozornost problematice korupce věnují mezinárodní organizace, které na nejvyšší úrovni hledají způsoby, jak korupci minimalizovat. Mezi nejvýznamnější patří například Organizace spojených národů, Rada Evropy, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Evropská unie atd.

Jejich úsilí samozřejmě směřuje k co největšímu omezení tohoto fenoménu. Stejně tak je tomu i v České republice, kde korupce představuje jednak dědictví minulého režimu, jednak si prostředí pro její vznik částečně vytváří sama (např. neprůhledný proces privatizace státního majetku, nárůst administrativy v 90. letech apod.).

Aby bylo možné izolovat škodlivé vlivy korupce, je třeba je nejprve pojmenovat a poznat jejich příčiny. S projevy korupce se v běžném životě více či méně se-

tkáváme téměř každý den, tyto vlivy se přímo či nepřímo dotýkají širokého okruhu subjektů. Korupce působí v různých formách, proto také existuje mnoho příčin jejího vzniku. Tato problematika společně s vysvětlením, jakým způsobem je ovlivňována míra korupce, je zohledněna v první kapitole teoretické části práce. Ta dále pojednává o tom, jakým způsobem se dá korupce vzhledem ke své povaze abstraktního pojmu měřit, stručně jsou na tomto místě také představeny hlavní druhy protikorupčních nástrojů.

Vzhledem k tomu, že problematika korupce je velmi široký pojem, je tato práce zaměřena na problematiku korupce z pohledu neziskových organizací a veřejné správy působících na území hl. města Prahy. Vzhledem k tomu, že výkonnou funkcí v oblasti korupce disponuje samospráva, bude v této práci zastupovat veřejný sektor právě ona. Výběr tématu práce a lokality, které se týká, není náhodný. Téma jsem zvolila s ohledem na aktuálnost problematiky korupce a potřebu otevřené diskuse v oblasti kooperace veřejného a občanského sektoru a právě hl. město Praha je místem, kde vzniká koncepce boje proti korupci na státní úrovni. Dalším důvodem pro výběr tématu byl fakt, že sama pracuji v organizaci působící na území hl. m. Prahy, která korupci sleduje, a mám tudíž možnost pohybovat se přímo v prostředí nevládních organizací, které jako jeden z aktérů v oblasti boje proti korupci vystupují.

Výhodou toho, že se mohu označit za tzv. insidera, je dobrá orientace v problematice. Tato pozice má ale také svou nevýhodu, kterou je malý odstup ke zkoumané problematice. Ten v práci překonávám teoretickou a metodologickou rigorózností.

Motivem pro zkoumání problematiky pro mne bylo přesvědčení, že proti korupci nelze dostatečně a efektivně bojovat bez toho, aby veřejný sektor spolupracoval se sektorem neziskovým.

Druhá kapitola teoretické části práce je věnována problematice korupce na území hl. m. Prahy. Pojednává o legislativním rámci problematiky korupce a zaměřuje se na to, jakým způsobem je korupční jednání potíráno právě v Praze.

V návaznosti na teoretickou část a sekundární analýzu situace v Praze je další část práce věnována výzkumu dané problematiky na vybraném území. Každý stát se

snaží o to, aby byla korupce co nejvíce potlačena. Jsem přesvědčená o tom, že boj s ní má zásadní význam volba uplatňovaných protikorupčních nástrojů a samozřejmě také jejich funkčnost a vzájemná propojenost. Tímto směrem se tedy následně ubírá celá praktická část práce, založená na normativním přístupu zkoumání.

Cílem diplomové práce je odpovědět na otázku, jakým způsobem je možné zefektivnit v rámci kooperace boj proti korupci podle dvou aktérů působících na území hl. města Prahy – veřejné správy a organizací občanské společnosti.

V praktické části je porovnáván přístup v boji proti korupci ze strany veřejné správy a ze strany organizací občanské společnosti za poslední volební období, ve kterém se čím dál více začíná projevovat právě iniciativa občanské společnosti. Práce se tedy zaměřuje na dvě skupiny aktérů – na veřejnou správu, zastoupenou v této práci samosprávným působením Magistrátu hlavního města Prahy, a na vybrané nestátní neziskové organizace, které v Praze působí. V praktické části hledám odpovědi na otázky, v jakém vztahu se mezi sebou neziskové organizace nacházejí, v jakém vztahu vystupují vůči veřejné správě, jaký je rozsah jejich participace v oblasti boje proti korupci a zda je míra naznačené spolupráce dostatečná.

V rámci práce byly zvoleny dvě základní hypotézy, a sice že (1) pro konsolidaci ke vzájemné kooperaci potřebují organizace občanské společnosti 3P: prostředí, příležitosti, prostředky, neexistence nebo slabost některé z těchto proměnných proto spolupráci oslabuje nebo dokonce znemožňuje a pro ověření této hypotézy je nutné identifikovat dostatečnou míru výše uvedených proměnných a (2), že možná spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem je založena na důvěře a otevřenosti k veřejnému zkoumání. Identifikace nedostatečné míry důvěry bude proto chápána jako falzifikace této hypotézy.

Zodpovězení výše uvedených hypotéz předcházelo značně komplikované, časově náročné a podrobné kvalitativní dotazníkové šetření, které jsem na základě polostrukturovaného rozhovoru – otázek v příloze č. III – vedla se zástupci jedenácti neziskových organizací a třemi zástupci Magistrátu Hlavního města Prahy. Aby bylo možné naplnit cíl práce, snažila jsem se získat praktické poznatky z oblasti boje proti korupci, zjistit, jak se liší přístupy a strategie veřejné správy a neziskového sektoru v boji proti korupci a nakolik se v jednotlivých aspektech změnil boj proti korupci za

poslední volební období k lepšímu. Další krok se zaměřil na to, jak by měl boj s korupcí v praxi vypadat – jaké nástroje nestátní neziskové organizace a veřejná správa v tomto směru využívají, zda se jim zdají dostatečně efektivní a zda existují bariéry jejich implementace. V neposlední řadě jsem zkoumala vztah, který má neziskový sektor vůči sektoru veřejnému v oblasti boje proti korupci v praxi. Zaměřila jsem se rovněž na to, jaké typy spolupráce mezi těmito dvěma sektory existují, jaké prostředky a nástroje ke vzájemné spolupráci používají apod.

Získaná data jsou společně s podrobnou metodologií a představením jednotlivých zúčastněných subjektů na dotazníkovém šetření prezentována v empirické části práce, ve které jsou na konci všechny poznatky shrnuty a vyhodnoceny.

1 PŘÍSTUPY A TEORIE POJMU KORUPCE (TEORETICKÁ VÝCHODISKA)

První kapitola diplomové práce v teoretické rovině seznamuje se základními pojmy, které budou v souvislosti s korupcí dále používány a s tematikou, která je pro pochopení řešení problematiky korupce nezbytná.

1.1 Vymezení pojmu

Pojem korupce je v současné době ve veřejné diskusi velmi populární.¹ Tento fenomén vychází jednak ze skutečnosti, že si vlády jednotlivých zemí uvědomují potřebu činit konkrétní kroky v boji proti korupci a jednak v důsledku toho, že se stále více prosazují nevládní organizace, které za tímto účelem zakládají mezinárodní úmluvy. (Např. komplexní protikorupční politika EU, Úmluva OSN proti korupci apod.)²

¹ Korupce může vyhrát příští volby. Www.idnes.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-23]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/korupce-muze-vyhrat-volby-dcu/domaci.aspx?c=A120823_1819772_domaci_skr

Podnikáme bez korupce. Www.podnikamebezkorupce.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://www.podnikamebezkorupce.cz/FAQ-casto-kladene-otazky>

V Budějovicích začal největší korupční proces v historii ČR. Www.ceskatelevize.cz [online]. 2012 [cit. 2012-09-10]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/195370-v-budejovicich-zacal-nejvetsi-korupcni-proces-v-historii-cr/>

Jak se zbavit korupce II: Korupce je příznak, ne příčina: Finag. Www.finmag.cz [online]. 2012 [cit. 2012-06-07]. Dostupné z: <http://www.finmag.cz/cs/finmag/ekonomika/jak-se-zbavit-korupce-ii-korupce-je-priznak-ne-pricina/>

ÚOOZ: Iniciátory korupce jsou často vysoce postavení úředníci: čt24. cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-25]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/193285-uooz-iniciatory-korupce-jsou-casto-vysoce-postaveni-urednici/>

² Evropa: Úmluva Organizace spojených národů o boji proti korupci. Www.europa.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_cs.htm

Evropa: Úmluva o boji proti korupci vztahující se k úředníkům ES nebo úředníkům členských zemí EU. Www.europa.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133027_en.htm

Council of Europe: Občanskoprávní úmluva o korupci. Www.Conventions.coe.int [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Council of Europe: Trestněprávní úmluva o korupci. Www.Conventions.coe.int [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Protože korupce na sebe bere řadu podob, nelze používat jednu univerzální definici k jejímu vymezení. Latinský výraz „corruptus“ znamená následek určitého nekalého jednání, v překladu pak má několik výrazů: zkažený, zvrácený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený.³

Pro porozumění toho, co vlastně pojem korupce znamená, lze uvést příklad definice mezinárodní organizace Transparency International, která korupci definuje jako „zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu.“⁴ Jedná se tedy o představitele veřejného sektoru, kteří se obohacují nezákonně prostřednictvím zneužití pravomocí jim svěřeným. Základním znakem korupce je dle této definice tedy zneužití svěřených pravomocí, které vyplývají z postavení dané osoby, za účelem zjištění cíle v zájmu soukromého prospěchu vlastního či prospěchu třetích osob z výkonu veřejné funkce. Z korupce pak má neoprávněný prospěch subjekt, který poskytuje výhody straně, která mu poskytuje prospěch.

Obecně lze za korupci označit jednání, kterým se působí na určitou osobu, aby jednala proti úředním nebo morálním povinnostem. Prostředkem působení jsou jakékoliv hmotné (nejčastěji peníze) nebo nehmotné (nejčastěji mocenské) výhody, které se označují jako úplatek. Vnímání korupce je opravdu široké, za korupci považován jakýkoliv prospěch, který vyplývá z jednání, které je jakkoliv spatřováno jako amórální.

Rozlišit lze základní přístupy ke korupci jako k:

- 1) deviantnímu chování,
- 2) k patologickému chování,
- 3) k chování maximalizující zisk,

Open Government Partnership: Deklarace iniciativy Open Government Partnership. www.opengovpartnership.org [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation>

³ Chmelík, Jan a kol. 2003 *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde.

⁴ Transparency International. 2008. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International.

4) k sociální dezorganizaci.⁵

V rámci přístupu ke korupci jako k deviantnímu chování je měřítkem korupce veřejný zájem a jeho poškozování, kde vzniká soukromý zisk na úkor veřejných financí. Představitelem tohoto klasického přístupu je J. S. Nye, který definuje korupci jako chování, při kterém dochází k zneužívání pravomocí osobami ve veřejných funkcích a jejími viníky jsou tak pouze jednotlivci.⁶

Obdobně definuje korupci také Rose-Ackerman, podle které se korupcí rozumí nečestné či nepoctivé chování, které narušuje důvěru ve veřejné činitele a je spojeno se zneužitím veřejné pozice pro soukromé účely.⁷ Ve vztahu státu a občanů vidí hlavní příčinu kriminogenního faktoru problém mezi placenými úředníky a občany, kteří usilují o osobní výhody a zároveň si myslí, že je nikdo nemůže odmítnout.⁸

Podle Carla J. Friedricha, zástupce přístupu ke korupci jako k patologickému chování, dochází ke korupci „*kdykoliv držitel moci, který má za úkol dělat určité věci, to znamená zodpovědný funkcionář nebo úředník, je pomocí finančních nebo jiných odměn (jako očekávání pracovní nabídky v budoucnu) přesvědčen k jednání, které zvýhodňuje člověka dávajícího odměnu, a tím poškozuje skupinu nebo organizaci, ke které funkcionář patří*“.⁹

Podle definice Jacoba van Klaverena, představitele přístupu ke korupci jako k chování maximalizující zisk, který je založen na principu tržního mechanismu, „*dochází ke korupčnímu jednání, když veřejný činitel nahlíží na svůj úřad jako na obchod, na příjem, který se bude snažit maximalizovat. Úřad se pak stává maximalizační jednotkou. Jeho příjem pak nezáleží na etickém ohodnocení jeho užitečnosti*

⁵ FRIČ, Pavol. 2001. „Korupce - deviantní chování, nebo sociální dezorganizace: Případ české policie“. Sociologický časopis. 37 (1): 65 - 72.

⁶ Nye, J. S. 1967. „Corruption nad Political Development. A Cost-Benefit Analysis“. In A. J. Heidenheimr. Political Corruption. New Brunswick: Transition Publishers, s. 966.

⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. 2001. „Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process“. In: Rose-Ackerman, Susan. Archives of European Sociology. New Haven: Yale Law School, 526 - 570.

⁸ Tamtéž.

⁹ Heidenheimer Arnold J., Johnston Michael, LeVine T. Victor. 1993. „Regional and Subnational Systems: An Introduction.“ In Heidenheimer Arnold J. Political Corruption. New Brunswick: Transition Publisher, 15 – 27.

pro obecné dobro, ale právě na tržní situaci a jeho talentu pro nacházení bodu maximálního zisku na křivce veřejné poptávky“¹⁰.

Jako představitelku posledního proudu společenské dezorganizace lze uvést například Alinu Mungiu Pippidi, která označuje za korupci jednotlivé případy porušení a korupci samotnou označuje za „partikularismus“, způsob společenské organizace, kde dochází k distribuci veřejných statků bez obecně platných principů. Odrázem je pak tajuplné rozdělení pravomoci v takové společnosti.¹¹ Jedinou cestu v potlačení korupce v takových zemích vidí autorka v revoluci. Vznik korupce v Evropě pak spojuje s dokončením modernizace západoevropských zemí, kde vláda vychází z předpokladu, že veřejné statky již byly rovnoměrně a spravedlivě rozděleny.

Zastupitelé České republiky definují podle aktuální protikorupční strategie korupci jako *„vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.“¹²*

Z výše uvedeného výčtu je patrné, že většinová definice korupce se přiklání k institucionálnímu vymezení, tedy zneužití vlastního postavení ve veřejném úřadě za účelem osobního prospěchu. Na základě uvedených definic a pro účely této práce definujeme korupci jako jednání dvou subjektů spočívající v nabídce určité výhody za příslibu určitého prospěchu nebo odměny.

Korupce má dopad na postoje lidí ve společnosti a může tak měnit jejich chování a ovlivnit i jejich hodnoty. Vytváří korupční klima, v rámci něhož se vytvářejí nepsaná pravidla korupčních praktik, a kolektivní představy, na základě nichž jsou korupční transakce považovány za legitimní chování. Vytváří se tak korupční systém

¹⁰ Heidenheimer Arnold J., Johnston Michael, LeVine T. Victor. 1993. „Regional and Subnational Systems: An Introduction.“ In Heidenheimer Arnold J. Political Corruption. New Brunswick: Transition Publisher, s. 26.

¹¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. 2006. „Corruption: Diagnosis and Treatment“. Journal of Democracy. . 17(3): 86 - 99.

¹² Ministerstvo vnitra České republiky: Strategie vlády v boji proti korupci. Www.mzv.cz [online]. 2010 [cit. 2012-07-18]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

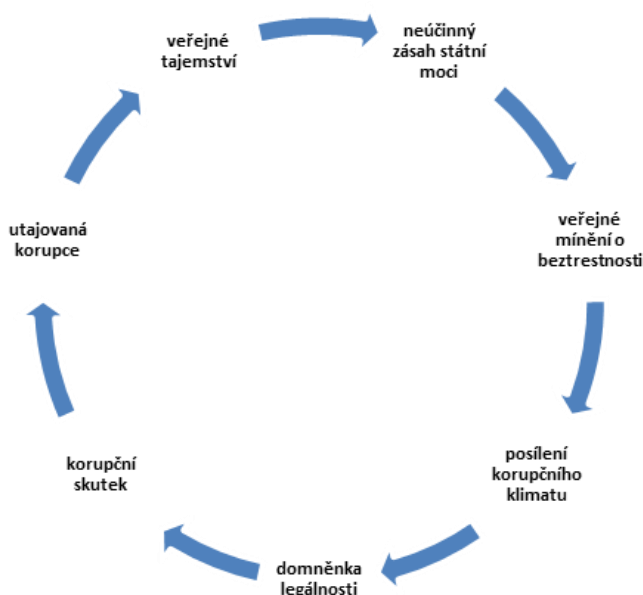
s vlastními pravidly-normami. Prostorem pro šíření korupčních norem je selhání těch oficiálních, a tak tam, kde korupční normy platí, je korupční chování považováno ne za deviantní, ale za racionální reakci na skutečný stav onoho oficiálního systému.¹³

Tzv. systémová korupce je charakteristická svou „zacykleností“. Tu je možné znázornit pomocí níže uvedeného schématu na obrázku 1.

Pevné organizační struktury korupce vytváří její institucionalizaci, jejíž nejběžnější formou je klientelismus, tedy neoficiální systém organizace založený na protekci, konexích a rozhodnutích v tzv. „zákulisí“. Klientelistické vztahy vytváří určitý kontrolní mechanismus korupčních pravidel.

¹³ FRIČ, Pavol. 2001. „Korupce - deviantní chování, nebo sociální dezorganizace: Případ české policie“. Sociologický časopis. 37 (1): 65 - 72.

Obrázek 1 Zacyklenost korupce



Zdroj: CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003, s. 16.

1.2 Příčiny korupce a faktory ovlivňující její míru

Základní příčinou toho, že korupce funguje, je touha po materiálních statcích, penězích, úspěchu, kariéře atd. To je obecně známo. Jedná se o motivační faktor, který existuje všude ve světě, v různých částech se však projevuje s různou intenzitou, která závisí na kultuře dané společnosti a na korupčním klimatu.

Korupce se dělí podle intenzity páčání, jejího rozsahu a závažnosti na dvě základní formy, a sice na korupci malou (drobné úplatky ve službách s méně významnou úlohou rozhodování veřejné správy) a korupci velkou (organizovanou).

Dále lze také korupci rozlišit dle oblastí, ve kterých působí, a to na korupci individuální, korupci zasahující do politiky, veřejného sektoru, soukromého sektoru, státní správy atd.¹⁴ Pro politickou korupci je problematické zejména zadávání veřejných zakázek a v této souvislosti se o politické korupci mluví jako o systémové.

¹⁴ Chmelík, Jan a kol. 2003 *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde.

V oblasti státní správy patří ke korupčnímu jednání zejména vydávání různých povolení, osvědčení apod.

Ať v menší či větší míře platí pro všechna kritéria k dělení korupce čtyři základní prvky, které se objevují v každém korupčním jednání:

- subjekt nabízející nebo poskytující úplatu,
- subjekt vyžadující nebo přijímající úplatu,
- nabízený úplatek a forma poskytnuté výhody,
- příčinný vztah mezi úplatkem a výhodou.¹⁵

Korupci netvoří jen korupční chování, ale i soubor korupčních pravidel a norem, které se šíří všude tam, kde jsou pro ně vhodné podmínky. Pro výskyt korupčních norem jsou příznivá především tzv. slabá místa anebo poruchy oficiálního normativního systému. K nim patří:

- monopolizace trhu a omezení konkurenčního prostředí ze strany státu,
- široké rozhodovací pravomoci jednotlivce či organizací a málo mechanismů pro jejich kontrolu,
- nedostatek transparentnosti snižující možnost kontroly osob s nabytou autoritou,
- dysfunkce politického, právního, ekonomického, administrativního a kulturního systému.¹⁶

Existují faktory, které korupční jednání přímo ovlivňují, jsou jimi především:

- výše úplatku (určité výši či druhu úplatku se těžko odolává),
- normativní systém (když je slabý nebo špatně nastavený, korupce roste),
- fungování veřejné správy (byrokracie a zdlouhavá jednání podporují korupci),

¹⁵ Chmelík, Jan a kol. 2003 Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde.

- systém sankcí (musí být jasné, že korupce se nesmí vyplatit, symbolické trestání korupci podporuje),
- korupční tradice (existují společnosti, ve kterých korupce představuje vysloveně žádoucí jev – např. Gambie),
- sociální chaos (v chaosu se korupční jednání spíše ztratí),
- kvalita státní správy (kde existuje silná, kvalifikovaná, výkonná a finančně dobře ohodnocená výkonná moc, existuje i nižší riziko korupce),
- již zmiňovaný klientelismus (možnost vyřizovat běžné občanské záležitosti „zákulisní“ cestou korupci zvyšuje),
- hodnotový žebříček (kde převažuje touha po osobním prospěchu, tam bude korupce vyšší),
- nízké platy úředníků, chudoba (chudí lidé logicky více inklinují k úplatkům),
- korupční vzory (pokud je společnost přesvědčena, že jsou úředníci zkorumpovaní, toto tvrzení (prohlubování „pravdy“) může dlouhodobě korupci též zvyšovat),
- vliv médií (umění rozpoutat či eliminovat korupční jednání).¹⁷

Existují ovšem i autoři, kteří kromě výše uvedených faktorů preferují i jiné, ucelenější koncepce vlivu faktorů na korupci. Patří k nim například Pachmann, který hlavní vliv na korupci spatřuje v globalizaci, která s sebou přináší snahu o maximalizaci zisku.¹⁸

Dopadem korupce je deformace veřejného zájmu na úkor zájmů soukromých a ve výsledku nedůvěra občanů ve veřejné instituce, což má v širším měřítku dopad na nedůvěru v právní stát a demokratické struktury. Její zhoubnost podtrhuje motto:

¹⁶ Chmelík, Jan a kol. 2003 Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ ALEŠ PACHMANN. Korupce v České republice. Economic revue. 2006, č. 37, 14-20. www.economicrevue.com. [online, cit. 18. 7. 2012]. Dostupné z <http://economicrevue.com/HTM/archivio/37/cz/02.pdf>.

„Každý zná svou cenu a záleží na míře prospěchu a okolnostech, aby podlehl korupčnímu jednání.“¹⁹

Důvěra je v úzkém spojení s poctivostí, která je důležitou a zásadní hodnotou, která implikuje odpovědné a na důvěře založené chování, které vyžaduje podřídit se pravidlům.²⁰ A právě vztah mezi neformálními vazbami a formálními pravidly a institucemi (politické struktury, byrokracie, právo a soudy, tržní instituce) jsou základním vztahem fungování demokratického státu a trhu.

Je třeba rozlišovat korupci jako jev v postkomunistických a vyspělých zemích. Problémem postkomunistických zemí bylo především to, že lidé nepřičítali za aktuální problémy morální krize transformace nebo výsledku zdejší kultury odpovědnost státu. V postkomunistických státech, kde byl dominantním činitelem transformace ve všech sférách stát, je právě on často hlavním činitelem korupce.²¹

Pohled na důvody toho, proč je korupce v některých zemích více zhoubná než v jiných můžeme rozdělit do několika teoretických přístupů:

Na důvody toho, proč je státní korupce v některých zemích více zhoubná než v zemích jiných, se zaměřili Montinola a Jackman ve své studii²², kde se soustředí na systematický výčet sledovaných rozdílů mezi jednotlivými zeměmi. Tito autoři tvrdí, že pohled na důvody výše uvedené problematiky lze rozdělit do několika teoretických přístupů:

- 1) *Kulturní přístup*, podle kterého plyne korupce ze sociálních norem, které vydvihují dávání darů a loajalitu k rodině spíše než pravidla zákonných norem. Tento přístup se štěpí na další dvě větve. K té první patří moralisté jako Banfield, Wraith a Simkins, kteří považují tyto normy za nemorální. Zastánci

¹⁹ Chmelík, Jan a kol. 2003 Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde.

²⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. 2001. „Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process“. In: Rose-Ackerman, Susan. Archives of European Sociology. New Haven: Yale Law School, 526 - 570.

²¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: Diagnosis and Treatment. Journal of Democracy. 2006, roč. 17, č. 3, 86 - 99.

²² MONTINOLA, Gabriella, R. a Robert, W. JACKMAN. 2001. „Sources of Corruption: A Cross-Country Study“. British Journal of Political Science.32 (5): 147 - 170.

opozice, ke kterým se řadí Wertheim, tyto normy explicitně neodmítají, ale soustředí pozornost na odlišnosti v těchto normách a jejich následcích.

- 2) *Revizionistický přístup*, který tvrdí, že korupce je něco, co zvyšuje účinnost; pomáhá ke zmenšení problémů v akumulaci kapitálu a administrativní nepružnosti, která je pro moderní ekonomiky charakteristická, a napomáhá tak k ekonomickému růstu.
- 3) *Škola veřejné volby*, k níž se hlásí Rose Ackerman, zaměřující se na podněty a motivace systémů, vytvářejících příležitosti pro korupční jednání a vysvětlující korupci jako nedostatek kompetencí v ekonomické, politické nebo v obou sférách. Řešením je zmenšení vládní intervence do ekonomiky a množství státních úředníků, kteří mají možnost zasahovat do ekonomických aktivit. V tomto směru se tak stávají konkurenceschopné společenské systémy stejně tak jako systémy tržní nezbytnými podmínkami pro důvěryhodnou vládu.²³

Ve střední Evropě se setkáváme především s nízkou důvěrou veřejnosti ve vládu, která vytváří vlastní posilující vzory nedůvěryhodného chování. K těmto zemím patří většina těch, které byly v minulosti součástí sovětského bloku a trpí vyšším stupněm nedůvěry a korupce než ostatní země Evropské unie.

Na základě výše uvedeného můžeme shrnout, že mezi největší problémy korupce na straně státní politiky patří:

- nízký stupeň důvěry a vyšší stupeň vnímání korupce jako jednoho z hybatelů východního bloku, přičemž některé země s vysokým stupněm neúspěchu vlády jsou v nebezpečí stále se zhoršujícím se výkonem hospodářství a ekonomického růstu;
- v zemích, které takovým patologiím unikly, přetrvává obava z deziluze;

²³ MONTINOLA, Gabriella, R. a Robert, W. JACKMAN. 2001. „Sources of Corruption: A Cross-Country Study“. *British Journal of Political Science*.32 (5): 147 - 170.

- potřebujeme lokalizovat a analyzovat zbývající mezeru ve vytváření dohledu nad státem jako politické legitimacy občanů.

1.3 Měření korupce

Vzhledem k povaze korupce představuje její měření velmi obtížnou záležitost. Většina dat, která k problematice korupce existuje, má tzv. měkkou podobu (neohrazenou, víceméně subjektivní, vyjadřující názory a postoje různých subjektů), na rozdíl od tzv. dat tvrdých (vyznačují se tím, že jsou jasně definována), mezi které patří například oficiální policejní statistika, nebo statistiky soudní.

Policejní statistiky poskytují data o odhalených a objasněných trestných činech, které s korupcí souvisí. To umožňuje sledovat, kolik bylo v určitém období spácháno trestných činů. Na základě soudních statistik je zase možné s určitým časovým posunem zhodnotit, kolik konkrétních případů bylo ukončeno řádným soudním procesem, jeho výsledkem bylo potrestání odpovědných osob. Bohužel, takovéto měření korupce není příliš vypovídající vzhledem k tomu, že v praxi bývá odhaleno pouze mizivé procento korupčních trestných činů. Odhaduje se, že je to pouhé jedno procento.²⁴

Více směrodatné jsou proto zřejmě indikátory měřící úroveň korupce na základě měkkých dat. Obvykle jsou získávány prostřednictvím klasických kvantitativních sociologických postupů, jako jsou dotazníková šetření či průzkumy prováděné formou rozhovorů v občanské společnosti apod. Existuje mnoho unikátních měř korupce, které byly zkonstruovány tak, aby postihly určitý konkrétní problém. Na druhou stranu je využíváno měření korupce indexy (složené, kompozitní), které představují komplexní a propracované metodiky, které je možné využívat dlouhodobě a opakovaně pro mezinárodní srovnávání. Metodiky takového charakteru v sobě zahrnují různé typy dat (měkká, tvrdá) a jsou založeny na

²⁴ Ministerstvo vnitra České republiky: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 - 2012. www.mvcr.cz [online]. 2010 [cit. 2012-07-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uplnaverze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>

různých zdrojích získávání (kromě již zmíněných metod to může být například ještě expertní hodnocení).²⁵

Podle způsobu sběru dat a jejich vyhodnocení lze studie členit do čtyř základních skupin²⁶:

1. *Expertní hodnocení*: tato skupina studií reprezentuje názory expertů, kterými mohou být například ratingové agentury, konzultanti mezinárodních institucí (např. Světová banka nebo organizace Political Risk Services). Pohled těchto odborníků bývá zpravidla objektivnější, než názory místních respondentů, zahrnuje v sobě větší míru ekonomického i politického i finančního rizika. Nejznámějším indexem je v této oblasti index korupce konstruovaný na základě studie ICRG (International Country Risk Guide) a vyjadřuje rozsah, ve kterém jsou vládní úředníci všech úrovní ochotni požadovat a přijímat zvláštní platby.
2. *Šetření v rámci firem a obyvatel*: tato skupina zahrnuje průzkumy veřejných mínění v rámci široké veřejnosti, údaje od občanů a firem jsou zpracovávány pomocí standardních statistických metod. Jak již bylo zmíněno, výsledky tohoto druhu šetření mohou být nepřesné, protože jednak globalizují názor veřejnosti a jednak mohou být zkresleny aktuální ekonomickou či politickou situací v zemi. Přesto je tato metoda získávání informací o korupci poměrně rozšířená, neboť vyjadřuje právě názory těch, kterých se korupce v důsledku týká nejvíce. Z tohoto důvodu by se neměly výsledky, získané z údajů této metody, snižovat. Jako příklad indexu v této kategorii lze uvést index vypracovaný světovým ekonomickým fórem – Growth Competitiveness Index (GCI), zahrnující všechny faktory, které odborníci vyhodnotily jako zásadní pro ekonomický růst zemí.

²⁵ VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. 2007. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Zeleneč: Profess Consulting.

²⁶ WEI, Shang-Jin. Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? [online]. Harvard: Harvard University, 2001 [cit. 2012-07-27]. ISBN není uvedeno.

3. *Skupina studií a analýz vycházející ze složených indexů*: tyto indexy jsou konstruovány spojením několika již existujících indikátorů korupce. Výhodou je, že zahrnují více informací a dochází k eliminaci jednostranných odchylek některých výsledků. V současné době je v této kategorii nejznámějším a nejpoužívanějším ukazatelem korupce Index vnímání korupce (Corruption Perception Index – CPI).
4. *Skupina studií a analýz vycházející z objektivních dat (kardinální odhady rozsahu korupce)*: výsledky jsou stanovovány na základě tvrdých, objektivně měřených dat. Jejich výsledkem je kvantifikace poměru obchodních transakcí spojených s korupčními platbami a úplatky státních úředníků. Mezi nejznámější indexy v této oblasti patří Neumannův index (vyjadřuje procento obchodních případů, jejichž úspěšnost byla podpořena úplatky) nebo Indexy korupce veřejných rozhodnutí (IKVR - kvantifikovaná podoba jednotlivých forem korupce odlišených na základě specifikace typu vztahu mezi státem a soukromým subjektem).²⁷

Klasifikace indikátorů korupce podle použitých metod je shrnuta v příloze I. V případě korupce se jedná o mladou oblast výzkumu, která se sice teprve vyvíjí, ale neustále se zlepšuje s tím, jak je této problematice přikládán neustále větší význam. Svědčí o tom například fakt, že vlády některých zemí začaly zvažovat, zda je vhodné poskytovat pomoc zemím, vnímaným jako silně zkorumpované. Indexy korupce v těchto zemích pro ně slouží jako jeden z rozhodujících faktorů.

1.4 Nástroje protikorupční strategie

Boj proti projevům korupce by měl probíhat za spolupráce státu, orgánů státní moci, veřejné správy, podnikatelských subjektů i občanské společnosti. Jak totiž tvrdí Petrovský: „*Základním předpokladem boje proti korupci a proti systému, který ji umožňuje a vytváří podmínky pro výskyt korupčního prostředí, je dostatečná politic-*

²⁷ VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. 2007. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Zeleneč: Profess Consulting.

*ká vůle, tvořená celospolečenskou dohodou a existencí systémových protikorupčních opatření“.*²⁸

Cílem protikorupčních opatření je snižovat korupci, neboť, jak již bylo zmíněno, zcela ji eliminovat je nereálné. Chmelík a Tomica upozorňují, že „*je důležité stanovit v boji proti korupci reálný cíl, neboť nedostatečné výsledky, které s sebou přináší postup, jenž si stanovil nereálné cíle, odrazuje společnost od větší účasti na protikorupčních aktivitách*“²⁹.

Jako v každé oblasti, která je pro život ve společnosti nepříjemná, je i v případě korupce v souvislosti s jejím potíráním nejdůležitějším nástrojem prevence. Různí autoři prezentují nástroje pro boj s korupcí různým způsobem, zřejmě jako nejpraktičtější lze rozlišit opatření preventivní a represivní, přičemž základní strategie boje proti korupci by se měla týkat opatření, která

- se řadí na mezinárodní úroveň a patří mezi ně zprůhledňování podmínek přidělování mezinárodních dotací (včetně jejich sledování až k cílovému uživateli), umožnění nezávislého auditu zahraničních partnerů apod.;
- se uskutečňují na vnitrostátní úrovni, přičemž se jedná zejména o vytváření nezávislých auditů, kontrolu finančních toků, stanovení jasných pravidel pro poskytování dotací apod.;
- se týkají opatření snižující rizika u místní správy – zde se jedná především o důkladný výběr úředníků, postupné navozování samoregulační role, výcvik a kontrola zaměstnanců, nastolení průhledného mechanismu řízení apod.³⁰

Všechna výše uvedená opatření v sobě zahrnují samozřejmě mnoho oblastí (finanční, legislativní, informační atd.). Více se práce o těchto oblastech nezmiňuje, neboť v diplomové práci pro podrobnější výčet této problematiky není prostor.

²⁸ PETROVSKÝ, Karel. 2007. Korupce po česku aneb Korupce očima průměrného Čecha. Praha: Eurolex Bohemia.

²⁹ Chmelík, Jan a kol. 2003 Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde.

³⁰ Tamtéž.

Preventivní protikorupční opatření se v podstatě týkají všech oblastí veřejného života. Tato kapitola se snaží ve stručnosti vystihnout všechna opatření způsobem, aby bylo jasné, o jaké konkrétní záležitosti se jedná.

1.4.1 Preventivní opatření

Mezi nejdůležitější preventivní protikorupční opatření patří oblast přijímání právních předpisů. Je zcela jasné, že chybějící či nevhodně a populisticky přijaté zákony dokáží korupci zcela jistě podpořit.

Dílčí oblastí, která by měla být v tomto směru zřejmě v rámci boje s korupcí změněna, je například oblast financování politických stran. Za největší nedostatek je považována netransparentnost v hospodaření podpořená faktem, že vnější finanční kontrolu provádí auditor, kterého si každá strana sama vybírá. Toto jsou oblasti, které by se měly změnit, jako nástroj může pro začátek sloužit například povinnost všech politických stran zřizovat účty u České národní banky. Chmelík dodává, že netransparentnost je také problémem lobbingu.³¹ Omezit přijímání zákonů, které obsahují korupční rizika, by mohlo také zavedení povinných hodnocení korupčních rizik, které by vždy doprovázelo odůvodnění předkládaného návrhu právního předpisu.

Protikorupční opatření je třeba činit také v oblasti nakládání s majetkem obcí a krajů. Nástrojem by potom mělo být zavedení přísnějších pravidel pro jejich hospodaření a posílení zodpovědnosti za způsobenou škodu. Protikorupčně také působí transparentnost při hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem, v souvislosti s přijímáním darů a grantů apod.

Důležitá jsou také protikorupční opatření, která se týkají informovanosti veřejnosti. Může se jednat například o zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím (např. současná česká právní úprava umožňuje protahování přístupu k informacím)³², zveřejňování prodeje veřejného majetku či zavedení opatření proti zneužívání radničních periodik ve prospěch aktuálně vládnoucí politické strany apod.

³¹ CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde.

³² Tamtéž.

Veřejnost bude zřejmě za jedny z nejdůležitějších korupčních opatření považovat ta, která souvisí s provozem státní a veřejné správy. Může se jednat například o zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím zákona o úřednících, který zajišťuje jejich odpolitizování a profesionalizaci. Dalším důležitým nástrojem v oblasti státní a veřejné správy je také institut testů spolehlivosti, který podporuje boj proti protiprávní činnosti uvnitř jednotlivých státních složek. Protikorupčně působí například také zavádění standardizace kontrolních procesů ve veřejné správě³³, povinnost orgánů veřejné moci zpracovávat a veřejně publikovat vlastní etické kodexy, zajištění systémového vzdělávání veřejné správy v problematice boje proti korupci atd.³⁴

Preventivní opatření v boji proti korupci je třeba přijímat také v souvislosti s existencí nestátních institucí. Jedním ze způsobů může být podpora nestátních neziskových protikorupčních organizací, nebo také podpora rozvoje protikorupční linky, dále zavedení provozu centrálních internetových stránek poskytujících informace o problematice boje proti korupci apod.

Jedním z nejvíce medializovaných témat v souvislosti s korupcí je téma zadávání veřejných zakázek. Proto by opatření, která působí protikorupčně, měla být přijata i v této oblasti. To v první řadě vyžaduje vhodně nastavený zákon o veřejných zakázkách³⁵, zavedení institutu centrálních nákupů, vhodnou úpravu zákonů pro oblast dotací a grantů, zpracování katalogu vzorové dokumentace apod.

Samozřejmostí by mělo být v rámci boje proti korupci přijímání protikorupčních opatření také v rámci Policie České republiky. Jedná se o složky, které s korupcí přímo bojují, proto jsou protikorupční opatření v této oblasti mimořádně důležitá. Za vhodné nástroje lze v tomto směru považovat například zavedení útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, zřízení ombudsmana Policie ČR, ke kterému se mohou obracet policisté v případě důvodného podezření na nekalé praktiky uvnitř

³³ NĚMEC, Juraj a kol. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 65.

³⁴ CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde.

³⁵ Základními údaji by měly být v tomto zákoně informace o tom, jaké subjekty se smí veřejných zakázek, způsob nakládání s údaji o veřejné zakázce apod.

policie, zpracování metodik k chování policistů v určitých korupčních situacích atd.³⁶

Jako poslední, nikoliv však nejméně důležitou oblastí ve výčtu těch, ve kterých je třeba zavádět protikorupční opatření, je třeba zmínit oblast státních zastupitelství a soudů. Jednat by se mělo především o posilování jejich nezávislosti a odpovědnosti za výkon svěřených pravomocí, o zřizování specializovaných soudních senátů a útvarů, které by se věnovaly pouze oblasti korupce apod.³⁷

1.4.2 Represivní opatření

Korupční jednání představuje jasné přestoupení právních pravidel, proto se s ní také musí prostřednictvím nástrojů, které právo poskytuje, bojovat. Jedná se o represe, které by měly být velmi přísného charakteru.³⁸ Represivní opatření jsou naprosto prioritní a zásadní osou boje proti korupci.

Z významu slova represe lze odvodit, že ji je nutné nastolit tam, kde prevence selhává, nebo má nedostačující vliv. Protiprávnost korupčního jednání je v našem právním řádu postihnuta v rovině veřejného práva úprava úplatkářství v trestním právu a v oblasti soukromoprávní v obchodním zákoníku. Oba předpisy chrání široké spektrum společenských vztahů, zájmů a hodnot nezbytných k bezchybnému výkonu funkcí státu, založeného na demokratických principech. Podle korupční skutkové podstaty potom vymezuje trestní zákon tresty, které jim odpovídají.³⁹ Taxativně jsou uvedeny v již zmiňovaném trestním zákoníku č. 40/2009 Sb., konkrétně v ustanovení paragrafu 331 (více o legislativní úpravě postihu korupce v českém právu viz kapitola 2.1. Legislativní rámec).

V oblasti represí lze také učinit řadu opatření, která boj proti korupci podporují. Jedná se například o institut spolupracujícího obviněného, na jehož základě může soud pachateli, který v trestním řízení spolupracuje, snížit trest. Dalším nástrojem

³⁶ CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ PETROVSKÝ, Karel. 2007. Korupce po česku aneb Korupce očima průměrného Čecha. Praha: Eurolex Bohemia.

³⁹ Tamtéž.

je zajištění přístupu orgánů činných v trestním řízení k údajům z daňového řízení, zavedení institutu trestní odpovědnosti právnických osob atd.⁴⁰

Z obou kapitol by mělo být patrné, že protikorupční i represivní opatření, která jsou v souvislosti s potíráním korupce spojena, mohou sice fungovat samostatně, ale pouze jejich souhra může přinést ideální výsledky.

V teoretické rovině nyní známe základní fakta o korupci, v následující kapitole budou uvedena fakta praktická, předcházející empirické části, a sice fakta o stavu korupce v Praze.

⁴⁰ CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde.

2 STAV KORUPCE V PRAZE

Tato kapitola pojednává o legislativním rámci problematiky korupce, dále se kapitola zaměřuje na to, jakým způsobem je korupce řešena na území hlavního města Prahy.

V celé České republice je téma korupce všudypřítomné. Média zkoumají početné korupční skandály, což způsobuje, že si občané vytváří negativní vnímání veřejné správy a zvyšuje se jejich nedůvěra v orgány, které mají občanům zajišťovat bezpečí a pořádek.

Korupce nevznikla po roce 1989 společně se vznikem demokratického státu a transformačními procesy (např. restituce), ale jak upozorňuje Smith a kol., „*existují přesvědčivé důkazy o tom, že komunistická minulost přispěla k přetrvávání korupce v postkomunistickém období*“⁴¹.

Boj proti korupci se po roce 1989 stal součástí politických programů všech relevantních parlamentních stran. Ty se od počátku zaměřovaly na potlačování korupce na celostátní i na pražské úrovni. Přední místo mezi prioritami začala protikorupční politika zaujímat od roku 1998.⁴² V tomto období se začala formulovat celostátní protikorupční strategie.

Ucelenou koncepci, tedy Vládní program boje proti korupci představila poprvé Česká republika v roce 1999 a byl platný do roku 2004. Na něj navazovaly další vládní programy na další období, konkrétně na období 2005 - 2006, 2006 – 2011 (strategie předchozí) a 2011 – 2012 (strategie aktuální).

Předchozí strategie obsahovaly množství protikorupčních opatření, která se někdy naplnit podařilo, jindy nikoliv. Hlavní nástroj realizace boje proti korupci, vládní strategie, jsou po celou dobu existence boje proti korupci postaveny na třech pilířích, a sice na prevenci, transparentnosti a postihu. Výsledky snažení vlády v oblasti boje proti korupci jsou zveřejňovány každé dva roky ve Zprávě o plnění úkolů

⁴¹ SMITH, L. Michael a kol. 2008. Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody

a postupy. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy.

⁴² Kolektiv autorů. 2001. Monitoring procesu vstupu do EU: nezávislost soudnictví; zpráva ze země: Česká republika. Budapešť: Open Society Institute.

Strategie vlády v boji proti korupci, která velmi podrobně přináší informace o tom, jaké úkoly byly splněny, které jsou aktuálně realizovány a jejichž realizace je plánována do budoucna. Postihnout v této práci všechny výsledky protikorupční strategie nelze, proto budou na tomto místě zmíněny pouze příklady úkolů, které byly v předchozích obdobích splněny a které lze považovat za stěžejní.

V souvislosti s fungováním veřejné správy je třeba zmínit vznik interních protikorupčních programů při každém ústředním orgánu státní správy, vznik kodexů etiky zaměstnanců ve veřejné správě, zavedení bezplatné protikorupční linky 199, zavedení zvláštní e-mailové adresy pro komunikace ministerstva vnitra s veřejností (korupce@mvcz.cz), zavedení webových stránek s problematikou korupce (www.korupce.cz).

Oblast policie – boj proti korupci byl při Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality posílen o samostatný odbor korupce a ochrany zájmů Evropské unie. Policisté zmiňovaného útvaru musí také povinně absolvovat specializační kurzy a mnoho dalších vzdělávacích programů (např. různé mezinárodní semináře, kvalifikační přípravy policistů apod.).

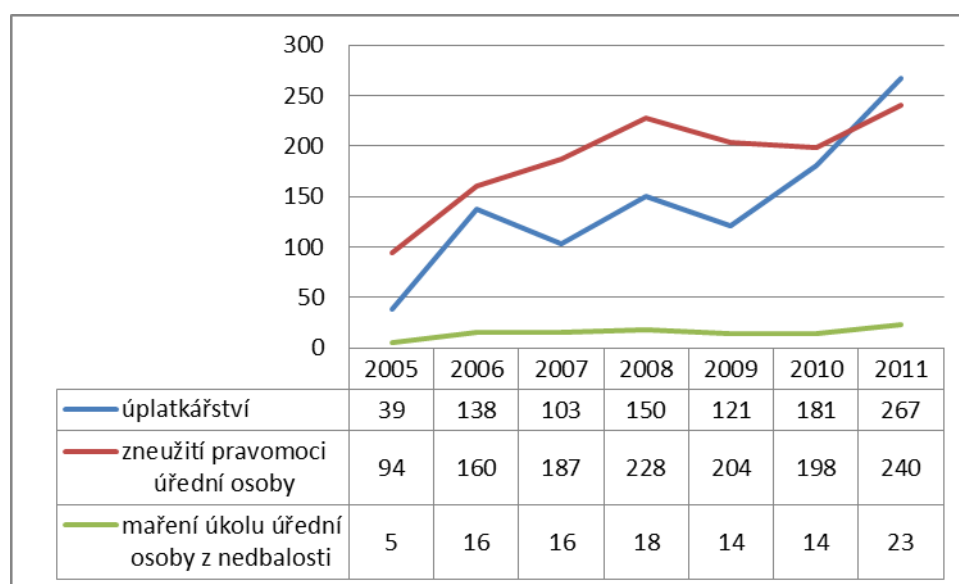
V souvislosti se vzděláváním je třeba také zmínit, že problematika korupce, respektive protikorupční výchova byla zařazena do Rámcových vzdělávacích programů předškolního, školního, středního i vyššího vzdělávání.

V průběhu existence boje s korupcí došlo ke zpřísnění trestů za tuto činnost (zapracováno do novely trestního zákona), zavedena byla tak povinnost provádět vyhodnocování dopadů regulace (RIA). Důležitým krokem v boji proti korupci je také zavedení připomínkového řízení v rukou veřejnosti (prostřednictvím internetu), zmínit je třeba také rozšíření okruhu trestných činů o korupční trestné činy, u kterých může Policie ČR v trestním řízení využít institutu tzv. agenta.

Průhlednost v oblasti zadávání veřejných zakázek zajišťuje zavedení rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek a zavedení oprávnění Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ukládat zakázky plnění smlouvy na tyto zakázky.⁴³

Úspěšnost dosud přijatých opatření lze hodnotit na základě statistik. Máme-li hodnotit boj proti korupci na základě zjištěných trestných činů, lze říci, že se jedná o boj účinný. Statistiky vykazují trend zvyšování počtu zjištěných úplatkářských jednání. Celkem bylo v roce 2011 zjištěno 267 trestných činů úplatkářství, 240 trestných činů zneužití pravomoci úřední osoby a 23 trestných činů maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.⁴⁴ To v porovnání s předchozími léty (viz graf 1) znamená opětovné zvýšení.

Graf 1 Vývoj zjištěných korupčních trestných činů za léta 2005 - 2011



Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů Ministerstvo vnitra České republiky. Zprávy o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v letech 2005 – 2011.

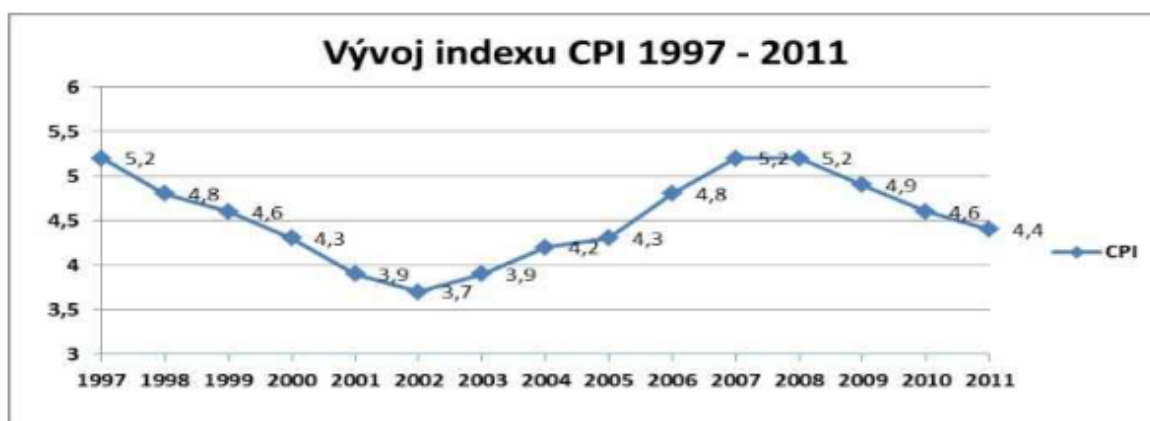
⁴³ Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci 2006 - 2011. www.mzv.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-01]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx>

⁴⁴ Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>

Podle Bezpečnostní informační služby jsou tradičním těžištěm zájmu organizovaného zločinu, tudíž i korupce, oblasti veřejné správy, policie a justice. Ve státní správě a samosprávě potom podle té samé zprávy těžiště tvoří správní činnosti a zadávání státních a obecních zakázek.⁴⁵

Výše nastíněný trend ve vývoji odhalování korupčních trestných činů může znamenat dvě skutečnosti, buď že se daří odkrývat stále více trestných činů, nebo že korupční trestné činy neustále narůstají. Proto je třeba podívat se i na jiné ukazatele, například na index vnímání korupce. Jeho vývoj za Českou republiku je uveden v následujícím grafu.

Graf 2 Vývoj indexu CPI za léta 1997 - 2011



Zdroj: Transparency International.

Na stupnici od 0 do 10 se míra zkorumpovanosti České republiky pohybuje v průměru zhruba v polovině. Do roku 2002 Česká republika zaznamenávala klesající tendenci, dalších pět let index stoupal, klesat začal až po roce 2008. O tom, že korupce v České republice představuje vážný problém, svědčí například také výsled-

⁴⁵ Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>

ky průzkumu společnosti Sanep z poloviny roku 2011, podle kterého naši občané považují v České republice za největší problém korupci.⁴⁶

2.1 Legislativní rámec

Česká republika je členem všech výše zmíněných organizací a proto legislativní úprava korupce respektuje stěžejní dokumenty, které byly v oblasti korupce na mezinárodní úrovni uzavřeny (např. Deklarace OSN proti korupci a podplácení v mezinárodních obchodních transakcích, Dakarská deklarace o prevenci a kontrole organizovaného nadnárodního zločinu a korupce, Úmluva o boji s uplácením zahraničních státních úředníků v mezinárodních obchodních transakcích apod.).⁴⁷

Již bylo zmíněno, že protiprávnost korupce je v českém právním řádu upravena ve dvou základních rovinách – v rovině trestněprávní a v rovině soukromoprávní.

V trestním zákoníku je korupce postižena především pomocí trestných činů přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333). Zároveň jsou zde vymezeny některé klíčové pojmy, například „úplatek“ (§ 334).⁴⁸

Vzhledem k tomu, že rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží v oblasti veřejné správy, včetně moci zákonodárné a moci soudní, trestní zákoník proto obsahuje vybrané činy úředních osob, a to zneužití pravomoci (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330). K trestným činům, které mají znaky korupčního chování v určitých zvláštních situacích, lze řadit například také následující trestné činy: porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 a § 221), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži

⁴⁶ Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>

⁴⁷ CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde.

⁴⁸ Česká republika. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: Sbírka zákonů České republiky. 2010.

a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletichy při veřejné dražbě (§ 258).⁴⁹

V oblasti soukromoprávní je korupce upravena především v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, který definuje pojem podplácení (§ 49)⁵⁰, dalšími právními předpisy, které se k problematice korupce vztahují, jsou občanský zákoník, správní řád, zákon o střetu zájmů, zákon o veřejných zakázkách, insolvenční zákon, zákon o trestním řízení soudním, zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o informačních systémech veřejné správy.⁵¹

Pro úplnost je třeba ještě zmínit, že právní řád rozeznává pojem aktivní a pasivní úplatkářství. Aktivním úplatkářstvím je myšleno jednání osoby, která úplatek nabízí, slíbí nebo poskytne. Za toto jednání očekává od protistrany určitou výhodu. Pasivní úplatkářství charakterizuje jednání osoby, která je objektem uplácení, tedy osoby, která přijímá, žádá, nebo si dá slíbit úplatek za to, že za to protistraně poskytne určitou výhodu.⁵²

2.2 Boj proti korupci v Praze

Také hlavní město v souvislosti s bojem proti korupci realizuje svou vlastní strategii, jejímž hlavním dokumentem je Protikorupční strategie hl. m. Prahy. Její aktuální verze vystřídala protikorupční strategii z let 2010 – 2011. Ta byla v polovině roku 2011 podrobena analýze expertní společnosti Price Waterhouse Coopers a bylo doloženo, že naprostá většina přijatých úkolů byla splněna, viz následující tabulka.

Tabulka 1 **Stav plnění úkolů Protikorupční strategie z roku 2010**

⁴⁹ Ministerstva vnitra České republiky: Boj proti korupci. Dokumenty a legislativa. Www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

⁵⁰ Česká republika. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník ve znění pozdějších předpisů. In: Sbírká zákonů České republiky. 1991.

⁵¹ Ministerstva vnitra České republiky: Boj proti korupci. Dokumenty a legislativa. Www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

⁵² CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde.

Stav plnění úkolu	Počet úkolů	Procentuelní vyjádření (zaokrouhleno)
Splněné úkoly	40	60 %
Úkoly plněné průběžně	6	9 %
Částečně splněné úkoly	8	12 %
Nesplněné úkoly	11	16 %
Nerelevantní úkoly	2	3 %
Celkový počet úkolů	67	100 %

Zdroj: Protikorupční strategie hlavního města Prahy 2011 – 2014.

Dva z původně stanovených úkolů byly vypuštěny (klasifikovány jako nerelevantní), některé byly doporučeny k vypuštění⁵³, jiné byly převedeny do nové strategie (např. zajištění zobecňování a zveřejňování stížností a podání učinění na protikorupční portál).⁵⁴

Úkoly Protikorupční strategie na období 2011 – 2014 jsou rozděleny do pěti oblastí,
a sice na

1. *Oblast veřejných zakázek*: sem spadá úkol novelizovat Pravidla pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hl. m. Prahy, stanovení povinnosti příspěvkovým organizacím zřízeným hl. m. Prahou stanovit závazné postupy zajišťující protikorupční opatření pro zadávání veřejných zakázek, totéž iniciovat v obchodních společnostech, u nichž je hl. m. Praha jediným akcionářem, využívat centrální nákupy.

⁵³ Jedná se například o institut protikorupčního ombudsmana (vysoká finanční náročnost administrativního zajištění pozice, nedostatečná legislativní úprava pro implementaci této funkce apod.), o zajištění externích auditů jedním subjektem (nedostatečný počet takovýchto subjektů v České republice) atd.

⁵⁴ Magistrát hlavního města Prahy: Protikorupční strategie hlavního města Prahy 2011 – 2014. www.korupce.praha-mesto.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://korupce.praha-mesto.cz/files/=77/TiskZ-526-P%C5%99%C3%ADloha+%C4%8D.1+k+usnesen%C3%AD+Zastupitelstva+HMP+%5BTED%5D.pdf>

2. *Oblast informatiky*: úkoly – zajistit rozvoj jednotné komunikační platformy pražské samosprávy založené na rozvoji portálu hl. m. Prahy, zajistit prohloubení a výměnu informační báze v rámci internetových prezentací úřadů pražské samosprávy, vytvořit centrální bázi dokumentů magistrátu za účelem jednotné správy (vyhledávání, archivace apod.), zavést jednotný agendový systém pro potřeby magistrátu, úřady a příspěvkové organizace hl. m. Prahy za účelem sjednocení způsobu řešení agend pražské samosprávy, implementovat systém centrální datové báze, který zajistí jednotnou distribuci dat z centrálních registrů pro úřady pražské samosprávy, pokračovat ve zveřejňování elektronických verzí smluv uzavíraných magistrátem, pokračovat ve zveřejňování aktuálních informací o grantech, které magistrát vypisuje, vytvořit a na portálu hl. m. Prahy zveřejnit ucelené informace o všech zakázkách magistrátu (tzv. rodné listy zakázek).
3. *Oblast nakládání s majetkem*: v této oblasti Protikorupční strategie uvádí pouze jeden úkol, a sice postupovat v souladu s nově přijatými Pravidly pro převod nemovitostí ve vlastnictví hl. m. Prahy.
4. *Oblast kontroly a interního auditu*: k úkolům této oblasti patří průběžně prověřovat úplnost a správnost údajů zadaných do elektronických aplikací eTender a Zakázky pod lupou⁵⁵ a vyvozovat osobní odpovědnost za případné nedodržování stanovených postupů, pokračovat v provádění průběžných kontrol k odchylkám při udělování sankcí magistrátu ve správním řízení, pokračovat v zobecňování výsledků kontrolní činnosti, vyvozovat osobní a funkční odpovědnost za zajištěné nedostatky a seznamovat příslušné orgány a zaměstnance hl. m. Prahy s výsledky kontrolní činnosti, pokračovat v kontrolách odborného a metodického dohledu na odborech magistrátu vůči příslušným příspěvkovým organizacím, průběžně kontrolovat dodržování termínů konkrétních správních řízení a řízení úkonů, vyvozovat také osobní zodpovědnost za jejich dodržování, provádět pravidelné interní audity k prověření účinnosti a efektivity nastaveného vnitřní-

⁵⁵ Aplikace určené pro úplnou a komplexní vnitřní evidenci informací o veřejných zakázkách, soutěžích a dalších operacích, při kterých hl. m. Praha nakládá se svým majetkem.

ho kontrolního systému, pokračovat v činnostech směřujících k reálnému zvýšení bezpečnosti informací a pokračovat v zobecňování a zveřejňování stížností a podání učiněných na Protikorupční portál.

5. *Oblast personalistiky, volených orgánů a řízení kvality*: mezi úkoly v této oblasti patří pokračovat ve zpřesňování popisů pracovních činností zaměstnanců hl. m. Prahy s definováním funkční odpovědnosti za konkrétní úřední úkony, pokračovat ve vzdělávacích programech a v pravidelných školeních pro tyto zaměstnance, které jsou zaměřené na korupční problematiku, realizovat rozpracovaný projekt magistrátu, jehož cílem je snižování byrokratické zátěže a zveřejňovat schválená usnesení Rady hl. m. Prahy na webových stránkách.⁵⁶

Současní zastupitelé magistrátu zaváděním výše uvedených opatření do praxe či pokračováním v jejich plnění aktivně naplňují volební program a směr vlády, který prezentuje koaliční smlouva (Koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci).

I přesto, že se nové strategii dostalo v určitých bodech kritiky (např. TOP09 - absence zavedení protikorupčního ombudsmana), měla by odrážet zodpovědný a otevřený postoj zastupitelů hlavního města a svou podstatou by měla směřovat k důsledné eliminaci korupčních rizik a předcházet vzniku jakéhokoliv prostoru pro korupční jednání.

Protikorupční strategie Prahy se zaměřuje na mnoho oblastí, jako je zvýšení veřejné kontroly, elektronizace agend, zajištění ochrany oznamovatelů korupčního jednání, zvýšení transparentnosti v oblasti veřejných zakázek, posilování kontrolních mechanismů apod., což velmi posiluje omezování protikorupčního prostoru.

⁵⁶ Magistrát hlavního města Prahy: Protikorupční strategie hlavního města Prahy 2011 – 1014. [Www.korupce.praha-mesto.cz](http://www.korupce.praha-mesto.cz) [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://korupce.praha-mesto.cz/files/=77/TiskZ-526-P%C5%99%C3%ADloha+%C4%8D.1+k+usnesen%C3%AD+Zastupitelstva+HMP+%5BTED%5D.pdf>

2.2.1 Role státu

Státní sektor hraje v souvislosti s bojem proti korupci zásadní roli, neboť se tento fenomén snaží minimalizovat na nejvyšší úrovni. Samozřejmě existují faktory, které podmiňují efektivní boj s korupcí na úrovni státního sektoru. Je jím například fakt, že státní moc nesmí být soustředěna v rukou několika málo jedinců, pravomoci musí být v dostatečné míře delegovány tak, aby byla důležitým rozhodnutím, která mají dopad na celou společnost, přítomna také širší veřejnost.⁵⁷

V současné době je koordinací boje proti korupci na nejvyšší úrovni pověřen Úřad vlády (od roku 2011, do té doby tuto agendu vykonávalo Ministerstvo vnitra). Ten za tímto účelem zřídil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí, který je poradním orgánem vlády pro oblast boje s korupcí a pro oblast hodnocení korupčních rizik v rámci legislativního procesu. Tento úřad tedy nejen koordinuje, ale také vyhodnocuje problematiku boje proti korupci.⁵⁸

Úkolem tohoto výboru je v první řadě nalézání nejvhodnějších podob protikorupčních opatření. Výbor také přijímá stanoviska k protikorupčním návrhům jiných subjektů (např. projednávání zavedení účinné lítosti do trestního zákoníku a změna financování politických stran na prvním zasedání výboru v roce 2011), definuje zásadní priority vládní protikorupční politiky, aktivně vyhledává oblasti výkonu veřejné správy, které jsou z hlediska potenciálního korupčního prostoru nejrizikovější.⁵⁹

Výkonnou činnost provádí Ministerstvo vnitra, které je zodpovědné za provádění činností ustanovených v konkrétním strategickém plánu. Výčet plnění aktuálních úkolů je uveden v příloze II. Na mnoha dalších úkolech se Ministerstvo vnitra podílí jako spolugestor. Za tímto účelem vytváří orgány, které pomáhají plnit cíle vlády. Je jím například Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí, která byla sestavena za účelem realizace Strategie vlády v boji proti korupci. Dalším tako-

⁵⁷ CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. 2011. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde.

⁵⁸ Vláda České republiky: Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí. www.vlada.cz [online]. 2011 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/vladni-vybor-pro-koordinaci-boje-s-korupci-87015/>

⁵⁹ Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>

vým orgánem je Poradní sbor ministra vnitra pro boj s korupcí, jehož úkolem je nalézat nejvhodnější protikorupční opatření. Sbor také přijímá stanoviska k protikorupčním návrhům jiných subjektů a navrhuje další protikorupční opatření nad rámec aktuální legislativy.⁶⁰

Ministerstvo vnitra v roce 2001 zřídilo Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, jehož cílem bylo vytvoření vysoce specializované, odborné, morálně silné a flexibilní policejní složky, která se zaměřuje na boj s nejnebezpečnějšími formami korupce a hospodářské a finanční kriminality. Tento útvar svou činnost specializuje i na problematiku praní peněz výnosů z trestní činnosti a daňovou problematiku, které byly kdysi zařazeny pod samostatný Útvar odhalování nelegálních výnosů a daňové kriminality (zanikl v roce 2007).⁶¹

Ministerstvo vnitra každoročně vyhlašuje dotační program Prevence korupčního jednání, v rámci kterého jsou podporovány projekty nestátních neziskových organizací, které se též zabývají systematickým bojem s korupcí.

Role státního sektoru je tedy pro problematiku boje proti korupci stěžejní, a to především z hlediska organizačního zajištění výkonu dané problematiky.

2.2.2 Role občanského sektoru

K integraci společnosti významným způsobem přispívá občanská participace postavená na možnosti občana přímo ovlivňovat veřejné věci. S pojmem občanská společnost se denně setkáváme v soukromém životě, tento název slýcháme často v médiích. Rakušanová uvádí, že občanská společnost představuje pojem, „*který označuje prostor mezi oblastí privátních zájmů a státem*“⁶².

Obdobně definuje občanskou společnost Skovajsa a spol., podle kterých tento pojem představuje „*oblast svobodných lidských aktivit a dobrovolného sdružování*

⁶⁰ Ministerstvo vnitra České republiky: Boj proti korupci. Protikorupční aktivity. Meziřezortní koordinační skupina pro boj s korupcí. www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-aktivity.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

⁶¹ Policie České republiky: Útvar odhalování korupce a finanční kriminality SKPV. www.policie.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/uokfk-skpv-utvar-odhalovani-korupce-a-financni-kriminality-skpv.aspx>

⁶² RAKUŠANOVÁ, Petra. 2007. Povaha občanské společnosti v České republice v kontextu střední Evropy. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

*mimo rodinu trh a stát*⁶³. Občanská společnost je tvořena samotnými občany, neorganizovanou složkou, do které spadají neformální společenství a sítě, veřejná shromáždění a demonstrace, a složkou organizovanou, kam spadají různé druhy organizací (spolky, nadace, církve, školy atd., které jsou zřízené jako obecně prospěšné společnosti). „*Pro část občanské společnosti tvořenou organizacemi používáme označení občanský sektor*“⁶⁴. Jedná se o oblast soukromých subjektů zaměřených na jiné cíle, než je dosahování zisku.

Jsou to právě neziskové organizace, které v rámci občanského sektoru představují důležitou součást boje proti korupci. Jedná se o subjekty, které se problematikou korupce zabývají dlouhodobě a detailně, čímž výrazně přispívají k vytváření jakési protikorupční aliance. Aby bylo patrné, jak spolupráce s takovými organizacemi funguje, jsou níže uvedeny vybrané příklady.

Nejvýznamnější organizací mezinárodního charakteru, která působí i na našem trhu, je Transparency International (Česká republika). Tato organizace upozorňuje na aktuální problémy korupce a navrhuje možná řešení. Hraje klíčovou roli při pořádání Mezinárodních protikorupčních kongresů.

Tématem konfliktu zájmů a bojem proti korupci ve veřejné správě se zabývá také sdružení Oživení, které se zaměřuje na podporu obnovy komunitního života v českých obcích a městech obecně. Odhalováním střetu zájmů, klientelismem a dalšími projevy korupčního jednání se toto sdružení zabývá již desátým rokem, nejznámějším programem této instituce je program Bezkorupce, prostřednictvím kterého jsou prosazována opatření vedoucí k co největší průhlednosti práce a hospodaření veřejných institucí (např. zveřejnění majetkových přiznání veřejných funkcionářů).⁶⁵

V oblasti práva v boji proti korupci a organizovanému zločinu působí nevládní organizace Růžový panter, která se snaží o systematické omezování korupčního prostoru prostřednictvím monitoringu a testování funkčnosti správních a bezpečnost-

⁶³ SKOVAJSA, Marek. 2010. Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice. Praha: Portál.

⁶⁴ Tamtéž.

⁶⁵ Oživení, o. s.: Bezkorupce. www.bezkorupce.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/o-nas/>

ních ochranných mechanismů. Průřezově se ve všech svých programech zabývá tématem korupce a klientelismu také nezisková a nepolitická organizace právníků Ekologický právní servis, o. s. Mezi nadacemi je možné zmínit například Nadaci rozvoje občanské společnosti, která se zaměřuje na rozvoj neziskového sektoru, dárcovství a dobrovolnictví, čímž přispívá k rozvoji občanské společnosti obecně.⁶⁶

V neposlední řadě je třeba zmínit také platformu, která sdružuje celou řadu občanských sdružení – SOS Praha, volné sdružení pražských občanských sdružení – a které podporuje zvýšení podílu účasti občanů na rozhodování.⁶⁷

Občanský sektor se díky existenci neziskových organizací podílí na prevenci korupčního jednání. Neziskové organizace totiž podporují projekty, které se zabývají systematickým bojem s korupcí, informováním veřejnosti o charakteru, rizicích a projevech korupce, posilováním odmítavého postoje veřejnosti vůči korupčním praktikám, vytvářením poradenské infrastruktury pro občany, kteří se setkali s korupcí a chtějí učinit kroky, které by zamezily opakování takovéto situace.

Tyto organizace nejsou zasaženy korupcí, proto proti ní mohou účelně bojovat, upozorňovat na korupční jednání a nabízet veřejné sféře spolupráci na aktivitách směřujících k odstraňování korupčního jednání. O tom, že považují existenci a fungování občanského sektoru v boji proti korupci za zásadní, svědčí výběr zvoleného tématu, kterému je věnována následující empirická část práce. Pojednává o kooperaci neziskových organizací mezi sebou navzájem a jejich spolupráci s veřejnou správou.

⁶⁶ Oživení, o. s.: Boj proti korupci. Protikorupční aktivity. Organizace a instituce. www.bezkorupce.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/organizace-a-institute.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

⁶⁷ Spojená občanská sdružení Praha: Kdo jsme. www.sospraha.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.sospraha.cz/kdojsme.php>

3 EMPIRICKÁ ČÁST

Cílem této diplomové práce je odpovědět na otázku, jakým způsobem je možné podle aktérů působících na území hlavního města Prahy zefektivnit boj proti korupci v rámci kooperace dvou aktérů – veřejné správy a organizací občanské společnosti.

Na otázku se práce snaží odpovědět na základě podrobné analýzy spolupráce obou výše uvedených aktérů za období podzim 2010 – léto 2012. Hodnocena bude úspěšnost a efektivita spolupráce organizací navzájem, zároveň však bude zkoumáno, jakým způsobem spolupracují tyto organizace s magistrátem - hlavním institutem, pod který boj proti korupci na území hl. m. Prahy spadá.

Na základě stanovení vztahu, v jakém se všechny zmíněné instituty nachází, a zhodnocení úspěšnosti jejich spolupráce a míry jejich participace v boji proti korupci je odpovězeno na stanovenou otázku, jakým způsobem je možné boj s korupcí zefektivnit. Je také doporučeno, jak by spolupráce a společná strategie boje proti korupci podle aktérů měla do budoucna vypadat.

3.1 Stanovení hypotéz

Na základě studia odborné literatury a sledování dané problematiky během praxe v prostředí neziskových organizací, kdy jsem se pohybovala v protikorupčním sektoru, jsem identifikovala, že diskurz vzájemné spolupráce veřejné správy a občanské společnosti se týká těchto proměnných: prostředí, příležitosti a prostředků a vzájemné důvěry. Tyto teoretické závěry jsem chtěla vyvrátit nebo potvrdit vlastním výzkumem, a to na základě následujících hypotéz:

H1: Pro konsolidaci ke vzájemné úspěšné kooperaci mezi sebou a veřejnou správou potřebují organizace občanské společnosti 3P: prostředí, příležitosti, prostředky. Neexistence nebo slabost některé z těchto proměnných proto spolupráci oslabuje nebo dokonce znemožňuje. Pro ověření této hypotézy je nutné identifikovat dostatečnou míru výše uvedených proměnných.

H2: Možná spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem je založena na důvěře

a otevřenosti k veřejnému zkoumání. Identifikace nedostatečné míry důvěry bude proto chápána jako falzifikace této hypotézy.

3.2 Metodologie

K naplnění zvoleného cíle práce bylo nutné zvolit vhodné metody. Vzhledem k vybranému tématu a jeho zaměření byl zvolen normativní přístup zkoumání dané problematiky, jako metoda vědeckého zkoumání potom analýza současného stavu spolupráce veřejné správy a organizací občanské společnosti v boji proti korupci.

Jako nástroj, prostřednictvím kterého byly získány konkrétní informace, bylo zvoleno kvalitativní dotazníkové šetření. Tento druh šetření je vhodné využít všude tam, kde je třeba získat z hlediska odbornosti hlubší informace, které slouží ke komplexnímu zhodnocení zkoumané problematiky. V této diplomové práci se kvalitativní polostrukturované dotazníkové šetření zaměřuje na popis procesů, vztahů a okolností, za kterých v současné době funguje spolupráce v boji proti korupci na území hl. m. Prahy v rámci stanovených organizací.

Metoda polostrukturovaného dotazníkového šetření byla pro získání dat zvolena především z toho důvodu, že je nejvhodnější pro získání citlivých dat od daného typu aktérů.⁶⁸ Díky tomu, že dotazníkové šetření probíhalo osobní formou, bylo možné motivovat tazatele k podrobnému zodpovězení otázek. V rámci dotazníkového šetření bylo možné k získání většího množství informací také využít vlastních zkušeností z praxe.

3.3 Sběr dat

Vzhledem k tomu, že jako výzkumná metoda byl zvolen polostrukturovaný hloubkový rozhovor, byly na začátku hned poté, co jsem vybrala výzkumné téma, určeny následující výzkumné otázky:

⁶⁸ HENDL, Jan. 2005. Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace. Praha: Portál.

1. Jak se liší strategie veřejné správy a neziskového sektoru v boji proti korupci a nakolik se v jednotlivých aspektech změnila za poslední volební období k lepšímu nebo horšímu?
2. Jak by měl boj s korupcí vypadat - jaké nástroje boje proti korupci nestátní neziskové organizace a veřejná správa používají?
3. Jaké typy spolupráce existují mezi veřejným a občanským sektorem?
4. Jaké prostředky a nástroje používají nestátní neziskové organizace a veřejná správa ke vzájemné spolupráci?

Na základě stanovených kritérií, která jsou podrobně popsána v následující kapitole, jsem vybrala pro dostatečné nasycení dat jedenáct neziskových organizací a Magistrát hl. m. Prahy, se kterými jsem chtěla vést polostrukturovaný rozhovor. Díky svým zkušenostem z praxe jsem věděla, koho mám v konkrétních organizacích kontaktovat, musím však upřesnit, že díky odbornosti aktérů, se kterými jsem postupně rozhovory prováděla, jsem získala kontakty na mnoho dalších osob, se kterými jsem o problematice hovořila.

Jako příklad lze uvést odkaz několika organizací na jednoho nejmenovaného odborníka v oboru, bývalého divadelního režiséra, rozhlasového moderátora, českého a československého politika za Občanské fórum, později za ODA, poslance Federálního shromáždění, později České národní rady a Poslanecké sněmovny, který je spolu s Michaelem Žantovským autorem Zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a poradcem Stálé komise Senátu pro otevřenost veřejné správy a ochranu soukromí a od roku 2000 sám koordinuje neziskový projekt Otevřete.cz, web pro otevřenost veřejné správy organizace Otevřená společnost o. p. s., který je součástí výzkumu této práce.

Sběr dat probíhal vzhledem ke složitosti problematiky a s ohledem k získávanému množství informací v delším časovém intervalu, a sice v průběhu měsíce června a července roku 2012.

Jednotliví aktéři, se kterými jsem rozhovory vedla, byli z mé strany osloveni nejprve e-mailem nebo telefonicky. Na základě toho byla smluvena schůzka, na které jsem s nimi polostrukturované rozhovory vedla. Otázky, které byly aktérům

v hloubkovém polostrukturovaném rozhovoru pokládány, jsou uvedeny v příloze č. III.

Provedená kategorizace dat vzhledem ke zvoleným hypotézám vyžadovala získání dalších informací, a z toho důvodu jsem sestavila další otázky, které jsem tentokrát aktérům, se kterými jsem vedla polostrukturované rozhovory (na tuto skutečnost byli předem upozorněni), zaslala e-mailem. Doplňující otázky jsou uvedeny v příloze č. IV.

3.4 Charakteristika zkoumaných objektů

Údaje, které byly potřebné k získání komplexního pohledu na problematiku, byly získány od tří zástupců Magistrátu hl. m. Prahy a jedenácti nestátních neziskových organizací (dále jen NNO), kteří vyjadřovali postoje organizace, kterou zastupovali. Organizace byly vybrány na základě čtyř následujících kritérií:

1. Prvním a nejdůležitějším kritériem bylo, abych je osobně znala, věděla, jakým způsobem fungují, proč byly založeny atd., abych tyto zkušenosti mohla uplatnit v průběhu celé práce. Dalším aspektem stanovení tohoto kritéria bylo, že díky osobní znalosti vybraných NNO jsem měla k dispozici kontakty a snáze se mi oslovovali lidé, se kterými jsem polostrukturované rozhovory vedla.
2. Velmi důležité je také hledisko profesionalizace organizace – NNO se totiž musí vyrovnávat s konkurencí, adaptovat se na měnící se prostředí a často obhajovat důvody své existence. Zároveň musí poskytovat především kvalitní služby. Pokud mají NNO v těchto podmínkách obstát, považují zapojení profesionálních prvků řízení jako nezbytnost. V neziskových organizacích se vytvářejí pracovní pozice, jejichž pracovní náplň je podmíněná specifickým expertním věděním, které vychází ze specifické formy vzdělání a na kterém se profesionalizace zakládá. Pro konkretizaci stanoveného kritéria a pro jeho účely budu za profesionalizaci organizace považovat v tomto ohledu počet pracovníků na plný úvazek, což nezaručuje automaticky kvalitu, ale profesionalizovaný aparát pro ni vytváří rozumný předpoklad.

3. Účast specialistů na řízení organizace – toto kritérium souvisí s výše uvedenou profesionalizací. Pokud NNO disponují lidmi s určitým vzděláním z oboru (právníci, IT, analytici, politologové, novináři apod.), dá se předpokládat vyvážená profesní zkušenost a odborné fungování celé NNO.
4. Dobře definovaný předmět činnosti, specializace celé organizace – toto kritérium vychází logicky z toho, že efektivně může fungovat pouze taková organizace, která má jasně a účelně stanovené cíle.

S ohledem na stanovená kritéria byl předpokládán počet neziskových organizací, které budou zahrnuty do výzkumu, cca deset. Celkový počet těch, které vyhovovaly kritériím, byl čtrnáct, a z toho bylo do výzkumu zahrnuto organizací jedenáct. Počet respondentů výzkumu je vzhledem k tomu reprezentativní ve skupině, která vznikla na základě kritérií pro účely této práce.

Na tomto místě je třeba uvést, že všechny vybrané NNO až na tři výjimky stanovená kritéria plně splňují. Ve třech případech nebylo splněno druhé kritérium, a sice profesionalizace organizace (Občanské sdružení PragueWatch, Pražské fórum a Kauza3). Kritérium profesionalizace nesplnili v tom ohledu, že nemají stabilní počet pracovníků na pracovní úvazek a zakládají se čistě na dobrovolné bázi.

Vzhledem k tomu, že kritéria byla zvolena velmi striktně a bylo velmi obtížné vybrat NNO tak, aby jim vyhovovaly, od nedostatků tří výše uvedených NNO bylo abstrahováno, a to především z toho důvodu, že jsem osobně přesvědčená o jejich kvalitě. Toto přesvědčení doplňuje také fakt, že všechny tři organizace fungují a mají velmi dobré výsledky.

Problematice střetu zájmů, korupce ve veřejné správě a zvyšování transparentnosti veřejného sektoru se věnuje občanské sdružení **Oživení**. Svou činnost soustředí na monitorování případů korupce, přípravě systémových opatření a samotnému šíření protikorupčního know-how. Podílí se také na přípravě legislativních opatření na úrovni vlády. Mezi nástroje, které jsou podle této organizace v boji proti korupci nejefektivnější, patří přístup k informacím, veřejný dohled (poukázání na pochybení), média, legislativní nástroje, vhodně zvolená protikorupční strategie, za-

hrnující v sobě systémová opatření, nastavení interních předpisů, pravidla samosprávy, důvěru občanů.

Občanské sdružení **PragueWatch** bylo založeno, aby kriticky hodnotilo rozvoj Prahy a pražské městské politiky obecně. Cílem této organizace je zvyšovat transparentnost v plánování města a informovat veřejnost o probíhajících i plánovaných problematických kauzách. Za nejdůležitější nástroj v oblasti boje proti korupci PragueWatch považuje vznik platformy o korupčních kauzách, sloužící zároveň jako jejich „kronika“, informace od aktivních občanů, kteří čtou úřední desky a výběr zpráv z úředních desek.

Na lokální úrovni městské části Praha 3 působí občanské sdružení **Kauza3** provozující stejnojmenné internetové stránky, které slouží jako občanský časopis pro Prahu 3. Ten vznikl jako otevřená alternativa zdejších Radničních novin, které se v posledních letech staly propagačním nástrojem jedné politické strany. Pro Kauzu3 jsou důležitými nástroji v boji proti korupci popularizace komunální politiky směrem k občanům, medializace korupční problematiky, korupční newsletter, vzdělávání občanů, zavedení institutu whistleblowing (upozornění instituce nebo orgánu oprávněného k prověření či zakročení na nelegitimní, neetické nebo nezákonné praktiky na pracovišti – zde míněno jako whistleblowing z řad zaměstnanců veřejné správy).

Zvýšit transparentnost si klade za cíl také občanské sdružení **Naši politici**, které spravuje dva nezávislé informační portály (www.nasipolitici.cz a www.budovanistatu.cz), na kterých jsou zveřejňovány informace o činnosti veřejné správy a jejich volených představitelích. Za hlavní nástroj veřejné kontroly lze u této NNO považovat postupně budovanou a aktualizovanou databázi politiků a lobbistů. Podle této organizace by boji proti korupci nejvíce prospěla profesionalizace neziskového sektoru, open data (mít k dispozici otevřené datové zdroje), odbornost v daném segmentu působení neziskové organizace, analýza dat z veřejných informačních zdrojů a zlepšování legislativního procesu v oblasti boje proti korupci.

Veřejný zájem hlídá a odpovědnou správu hájí NNO **Transparency International – Česká republika** (dále jen TIC), jejímž hlavním úkolem je mapování stavu korupce nejen na území Prahy, ale na území celé České republiky. Své cíle naplňuje TIC prostřednictvím prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legis-

lativy i soukromého sektoru. Vedle projektů, které se z dlouhodobého hlediska věnují konkrétním oblastem (např. problematika střetu zájmu, problematika veřejných zakázek apod.), TIC provozuje také právní a vzdělávací služby. Za nejdůležitější nástroje v boji proti korupci organizace považuje právní poradenství, analýzu fungování státní správy a nakládání s veřejnými prostředky a vzdělávání úředníků.

Za velmi důležitou organizaci, která podporuje boj proti korupci, považují také organizaci **ZIndex**, jejíž hlavní činností je hodnocení zadavatelů veřejných zakázek, a to prostřednictvím veřejného portálu www.vsechnyzakazky.cz. ZIndex v rámci boje proti korupci považuje za vhodné nechat se inspirovat zahraničními zkušenostmi (například různými korupčními kauzami), které mohou vést k zavádění jistých podmínek (sladování s unijní legislativou). Boj proti korupci je podle této organizace závislý také na zodpovědnosti vysoce postavených úředníků. Vhodný je pro posilování boje proti korupci využívat také nástroj veřejné ostudy při zadávání veřejných zakázek, důležitá je také elektronizace databáze veřejných zakázek.

Boj pro otevřenost veřejné správy – to je hlavní heslo NNO **Otevřená společnost**, která prostřednictvím webového serveru www.otevrete.cz podporuje občany a úřady při uplatňování zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato organizace tudíž ke konsolidaci občanské společnosti přispívá díky rozvoji principů a prosazování politiky založené na kultuře práva a ochrany lidských práv. V boji proti korupci považuje tato organizace za nejefektivnější nástroje policejní represi, která dokáže vyvolat otřes v korupčních strukturách, přístup k veřejným informacím, vznik různých databází se strukturovanými daty, medializace korupčních kauz, právní poradenství (podávání žalob, vedení soudních sporů apod.).

Boj proti korupci posiluje také další NNO nazvaná **Nadační fond pro boj proti korupci** (dále jen NFPK), jejímž heslem je známé „nebát se a nekrást a ne nakrást si a nebát se“. Tato organizace podporuje projekty odhalující korupci a tím přispívá k budování etických hodnot ve společnosti. Vhodné podle této organizace je v boji proti korupci využívat následující nástroje: prosazování legislativních změn (např. návrh novely zákona o veřejných zakázkách a zaknihování anonymních akcí), analýzu korupčních kauz a jejich řešení (odrazuje úředníky veřejné správy od korupčního jednání), dostupné informace, práci s analytickými nástroji (např. tvorba

vlastnických struktur), medializaci korupčních kauz (např. vydávání protikorupčního newsletteru).

K rozvoji otevřené společnosti přispívá také nadace **Open Society Fund**, která prosazuje systémové změny vedoucí k posílení demokracie v celé České republice. Tato organizace je mezinárodního charakteru, působí ve více než 70 zemích světa a jejím hlavním cílem je podpora NNO, občanských iniciativ i jednotlivců tak, aby se občanská společnost stala aktivní a dokázala tak co nejvíce ovlivnit prostředí ve své zemi. Nadace Open Society Fund tento rok založila Fond Otakara Motejla⁶⁹, který podporuje občanské iniciativy, které dohlížejí na státní správu a zapojují občany do rozhodování a v partnerství s veřejnou správou vytvářejí v Česku poctivější prostředí (souhrnně - watchdog organizace)⁷⁰. Tato organizace v boji proti korupci považuje za důležité finanční prostředky, prostřednictvím kterých jsou financovány projekty podporující boj proti korupci, advokační činnost, systémové změny v oblasti legislativy.

Prostřednictvím analýz a doporučení veřejné politiky se snaží napomoci k rozvoji občanské společnosti **Respekt Institut o.p.s.** Na aktuální témata se snaží upozorňovat prostřednictvím veřejných debat a investigativní činností. Činnost této organizace je založena na práci s médii, zřejmě z toho důvodu považuje tento nástroj v oblasti boje proti korupci za nejdůležitější. Důležité je podle ní také spolupracovat s novináři, pořádání tematických výstav, seminářů apod. zaměřených na boj s korupcí, pořádání veřejných debat s občany, návrhy represivních opatření v protikorupční sféře, práce se studenty (vzdělávání nové generace).

Poslední neziskovou organizací, se kterou jsem dělala dotazníkové šetření, je občanské sdružení **Pražské fórum**, které se zaměřuje na posilování transparentnosti magistrátu, prostřednictvím komunikace s občany a neziskovými organizacemi. Tím, že se účastní zasedání zastupitelských výborů a vyjadřuje se k jednání, upozorňuje toto sdružení například na špatné hospodaření s penězi apod. Jako efektivní nástroje

⁶⁹ Nadace Open Society Fund: Fond Otakara Motejla. www.osf.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://www.osf.cz/fond-otakara-motejla-rozvoj-pravniho-statu/fond-otakara-motejla>

⁷⁰ Z anglického překladu pod pojmem „hlídací pes“ známe jako organizace neziskového sektoru, jejichž cílem je dohlížet na určité mechanismy uvnitř společnosti jako např. její morální principy či korektnost činitelů v určitých otázkách týkajících se kontroverzních témat, k nimž korupce právě patří.

v boji proti korupci vnímá tato organizace transparentnost v oblasti politického působení, větší zájem občanů o problematiku korupce, manuál pro občany na magistrátním webovém serveru, možnost on-line interpelace občanů, vyvolání strachu ze zbavení funkce u politiků.

Magistrát hl. m. Prahy představuje hlavní instituci, která má boj proti korupci na území hl. města Prahy na starosti. Sestavuje hlavní dokument, který je v rámci veřejné správy k potírání korupce na území hlavního města zaváděn do praxe, a sice Protikorupční strategii hlavního města Prahy, spravuje hlavní protikorupční portál i protikorupční linku, a v zásadě díky svému postavení koriguje a spolupracuje na jednotlivých projektech s ostatními NNO.

Problematiku práce mají v rámci magistrátu v gesci tři subjekty. Přímo ve struktuře magistrátu se jedná o odbor kontroly, ve struktuře orgánů zastupitelstva je to potom Bezpečnostní výbor a Kontrolní výbor (politické orgány).

Svůj čas mi pro získání velmi kvalitních informací věnovali tři radní, kteří mají na starosti boj proti korupci ať už v rámci legislativy či Kontrolního výboru.

Spolupráce k mému překvapení ze strany dotazovaných probíhala během rozhovoru bez problému. Všichni aktéři přistupovali k výzkumu s ochotou a zájmem.

3.5 Interpretace výsledků

Následující podkapitoly přináší analýzu dat, které byly díky kvalitativnímu výzkumnému šetření získány.

Z podstaty kvalitativního výzkumu vyplývá, že získaná data nemají jako u výzkumu kvantitativního strukturovanou podobu, což samozřejmě ovlivňuje způsob jejich vyhodnocování. Cílem vyhodnocování získaných dat je jejich smysluplná prezentace ve formě (struktury), která vyhovuje stanoveným výzkumným otázkám a zvoleným hypotézám. S ohledem na tato fakta byl zvolen postup hloubkového proniknutí do dané problematiky, při kterém byla data holistickým způsobem prezentována tak, aby závěry představovaly posouzení dat jako celku.

Každá z následujících podkapitol se týká určitého celku informací, které se logicky vztahují k jedné ze zvolených výzkumných otázek. Cílem této práce nebylo srovnání odpovědí jednotlivých NNO, proto data nejsou prezentována v tabulkové (statistické) podobě. Tam, kde existuje výčet nějakých dat, pro přehlednost uvádím jejich souhrn, a to vždy za analýzou dané problematiky.

Vzhledem k citlivosti tématu bylo vyhověno žádosti zástupců NNO a Magistrátu a byla zachována anonymita respondentů. Bez tohoto opatření by nebylo možné diplomovou práci zveřejnit.

3.5.1 Efektivnost nástrojů v boji proti korupci (Jak by měl boj s korupcí vypadat - jaké nástroje boje proti korupci nestátní neziskové organizace a veřejná správa používají?)

V této kapitole je hodnocena efektivita současně využívaných nástrojů v boji proti korupci, a to jak ze strany NNO, tak ze strany magistrátu. Analýza přináší také odpovědi na otázku, s jakými potížemi se dané subjekty setkávají při jejich implementaci. Analyzovány jsou také názory na to, jaké nástroje by měly být v budoucnosti zavedené tak, aby se boj proti korupci stal efektivnějším.

V souvislosti s tématem je třeba nejprve uvést, jaké nástroje považují jednotlivé NNO z hlediska efektivnosti ve všech oblastech jejich využití za nejpodstatnější. Jistě není překvapivé, že NNO se shodují, že v souvislosti s bojem proti korupci je

velmi problematické stanovit pouze jeden nejefektivnější nástroj. Vysvětlení pro toto tvrzení zaznělo například od zástupce občanského sdružení Oživení, který problematiku okomentoval následujícími slovy: „*Je důležité pochopit, že nástrojů a prostředků pro oblast boje s korupcí je celá sada, že z nich nelze vyhodnotit jeden jako ten nejefektivnější, myslím, že je důležité využívat hned několik nástrojů, a to pokud možno vzájemně.*“ Toto tvrzení zástupce Oživení vysvětluje tím, že podle něj nikdy nebude existovat jen jeden nástroj, který by situaci v oblasti korupce zlepšil. V oblasti korupce jde podle něj právě o komplexní využití všech dostupných nástrojů tak, aby neexistovala žádná oblast, která by se mohla případně obejít.

Obdobně se k problematice staví také zástupce obecně prospěšné společnosti Respekt Institut, který tvrdí, že „*obecně je v boji s korupcí problematické mluvit o jednom nástroji. Je to proto, že nemůžete použít jen jeden nástroj, i když připouštím, že v určitých úrovních společnosti, zasažené korupcí, klíčové nástroje zřejmě stanovit jde*“.

Všech jedenáct NNO se také shodlo, že pokud mají konkrétně jmenovat nějaký nástroj, který je v boji proti korupci nejdůležitější, je třeba jmenovat především transparentnost a posilování povědomí veřejnosti o dané problematice. Proč právě tyto dva nástroje? Odpovědí na otázku může být například vysvětlení zástupce občanského sdružení Kauza3, který tvrdí, že když je situace otevřená a transparentní, výrazně se zmenšuje prostor pro protikorupční jednání.

Transparentnost ovšem představuje poměrně abstraktní problém, na tomto místě je možná vhodné vysvětlit, jakým konkrétním způsobem lze podle zpovídaných subjektů transparentnost praktikovat. „*Transparentnost je důležité praktikovat v jednotlivých podnástrojích, jako je například přístup k informacím*“, tvrdí zástupce projektu Otevřete.cz. Jedině tak, že bude transparentnost provázet jednotlivé dílčí nástroje v boji proti korupci, je možné ji považovat podle tohoto odborníka za preventivní nástroj.

Odborník z Kauzy3 se k problematice vyjádřil následovně: „*Naším hlavním prostředkem k posilování transparentnosti je vydavatelská činnost pražského zpravodaje, ve kterém se na rozdíl od radničního periodika, propagujícího jednostranně zaměřené aktuální kauzy, objevují protichůdné a alternativní názory.*“

Transparentnost považuje za důležitý nástroj také organizace, která má tento pojem ostatně v názvu - Transparency International CZ. Zajišťuje ji prostřednictvím právního poradenství, které poskytuje a považuje ho za bezprostřední ochranu občanů, dále také projektovou činností, prostřednictvím které jsou analyzovány určité oblasti, ve kterých se nějakým způsobem nakládá s veřejnými prostředky. Transparentnost je ze strany organizace zajišťována také prostřednictvím investigativní činnosti, týkající se zpracování nejrůznějších případových studií a jednotlivých korupčních kauz. V neposlední řadě je třeba zmínit také oblast vzdělávání, díky které se oblast korupce může stát transparentnější.

Právě oblast vzdělávání považuje zástupce této organizace za jeden z prostředků, kterým lze zvyšovat obecné občanské povědomí o problematice korupce – nástroj, který zpovídáné organizace uváděly vedle transparentnosti za velmi důležité.

Obecné povědomí neboli občanské uvědomění (awareness) podle zmíněného odborníka s problematikou transparentnosti úzce souvisí. Občanská uvědomělost v České republice je podle něj nedostatečná. Tento problém komentuje další z respondentů slovy: *„Myslím si, že u nás hraje velkou roli zkušenost, že nejlepší je do ničeho se moc nemíchat a spíš se držet zpátky. To se samozřejmě dále projeví ve fungování společnosti, ve které se hromadí nespokojenost a kde převládá názor, že v ní stejně dělají politiku jen ti, kteří na to mají žaludek“.*

Podpora informací, tedy informovanosti, představuje jeden z velmi stěžejních nástrojů v boji proti korupci. S tím souhlasí také zástupce občanského sdružení PragueWatch, který je přesvědčen, že občan by měl mít možnost kompetentně posoudit, zda je určité jednání transparentní, nebo potenciálně korupční. *„Aby mohl občan kompetentně rozhodovat, musí mít plné informace, jedině potom může udělit něco, čemu se říká informovaný souhlas“*, vysvětluje své tvrzení dotazovaný zástupce organizace a dodává, že vzdělávání občanů provádí PragueWatch například prostřednictvím informování o mediálně známých kauzách ve světle všech dostupných nezmanipulovaných údajů.

S tímto postupem souhlasí i mnoho dalších NNO, například Respekt Institut: *„Podvědomí veřejnosti se vytváří na základě zpracovaných kauz v médiích, kde ale*

získává neúplné informace. Proto je třeba informace dávat do souvislostí tak, aby občané například věděli co dělat, na koho se obrátit atd.“ Z tohoto důvodu Respekt Institut pořádá například veřejné debaty na toto téma.

Transparentnost a vzdělávání tedy představují dvě hlavní opatření. Těm přisuzují důležitost všechny NNO. Každá z organizací je však zaměřena trochu jinak, podle toho také vypadala i volba dalších nástrojů, které jednotlivé NNO považují za důležité.

Zajímavé je také dozvědět se, jaké nástroje v souvislosti s bojem proti korupci považuje za nejdůležitější magistrát, institut, který zajišťuje boj proti korupci v Praze na úrovni samosprávného působení.

Jeho představitelé považují za nejefektivnější způsob boje proti korupci spolupráci s neziskovými organizacemi, nastavení kontroingu a zodpovědnost úředníků. Jeden z radních zdůrazňuje že *„v současnosti si myslím, že v praxi je nejefektivnější nástroj lidské vědomí – je třeba, aby co nejvíce lidí vědělo (mělo právo a šanci) vidět do věcí, týkajících se fungování veřejné správy“*.

Podle slov nejmenovaného radního představují nejefektivnější nástroj v boji proti korupci na úrovni magistrátu především personální opatření, týkající se fungování jednotlivých pracovních týmů, odborů apod. Dalším důležitým nástrojem jsou podle tohoto zástupce veřejné správy také vhodně nastavené procesní postupy (například v oblasti zadávání veřejných zakázek).

„Korupce je především o lidech“, je přesvědčen další radní. *„Můžeme mít nastaveno spoustu procesních postupů, můžeme systém jaksi ztlížit tak, aby ke korupci nedocházelo, nicméně korupční prostředí je dáno lidským faktorem, kde si lidé bohužel neuvědomují, že brát nebo nabízet úplatek se nemá, neboť je to v rozporu se základními hodnotami ve společnosti“*, komentuje dále situaci. Hodnotí dále, že filosofické diskuse o lidských hodnotách jsou k ničemu, proto se magistrát snaží nastavit základní transparentní postupy, jak jen to jde.

O tom, že veškeré jednání, které může způsobit korupční prostředí, závisí na lidském faktoru, jsou přesvědčení všichni tři radní, kteří se svěřili, že podle jejich názoru v České republice celkově panuje nezdravé prostředí. *„Po těch generacích*

komunismu, kdy bychom měli mít dostatečný rozhled, mě situace s korupčním prostředím zklamala. Doufám, že moje děti už budou opravdu někde jinde. Nám se bohužel situace nepodařila změnit. Z jednoho extrému jsme jen sklouzli do extrému druhého“, komentuje situaci jeden z nich.

Vzhledem k tomu, že všichni tři respondenti, se kterými jsem na magistrátu hovořila, se na základě svých zkušeností z oblasti korupce shodly, že je to právě lidský faktor, který představuje jeden z nejdůležitějších nástrojů v boji proti korupci, požádala jsem o názor na tuto problematiku známého odborníka, psychologa Jeronýma Klimeše. Ten potvrzuje, že chování lidí je dané (viz příloha V) a že v souvislosti s korupcí z větší části záleží na tom, jak je nastavený systém. V České republice je korupční jednání podle tohoto odborníka dané tím, že se zkrátka vyplácí, že většinu lidí nic nestojí. Klimeš dodává: *„Dříve za dob komunismu se lidé honili za statky, měli hlad, dnes se honíme za příjemnými pocity – jen se tedy změnil cíl.“*

Jaká cesta tedy podle Klimeše z této nepříjemné situace vede? Jedná se o nalezení míry neuspokojení v tom, že lidem bude korupční prostředí vadit. *„Opět opakují, není to otázka lidí“*, vyvrací Klimeš názor radních a vysvětluje své tvrzení následujícími slovy: *„Aby systém fungoval, musíte trestat lidi za to, že oni netrestají. Nestačí trestat lumpy, ale ty, kteří netrestají“*.

Všechny výše uvedené nástroje představují podle NNO i magistrátu velmi dobrý způsob, jakým lze s korupcí bojovat. Je patrné, že nástrojů existuje mnoho, každá z organizací využívá ty nástroje, které jsou pro její činnost adekvátní. Existují však podle zpovídaných institucí nějaké překážky a limity v jejich implementaci?

Jedním ze zmiňovaných problémů implementace nástrojů v boji proti korupci ze strany NNO je dlouhodobé podfinancování. *„Máme potom omezené zdroje, ze kterých můžeme finanční prostředky čerpat a s tím potom dále souvisí samozřejmě také nedostatečné personální zajištění projektů, expertní zázemí atd.“* vyjadřuje se k problematice zástupce z organizace Naši politici a dodává, že finanční prostředky ovlivňují kvalitu práce neziskových organizací. *„Stát se k naší části neziskového sektoru chová zcela macešsky, dotuje ho pouze směšnými částkami“*, uvádí k problematice tento odborník.

Nedostatek profesionalizace na straně NNO považuje za velké mínus v oblasti boje s korupcí vedle Respekt Institutu také Kauza3, jejíž zástupce jako příklad běžné praxe uvádí následující situaci: „*Já, jakožto běžný občan například zažádám na městské části o záznam z jednání zastupitelstva, který městská část stejně pořizuje. Když mi ho nebudou chtít dát, nechají si od právního odboru radnice z peněz daňových poplatníků zjistit obsáhlou odpověď, proč mi ten záznam dát nemohou*“. Další bariéru zástupce Kauzy3 spatřuje v tom, že většina členů NNO svou práci odvádí na základě dobrovolnosti, tedy ve volném čase, zatímco instituce, od kterých mají být získávány informace, případně které jsou předmětem korupčního šetření, disponují zaměstnanci, kteří se komunikací s občany mohou zabývat oficiálně v pracovní době.

Dalším problémem je nedostatečná efektivita fungování neziskového sektoru. Hned několik zástupců zpovídaných NNO zmínilo, že problém spočívá v tom, že na současném trhu existuje pouze málo organizací, které fungují na profesionální bázi a celá řada dalších, které o sobě tvrdí, že fungují protikorupčně, jsou postaveny na amatérském základě. „*Tyto organizace nejsou schopny často produkovat odpovídající profesionální výstupy, jejich práce se často překrývá, nedotahují práci do konce, jak potom má být implementován například nástroj vzdělávání veřejnosti?*“ vyjadřuje se k problematice zástupce sdružení Naši politici.

Jako závažný se jeví také problém spočívající v bariérách ze strany veřejné správy. Tentýž expert problematiku nazývá „*rizikem protiakce ze strany zkorumpovaných a korumpujících*“. Podle tohoto odborníka se stává, že v případě, že se nějaká organizace zabývá určitou operativní prací a poukáže na korupční případ, nastává právě ono zmiňované riziko protiakce ze strany politiků, lobbistů, firem apod. S touto problematikou podle něj souvisí právě i problematika financování. „*Otázkou proto zůstává, jestli má být činnost neziskového sektoru podporována veřejnými penězi. Neziskové organizace by se mohly snadno dostat do střetu zájmu*“, upřesňuje.

S problematikou souhlasí také PragueWatch: „*V České republice je stále vidět neochota veřejné správy*“, a jako příklad její zástupce uvádí malou snahu v usnadňování orientace ve veřejném dění, což podle jeho názoru samozřejmě zásadním způsobem limituje jakoukoliv transparentnost veřejného sektoru.

Stejně hodnotí problematiku implementace protikorupčních nástrojů také zástupce Open Society Fund Praha, který tvrdí, že *„občas jako by NNO bojovaly s nějakým proudem, který má v určitých institucích velkou oporu“*.

Zajímavým přínosem v této oblasti jsou názory zástupce z organizace Transparency International, který hovoří o tzv. reputačním riziku. Tento pojem vyjadřuje v praxi situaci, kdy se určitá NNO pohybuje v korupčním prostředí (např. vyšetřuje v rámci určité oblasti pro veřejnou správu korupční rizika) a je tak *„reputačně ušpiněna“*. Zástupce vysvětluje: *„Reputační riziko znamená, že vstoupíme do nějakého vztahu, který je potom možné interpretovat jinak. Na jednu stranu svým protikorupčním šetřením, například ministerstvu, ušetříme finanční prostředky, na stranu druhou potom čelíme kritice, že vstupujeme do smluvního vztahu s institucí, ve které se korupce objevuje a je tudíž schopná si nás koupit. Na to je těžké protiargumentovat.“*

Velmi silným argumentem se zdá být také problematika zavádění legislativních opatření, která souvisí s nejednotností politického spektra v oblasti boje proti korupci. Záležitost komentuje zástupce Nadačního fondu proti korupci následovně: *„My se o něco snažíme, jde to velmi pomalu, ale nakonec se nám po dlouhých vyjednáváních podaří prosadit nějaké legislativní opatření, o kterém předešlí politici tvrdili, že to není možné“*, a jako příklad uvádí problematiku zaknihování akcií, tedy akcií registrovaných na účtu cenných papírů.

Omezující záležitostí je pro NNO také to, že při vytváření protikorupčního prostředí nedisponují nástroji, které má k dispozici například Bezpečnostní informační služba či Policie České republiky. *„To omezení pociťujeme tak, že nemáme veškerou pravomoc, snažíme se alespoň využít, co máme, například důvěru veřejnosti“*, komentuje problematiku limitující faktor v boji proti korupci výše uvedený odborník.

Zástupce z Open Society Fund Praha k tomu dodává: *„Jsme si vědomi, že veškeré dění v oblasti vyšetřování korupce stojí na realizátorovi, v tomto směru to mají NNO velmi těžké“*. Tento expert otvírá další oblast, která je z hlediska implementace protikorupčních nástrojů problematická, a sice oblast nedostatečné spolupráce mezi jednotlivými NNO navzájem. *„Současně jsme ve fázi, kdy si neziskové organizace mezi sebou začínají pomáhat, začínají se spojovat, radit se. Je jim totiž jasné, že na-*

příklad porazit ČEZ (pozn. autora: České Energetické Závody, dominantní výrobce elektřiny v České Republice) i jedna velmi schopná nezisková organizace sama nedokáže“.

Úspěšnost zavádění protikorupčních nástrojů nezávisí podle něj pouze na snaze spolupráce jednotlivých NNO, ale také ve větší integrovanosti spolupráce NNO s ostatními institucemi, jako jsou policie či státní zastupitelství.

Boj s korupcí představuje složitý proces, skládající se z mnoha dílčích podprocesů. Kompatibilita těchto dílčích záležitostí představuje důležitou podmínku toho, aby byl proces úspěšný. A právě na nekomplexnost procesu jako na možné úskalí v případě implementace nástrojů pro boj s korupcí upozorňuje zástupce Kauzy3. *„Nesmí se polevovat. Boj s korupcí je každodenní titěrná práce. Není možné nabýt dojmu, že když zastupitelé například podepisují etický kodex, nemusí se už sledovat, zda poctivě odevzdávají svá majetková přiznání“*, vysvětluje zástupce organizace svou myšlenku.

Výše jsou shrnuty všechna úskalí v oblasti implementace protikorupčních nástrojů, která v podstatě v různých variantách zazněla od všech zástupců zpovídaných organizací. Z rozhovoru se zástupci NNO vyplynul také jeden obecný fakt, a sice že pokud jde o prosazování nějakých větších a zásadních protikorupčních nástrojů, není pro ně díky současné politické situaci zkrátka prostor. Všechna taková opatření se totiž týkají nějakého mocenského monopolu, který dokáže vynaložit silný odpor na to, aby zavedena nebyla.

Zajímavým příspěvkem do diskuse ohledně úskalí při implementaci protikorupčních nástrojů je také otázka spolupráce s médii. Jak vyplývá z analýzy v předchozím textu, média představují v problematice prosazování protikorupčních opatření důležitý nástroj. Upozorňují totiž prostřednictvím jednotlivých kauz na korupční jednání a na nedodržování zákona.

Za úskalí v používání nástrojů považuje nedostatečnou práci neziskových organizací s médii zástupce Oživení, který tvrdí, že situace je taková proto, že v médiích dochází velmi často ke zkreslování informací. *„Pokud je svolána tisková konference nebo média na nějakou kauzu upozorní, dochází zároveň k velké selekci*

informací, které jsou nakonec občanům předkládány“, vysvětluje odborník svůj postoj.

S tím souhlasí i jeden z radních magistrátu, který k problematice dodává: *„Aby dnes novináři prodali své noviny, jdou po senzacích, průšvihů, ale pozitivní věci je nezajímají. My zástupci z řad veřejné správy můžeme udělat cokoli, můžeme být otevření apod., ale je to k ničemu. Nedávno byla například otevřená první interaktivní galerie pro děti v Praze. Nejmenovaná redaktorka mi k tomu řekla, že to není zajímavé téma“*. Takto tedy vysvětluje radní, jakým způsobem média dokáží ovlivňovat skutečnost.

Níže, v tabulce č. 2, jsou uvedena rizika tak, jak je vnímají jednotlivé NNO. Jak je vidět z tabulky, některé NNO vzhledem ke svému působení byly schopné uvést pouze jednu bariéru, jiné se na problematiku implementace protikorupčních nástrojů dívají z globálního hlediska a dokáží tudíž vyjmenovat větší množství implementačních bariér.

Je třeba také analyzovat, jaké nástroje v souvislosti s bojem proti korupci považuje za nejdůležitější magistrát, institut, který zajišťuje boj proti korupci v Praze na úrovni samosprávného působení.

Tabulka 2 **Souhrn rizik bránících podle NNO implementaci efektivních nástrojů v oblasti boje proti korupci**

Riziko	Organizace
nízká profesionalita neziskového sektoru	<i>Naši politici</i>
nedostatek finančních prostředků	<i>Naši politici Kauza3</i>
nedostatek kooperace mezi institucemi	<i>Naši politici Open Society Fund Oživení</i>
nedostatečný zájem občanů o problematiku korupce	<i>PragueWatch Oživení Kauza3</i>
bariéry ve veřejné správě (např. neochota poskytovat dostatečné množství informací)	<i>PragueWatch Respekt Institut Oživení</i>
odpor mocenského monopolu proti korupčním opatřením	<i>Transparency International</i>
reputační riziko	<i>Transparency International</i>
zastašování, snaha o diskreditaci	<i>Transparency International</i>
nedostatečné politická vůle realizovat změny	<i>Transparency International</i>
špatná kvalita dat poskytovaných veřejnou správou	<i>zIndex Otevřete.cz Respekt Institut</i>
zdlouhavost zavádění nových legislativních opatření	<i>Nadační fond proti korupci Pražské fórum Oživení</i>
absence sofistikovaných nástrojů	<i>Nadační fond proti korupci</i>
nedostatečná profesionalizace NNO	<i>Kauza3 Respekt Institut</i>
nízká míra pozornosti vůči korupčním kauzám	<i>Pražské fórum</i>

Zdroj: Vlastní zpracování.

Poněkud odlišně vnímá problematiku implementace protikorupčních opatření magistrát, instituce, která problematiku boje s korupcí na rozdíl od NNO přímo řeší. Jeden z radních například spatřuje problém v implementaci jednoho z nejdůležitějších nástrojů – transparentnosti – ve funkčnosti jejího zavádění. Tvrdí, že jedna věc je transparentní prostředí a věc druhá potom fungování struktury jako

celku. „*Je hezké udělat systém transparentnější, ale na druhé straně musíme neustále hodnotit také to, aby ona míra transparentnosti neochromila chod úřadu. To je ta záležitost nastavení parametrů, kterou mám na mysli. Kam až můžeme z hlediska transparentnosti zajít, abychom zachovali nějakou proporcionalitu mezi ní a funkcí celého systému*“, vysvětluje své stanovisko radní a dodává, že mnohdy se na magistrátu řeší nějaký záměr, či dobrá myšlenka, od kterých je posléze ustoupeno právě z hlediska nefunkčnosti.

Za Kontrolní výbor oblast implementace protikorupčních nástrojů komentuje další radní, který za velké zjednodušení v této oblasti považuje jednotnou politickou vůli. V podstatě uvádí ten samý názor, jako jeho kolegové, i když ho nevztahuje přímo k problematice transparentnosti. Také on tedy dává problém implementace nástrojů do souvislosti s problematikou funkčnosti: „*Je důležité, aby nástroje nezabránily fungování města, tedy myslím ve vztahu k městským částem, ve vztahu k právníckým osobám. Když totiž doženeme všechno až do absurdní podoby, tak by se mohlo stát, že jakýkoliv výkon samosprávy by byl nemožný*“, komentuje situaci.

Další z radních dále spatřují velkou bariéru nejen v implementaci protikorupčních nástrojů, ale i celého protikorupčního procesu v absolutně nepřehledné situaci celé oblasti. Svými slovy v podstatě potvrzují problematiku funkčnosti, o které bylo výše hovořeno. „*V oblasti protikorupce vládne taková hysterie, že je to v rámci fungování vlastně na obtíž. Myslím si například, že protikorupční zákon, který je přijatý, je ve své byrokracii naprosto zdrcující. Je mi opravdu líto poctivých politiků a úředníků, kteří musí procházet celé martyrium. Vypsát dnes zakázku za milion korun, je tragédie*“, svěřuje se se svým názorem a potvrzuje tak, že nadmíra protikorupčních opatření může být někdy kontraproduktivní.

Problém spatřuje tento radní v problematice současných zákonů, které podle jeho názoru nelze v dohledné době vhodně pozměnit.

Stejně tak, jako dostali zástupci NNO a magistrátu příležitost vyjádřit se ke stávajícím nástrojům, které v boji proti korupci používají a považují je za neefektivnější a k problematice jejich implementace, dostali také možnost vyjádřit svůj názor na to, jaké nástroje představují příležitosti v boji proti korupci pro budoucnost.

Podle názorů zástupců NNO existuje mnoho nástrojů, které by mohly v budoucnosti přispět v oblasti boje proti korupci. Jako základ pro jejich implementaci do současného systému je třeba vycházet z kvalitně sestavené strategie. Tento názor potvrzuje za všechny občanské sdružení Naši politici, které je dále přesvědčivé, že jedním z oněch nejdůležitějších nástrojů je zaprvé profesionalizace neziskového sektoru a jeho spolupráce s veřejnou správou. *„Je důležité, aby se neziskový sektor stal partnerem právě veřejné správě, vládě, státní správě a veřejným institucím. Neziskový sektor by měl být partnerem sebevědomým, partnerem, který disponuje expertním zázemím a dokáže tudíž velmi účinně nastavovat zrcadlo, poukazovat na problematické body a v podstatě se stát expertním partnerem vládě“*, vysvětluje postoj za organizaci její zástupce.

Zástupce PragueWatch uvedl, že v budoucnosti by se měl boj s korupcí zaměřit na odstranění současného deficitu informování. Klíčovou formou informování by mělo být podle tohoto zástupce informování přes internet, protože současná forma informování občanů přes úřední desku je podle něj nedostačující. Informace, které si budou moci občané vybrat, by měly mít strukturovanou podobu. Tímto způsobem by byla naplněna nezbytná rovina participace občanů na problematice boje proti korupci. Je to právě zapojení veřejnosti, které je třeba do budoucnosti posilovat tak, aby nemělo pouze formální charakter, ale vedlo skutečně k reálným výsledkům.

Ke všem výše zmiňovaným změnám, které by podle odborníků na protikorupční problematiku mohly do budoucna představovat nové příležitosti, je samozřejmě zapotřebí dostatečné množství finančních prostředků. Proto i ty lze považovat za příležitosti změn do budoucna. To potvrzuje například zástupce Transparency International následujícími slovy: *„V současné době jsou všechny neziskové organizace limitovány materiálními podmínkami, ve kterých musí pracovat. Umím si představit, že lépe a efektivněji by se dalo pracovat, kdybychom peněz měli více. Více personálu by pokrylo více kauz“*.

Tento odborník dále potvrzuje mínění zástupců magistrátu, že je to právě jednotná politická vůle, která v současnosti v oblasti boje s korupcí chybí a která je do budoucna potřebná pro to, aby se mohla oblast efektivně rozvíjet.

Podfinancování uvádí jako velký problém a jako výzvu pro budoucnost také zIndex a jako příklad udává absolutně nevhodnou operativní techniku.

V tomto směru by bylo podle jejich zástupce efektivní zavést institut Státní pokladny v softwarové podobě, jako nového nástroje řízení veřejných financí.

„U nás se o zavedení institutu Státní pokladny hovoří od roku 1996. Tehdy se hovořilo o tom, jak by měla fungovat, téma se opět otevřelo v roce 2000, potom zase o čtyři roky později, dále ještě v roce 2007. Dnes máme rok 2012 a Státní pokladna stále nefunguje“, komentuje situaci zástupce zIndexu a v souvislosti s tím poukazuje také na neefektivní zacházení s finančními prostředky: *„IBM je šťastná jako blecha, protože mají krásný zdroj trvalých příjmů, protože neustále implementují státní pokladnu a nemůžou se dobrat konce“*. Státní pokladna je pro výše uvedeného odborníka elementární záležitostí, stěžejní proto, aby stát viděl, na co jsou finance vynakládány.

Stejně přesvědčení, které vyjádřil zástupce Našich politiků ohledně základní nutnosti zvolení vhodné strategie, vyjadřuje také zástupce zIndexu směrem k vhodnému nastavení legislativy, které považuje do budoucna za zásadní nástroj v boji proti korupci. Příklad si podle tohoto odborníka může vzít Česká republika z legislativních opatření ostatních evropských států, o kterých je přesvědčen, že v nich boj proti korupci funguje dobře. *„Zavedl bych například věc, kterou mají v Anglii“*, svěřuje se se svými zkušenostmi odborník, *„jmenuje se to Regulatory impact assesement a jedná se o to, že když se zavádí nový zákon, tak se dělá studie, jaký bude mít jeho aplikace v praxi dopad. U nás nikoho nenapadne, že bychom se měli starat o to, co nový zákon udělá, jak bude fungovat“*. Toto opatření je podle zástupce zIndexu důležité z toho důvodu, že když už doporučuje brát si příklad od ostatních zemí, je třeba také zjistit, zda dané zákony budou fungovat i v českém prostředí.

Dalším nástrojem, který by podle neziskového sektoru bylo vhodné pro efektivní fungování boje s korupcí do budoucna zefektivnit, je dohled nad vlastnickými strukturami. Zástupce z Nadačního fondu pro korupci například navrhuje vytvořit pracovní skupinu všech neziskovek, které se transparentnosti vlastnických struktur

věnují. „*Jsem přesvědčen, že tento nástroj by jistě do budoucna v boji proti korupci pomohl*“, nechal se odborník slyšet.

V tomto směru problematiku podpořilo prostřednictvím svého člověka také Oživení, které je přesvědčeno, že v České republice v oblasti potírání korupce naprosto chybí vhodně zvolená institucionální rovina. „*Máme Nejvyšší kontrolní úřad, nebo Úřad na ochranu hospodářské soutěže, také Úřad na ochranu osobních údajů, ale z nějakých důvodů záležitosti ve funkci těchto úřadů selhávají*“, uvádí k problematice.

Řešením této situace je podle jejich odborníka vybudování protikorupční agentury, která bude disponovat dohledovými orgány, a která bude spravovat všechny oblasti, u kterých je patrné, že jsou na korupci náchylné (veřejné zakázky, nakládání s majetkem, financování politických stran apod.). Tento nápad podporuje také zástupce projektu Otevřete.cz, který také navrhuje odebrat kompetence problematiky korupce rezortu ministerstva vnitra a zřídit pro tuto oblast např. zvláštní parlamentní komisi.

S nutností zavedení vhodných kontrolních mechanismů souhlasí také Open Society Fund Praha. Tuto změnu považuje pouze za jednu ze systémových nástrojů, které je třeba pro efektivnější boj s korupcí zavádět. Jako další uvádí například změny v legislativním procesu. Za stěžejní však považuje spíše měkkí nástroj, a sice prohlubování občanské zodpovědnosti.

Prohlubování občanské zodpovědnosti by odborníci na danou problematiku řešili formou strukturovaného silného občanského vzdělání, aby lidé věděli, o co se mají zajímat, do čeho se mohou zapojit, na co mají právo, co je jejich povinnost apod. „*Spíše než jako aktivizaci občana bych toto budoucí opatření nazval uvědomění si sama sebe jako občanské síly*“, uvádí smysl tohoto nástroje jeden ze zástupců neziskových organizací. Tento nástroj by mohl být podle všech zaváděn do praxe právě prostřednictvím NNO a uvádí, jak by systém fungovat neměl: „*V současné době vám nezisková organizace pošle maximálně manuál, co máte sledovat, na co si dávat pozor. Postavené je to ale především tak, že máte poslat peníze, protože oni umí informovat nejlépe. Víc je nezajímá*“.

Odborníci však připouští, že tento nástroj není zcela nový, že v současné době již pár organizací, které se na vzdělávání specializují, existuje (např. Člověk v tísni, centrum Občanského vzdělávání), a že i přesto, že je do těchto organizací investováno málo finančních prostředků, přesto má jejich činnost dopad. Přesto uvádí, že tato oblast je zanedbávána a měla by být do budoucna více aktivována.

Prohlubování občanské zodpovědnosti považuje za důležitý nástroj do budoucna také zástupce z Kauzy3, podle kterého je tlak veřejnosti důležitý například při navrhování zákonů. *„Je důležité, aby lidé spolupracovali, aby věděli, že například volí ty, kteří zakládají akciovky, skrze které je možné legálně vyvádět veřejné finance“*. Zástupce je přesvědčen, že se sice jedná o „běh na dlouhou trať“, nicméně že se přibližujeme západu, kde jsou lidé zvyklí starat se o to, co se v jejich státě děje. *„Myslím, si, že toto se hýbe pozitivním směrem“*, komentuje vývoj české občanské uvědomělosti.

Prohlubování občanského uvědomování zahrnuje také výčet budoucích nástrojů, které mohou oblast boje s korupcí učinit efektivnější, což uvádí za Pražské fórum jejich člen. Jaká konkrétní opatření by se podle něj na protikorupční problematiku měla v praxi pro to, aby se prohlubování občanského uvědomění realizovalo, učinit?

„Nástrojem budoucna by měl být určitě efektivní systém transparentního financování politických stran - ten by se dal využít při předvolebních kampaních. Dále by to mohli být občané zastoupení např. ve výběrových komisích při veřejných zakázkách. Měla by se posílit vazba mezi politiky a občany, mělo by být běžné pro obě strany setkávat se a konstruktivně vyjednávat. Obce by měly vytvářet prostory pro jednání s občany, snad nějaká ‚občanská centra‘ - místa, kde se člověk dozví, jak se píše petice atd.“, odpovídá na otázku zástupce Pražského fóra.

NNO se tedy shodují v tom, že existuje mnoho nástrojů, které jsou pro budoucí fungování oblasti boje proti korupci klíčové. Jejich shrnutí je uvedeno v tabulce č. 3.

Tabulka 3 **Souhrn rizik bránících podle NNO implementaci efektivních nástrojů v oblasti boje proti korupci**

Nástroj	Organizace
dohled nad vlastnickými strukturami	<i>Naši politici</i> <i>Nadační fond proti korupci</i>
legislativní změny	<i>Naši politici</i> <i>zIndex</i> <i>Respekt Institut</i>
posilování veřejné zodpovědnosti	<i>Naši politici</i> <i>Transparency International</i> <i>Kauza3</i>
větší politická zodpovědnost	<i>PragueWatch</i>
dostupnost a lepší strukturalizace informací o problematice korupce v on-line verzi	<i>PragueWatch</i>
více finančních prostředků na problematiku korupce pro NNO	<i>Transparency International</i> <i>zIndex</i>
zřízení institutu Státní pokladny	<i>zIndex</i>
celkové organizační změny v boji proti korupci	<i>Otevřete.cz</i> <i>Oživení</i>
transparentní financování politických stran	<i>Pražské fórum</i>
budování občanských center za účelem posilování vazeb mezi politiky a občanským sektorem	<i>Pražské fórum</i>
vznik jednotné platformy	<i>Respekt Institut</i>
zvýšení zodpovědnosti úředníků	<i>Respekt Institut</i> <i>Oživení</i>
kontrolní mechanismus na úrovni samosprávy	<i>Oživení</i>
vznik nezávislých státních kontrolních agentur	<i>Oživení</i>
efektivnější využití investic ve veřejné správě	<i>Oživení</i>

Zdroj: Vlastní zpracování.

Shrneme-li poznatky zástupců zpovídaných NNO, lze konstatovat, že nástrojů, které do budoucna mohou oblast boje s korupcí ovlivnit, existuje mnoho. Některé již existují a je třeba je pouze zefektivnit (týká se například legislativních opatření), jiné teprve čekají na svou realizaci. Nejedná se o žádná zcela inovativní opatření, neboť těch není třeba, navíc by zřejmě v současném politickém prostředí nebyla implementovatelná (tím je myšlena změna celého systému).

Z pohledu výkonu boje s korupcí na samosprávné úrovni k problematice boje s korupcí v budoucnosti se na úrovni magistrátu vyjádřil obšírně jeden z radních, podle kterého by systému boje proti korupci prospěla jistá úroveň centralizace. Svě tvrzení vysvětluje následovně: *„Pokud jde o širší koncepci, pravidla boje s korupcí, která jsou postupně implementována na nižší úrovni, existují. Týkají se příspěvkových organizací. Mnoho z nich však tato pravidla nerespektují. Kdyby pravidla každý subjekt respektoval, jednalo by se vlastně o to, že všechny organizace by respektovaly danou protikorupční strategii.“*

Dále je podle tohoto radního nutné do budoucna rozšířit implementaci protikorupční strategie také na obchodní společnosti, jako je například Dopravní podnik Praha. *„Dopravní podnik je ze sta procent vlastněn Prahou, s tím, že to právnická osoba nezávislá na Praze. Naším cílem je implementovat jednotlivé protikorupční body i na ty společnosti s majetkovou účastí Prahy“*, říká zmiňovaný radní. Pokud by měl správně výše uvedený systém pojmenovat, označil by ho za rozšíření kontrolních mechanismů.

Velký potenciál v boji proti korupci vidí radní do budoucna také v zakotvení institutu elektronických aukcí. Jde podle něj o mnohem transparentnější systém než obálková metoda, kdy subjekty nabízejí cenu v obálce s tím, že komise jednotlivé nabídky hodnotí. Transparentnost spatřuje radní jednak v tom, že je vidět kdo se aukce účastní a jednak v tom, že je vidět celá geneze soutěže.

3.5.2 Srovnání strategie NNO a veřejné správy, vývoj v čase

Tato kapitola přináší analýzu toho, jak se liší strategie boje proti korupci u veřejné správy a u neziskového sektoru. Analýza získaných dat přináší také odpověď na otázku, jakým způsobem se činnost v oblasti boje s korupcí poslední dobou změnila.

Ze studia problematiky protikorupčních opatření obecně plyne, že mezi činnostmi veřejné správy a NNO existuje jeden zásadní rozdíl, a sice že veřejná správa řeší problematiku korupce komplexně, prostřednictvím celonárodní strategie a strategií, které sestavuje samospráva, zatímco NNO se zabývají spíše dílčími záležitostmi. Problematiku výstižně komentuje zástupce PragueWatch v jedné z odpovědí ná-

sledovně: „*My neziskové organizace jsme tady od toho, abychom lidem řekli, že je něco špatně, protože se o to nezajímají. Veřejná správa tu záležitost potom řeší*“.

Činnost veřejné správy a NNO se musí nutně lišit i ve struktuře fungování. V institucích veřejné správy jsou například nastavené kontrolní mechanismy. Jako příklad lze v rámci samosprávné působnosti uvést Kontrolní výbory. Zástupce magistrátu uvádí, že i když tento orgán představuje jeden z nejmocnějších kontrolních mechanismů, připouští, že jeho funkce je zčásti určitě formální.

Každá organizace v boji proti korupci používá určité nástroje, které považuje v souvislosti se svou činností za nejefektivnější. Bylo také řečeno, že tyto nástroje představují kompletní možnosti, že žádné větší změny v současné době (např. změna celé koncepce boje proti korupci) činit nelze. Existovat však mohou rozdíly implementace těchto nástrojů v čase. Jakým způsobem tedy vnímají NNO posun oblasti boje proti korupci?

Posun k lepšímu podle NNO bezesporu existuje, ale je velmi pomalý. Toto tvrzení vysvětluje zástupce Nadačního fondu proti korupci tím, že čím více roste nátlak na prošetřování korupčního jednání, roste také sofistikovanost tohoto jednání. Další důvod toho, proč se oblast boje s korupcí posouvá k lepšímu velmi pomalu, udává další odborník, tentokrát z řad Našich politiků. Větší rozvoj podle něj brzdí nerealizovaná reforma systému státního zastupitelství a soudnictví.

Změna k lepšímu je podle tohoto zástupce Našich politiků reakcí na zvýšený zájem občanského sektoru o danou problematiku (nátlak neziskovek, zájem občanů) a velkou medializaci jednotlivých kauz. Jako konkrétní příklad posunu uvádí přerod postavení whistleblowerů, kteří na rozdíl od minulosti nejsou veřejnou správou stíháni pro vydání tajných informací, neboť veřejná správa nemá zájem o medializaci dané kauzy, čímž by se zhoršovalo veřejné mínění občanů o ní.

Veřejné mínění má velkou sílu také podle zIndexu, jehož odborník spatřuje velký posun v boji proti korupci právě ve vnímání veřejnosti: „*Upřímně řečeno, ještě v roce 2010 se pořádně nevědělo, co je to veřejná zakázka a za poslední dva roky se vnímání veřejnosti zásadním způsobem přiostrilo*“. To je podle něj dáno ekonomickou krizí. „*Existuje více nezaměstnanosti, je méně peněz, škrtá ses ve státní správě.*

Peníze zkrátka nejsou a tím více dokáže občana rozčítit, když vidí, že je někdo neefektivně využil“, vysvětluje odborník ze zIndexu a pokračuje: „Před pár lety ještě nikoho nezajímalo, že se dávají peníze IBM, nebo že existují projekty VZP za miliardy, dnes už si toto veřejná správa nemůže dovolit“.

Obdobná reakce z NNO přichází od PragueWatch. Jako pozitivní vývoj vnímá tato organizace větší zájem veřejnosti o problematiku korupce. Tento vývoj připisuje hlavně tomu, že se Česká republika stala součástí různých nadnárodních struktur, v rámci čehož musela být přijata určitá legislativa, díky čemuž není možné, aby vznikaly takové kauzy, jako v minulosti (např. ovládnutí Mostecké uhelné společnosti za Zemanovy vlády).

O tom, že v boji proti korupci došlo k posunům, je přesvědčeno také sdružení Oživení. Stejně jako předchozí dvě neziskové organizace, také Oživení jako důvod tohoto zlepšení uvádí nátlak ze strany občanského sektoru. K problematice navíc jejich zástupce dodává: *„Jsem přesvědčený, že k posunu došlo už v minulém volebním období, kdy byla prokázána řada korupčních kauz. Co ještě nebylo, je jejich řádné prošetření, v mnoha případech viníci nebyli potrestáni a nedošlo k vyvození politické zodpovědnosti za toto jednání“.*

To již podle zástupce Oživení v tomto volebním období neexistuje. Právě zde shledává posun ve zvýšení zodpovědnosti. S tím souhlasí také sdružení PragueWatch, které fakt, že se kauzy začínají řádně prošetřovat, také označuje za velkou změnu k lepšímu. Připisuje ji nejen nátlaku veřejnosti, ale také tomu, že množství korupce je natolik evidentní, že již překročilo únosnou hranici.

Zástupce tohoto sdružení dále jako velký klad také uvádí, že současné politické strany dokáží sestavit takovou protikorupční strategii, ve které jsou schopné konkrétně pojmenovat priority (např. odpolitizování veřejné správy, reforma v oblasti veřejných zakázek apod.). Tento proces označuje za změnu v přístupu na straně zodpovědných.

Za další příčinu změny k lepšímu označuje tento odborník zlepšení práce neziskových organizací. *„Neziskové organizace profesně i kapacitně vyrostly, což v praxi znamená, že dokážeme věci více ovlivňovat“*, vysvětluje svůj postoj. Jako

významné označuje v souvislosti s posunem v oblasti boje proti korupci také vznik platformy pro transparentní veřejné zakázky.⁷¹

O zvýšeném zájmu veřejnosti o problematiku korupce je přesvědčen i zástupce Respekt Institutu. Tento odborník chválí také zlepšení v oblasti přístupu k informacím a práci Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.

Posun v oblasti boje s korupcí vidí i další zástupce neziskového sektoru, zástupce sdružení Kauzy3, který připisuje zlepšení přímo činnosti neziskových organizací. Jako příklad uvádí zavedení zveřejňování zasedání zastupitelstva na městské části Prahy 3. Tuto aktivitu vykonávala původně Kauza3, městská část ji převzala. Vysvětlení je následující: *„Bylo to patrně dost sledované a městská část si evidentně uvědomila, že touto aktivitou dává občanům životní prostor. Místo toho, aby dále přiváděli lidi na náš web, začali jednání zveřejňovat sami“*.

Další oblastí, ve které vidí přes činnost neziskových organizací posun, je oblast vzdělání. Domnívá se, že díky tomu, že na Praze 3 působí, jsou její lidé více informovaní než v jiných částech Prahy, což podle něj dokazuje výsledek posledních voleb. *„Volby v roce 2010 dopadly v našem obvodu jinak, než v jiných městských částech. Praha 3 jako by nekopírovala parlamentní politiky, jako byla obecná tendence celopražských voleb“*, uvádí k problematice.

Pro potvrzení pozitivního vlivu ze strany neziskových informací uvádí odborník ještě jeden příklad posunu v oblasti boje s korupcí, a sice zvýšení transparentnosti. *„Všimnul jsem si, že skrze radniční noviny začala být pouštěna alternativní témata“*.

Oblast působení NNO považuje za jednoznačný důvod v souvislosti s posunem protikorupční problematiky také PragueWatch a tvrdí: *„V posledních dvou až třech letech vznikla řada neziskových organizací, jen v Praze jsou jich řádově desítky. Občané tyto věci sledují, což je vidět z toho, že dramaticky narostl počet nejrůznějších demonstrací za méně zkorumpovanou společnost“*.

⁷¹ Projekt za zvýšení transparentnosti a efektivnosti zadávání veřejných zakázek, jehož cílem je vytvoření konsenzuálního návrhu principů, jejichž legislativní zakotvení přinese zvýšení transparentnosti a efektivnosti zadávání veřejných zakázek.

Na základě reakcí veřejnosti a médií vidí lepší prostor k činnosti protikorupčních organizací v neziskovém sektoru také zástupce z řad Našich politiků. Pozitivní nátlak veřejnosti podle něj přináší pozitivní efekt na boj s korupcí.

Podle tohoto odborníka ovšem spadá problematika boje s korupcí především do oblasti justice. Velký posun spatřuje především ve změně některých legislativních ustanovení, jako příklad uvádí novelu zákona o veřejných zakázkách, upozorňuje však, že na schválení čeká řada dalších opatření, jak je například zákon o státní službě, opatření týkající se imunity zákonodárců apod.

Vedle výše uvedených pozitivních ohlasů na vývoj oblasti boje s korupcí existují i názory negativní. Skeptický je vůči změnám k dobrému odborník z organizace Transparency International, který jediné co přiznává je, že klíčové je v boji proti korupci státní zastupitelství, v posledním volební období však spatřuje spíše posun k horšímu. Důvodem k tomuto tvrzení je přesvědčení, že v posledním volebním období narůstá ve veřejné správě odpor vůči přijímání protikorupčních opatření, která často zasahují do soukromí politiků.

S tím souhlasí i jeden z radních, který v souvislosti se zásahem do soukromí politiků kritizuje současnou protikorupční strategii. *„Alibismus a populismus bývalých vlád přinesly spoustu zbytečných a obtěžujících zákonných opatření“*, říká k tématu a dodává: *„Kdokoliv si o to požádá, vidí, jaké mám příjmy, v jakých aktivitách jsem zaangażován a podobně. Nevidím důvod, proč bych měl vyplňovat ještě nějaké formuláře za období, kdy jsem v politice vůbec nepůsobil, za svého rodinného příslušníka apod.“*. Toto jednání označuje za „šourání“ a diskriminaci. Proto se snažil o to, aby byly tyto povinnosti zrušeny. Nestalo se tak a jako důvod radní uvádí strach současných politiků, že by tento krok působil jako krok zpět. Problematiku protikorupčních opatření shrnuje následovně: *„měla by být zaměřena na kroky ve státní správě, nikoliv na zasahování do soukromí“*.

Takové jsou tedy názory na posun v řadách neziskových organizací. Jak se ale na tuto problematiku dívají zástupci magistrátu, tedy organizace, ve které probíhá boj s korupcí na samosprávné úrovni?

Velmi optimistický je v souvislosti se současným fungováním v oblasti boje proti korupci také další radní, který tvrdí, že *„atmosféra, která v rámci současné koalice existuje, je dobrá, je cítit vůle, aby se s korupcí něco dělalo“*. Posun vidí především v oblasti transparentnosti.

O tom, že se v tomto směru odehrála řada pozitivních věcí, je přesvědčen i zástupce Kontrolního výboru. Jako konkrétní zlepšení uvádí rodné listy zakázek Magistrátu hl. m. Prahy, zpřísnění zadávání veřejných zakázek a to i nad rámec zákona a výměnu úředníků, která vede ke zvýšení pružnosti jejich fungování. Rodné listy zakázek, internetová aplikace, obsahují informace od vyhlášení výběrového řízení až po realizaci veřejné zakázky, a to včetně uzavřených smluv.⁷² Pozitivně radní oproti minulosti vnímá dostupnost informací. *„Když má zastupitel zájem nějaký dokument získat, má zájem o danou oblast, obvykle materiály dostane“*, komentuje zlepšení.

Zástupce Kontrolního výboru však v současně nastaveném systému boje proti korupci nespátňuje pouze pozitiva, některé oblasti mají podle něho značné mezery. Kritizuje obecně zavedenou strategii – tvrdí, že by měla veřejná správa více spolupracovat s NNO a nenechávat záležitosti na jednotlivcích. Jako příklad uvádí situaci na magistrátu: *„Současně model funguje tak, že většinu správních i legislativních činností má na starosti jedna osoba. Řeší všechno, co si dokážete představit, od poplatků v krematoriích až po taxislužbu. Zde spatřuji prostor pro posílení pravidelné činnosti s neziskovým sektorem“*. Těmto slovy tedy víceméně komentuje potřebu vzniku univerzální platformy pro boj s korupcí.

3.5.3 Spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem

V této kapitole je hodnocena minulá i současná spolupráce NNO mezi sebou navzájem a NNO a veřejnou správou.

Ze získaných dat vyplynulo, že NNO mezi sebou navzájem v případě potřeby kooperují, tato kooperace však není pravidelná, založená na zakotvených pravidlech.

Jednotlivé NNO mezi sebou rozhodně nepocitují vzájemnou rivalitu. Situaci komentuje zástupce PragueWatch: *„Vzájemné konflikty neřešíme. Všechny neziskovky jsou natolik vytížené svou činností, zahlceni vlastními problémy. To je právě to úskalí spolupráce, neboť koordinace společných aktivit je náročná. Poslední dobou si ale čím dál tím více organizací začíná uvědomovat význam spolupráce, v tomto směru se tudíž bude situace do budoucna zlepšovat, prohlubovat“.*

Na otázku, proč by mezi sebou měly jednotlivé NNO spolupracovat, odpovídá zástupce Transparency International. Spolupráce představuje základ pro vytvoření jakési stabilní platformy, díky které je možné zesílit působení NNO, například v médiích. Většina NNO nemá takové jméno jako například sama Transparency International, která působí v České republice od roku 2005⁷³ a navíc má zázemí mezinárodní neziskové nevládní organizace světového významu. Když spolupracuje více NNO na jedné kauze, jsou podle slov zástupce Transparency International *„zkrátka lépe vidět“.*

Současný stav spolupráce na nízké úrovni potvrzuje také prostřednictvím svého zástupce také Kauza3. Bylo potvrzeno, že spolupráce mezi jednotlivými NNO nemá charakter systematické spolupráce, spíše navzájem spolupracují takové NNO, které se mohou ve svých aktivitách podpořit. Kauza3, specializující se na potírání korupce v rámci konkrétní městské části, tak například spolupracuje s organizací PragueWatch, jejíž hlavní náplní je zvyšovat transparentnost a informovanost veřejnosti ve městě. Zástupce Kauzy3 demonstruje provázanost mezi NNO i dalším způsobem, když přiznává, že zpravodaj, který vydává, vznikl z inspirace jiné neziskovky působící v jiném městském obvodu. Hlavní pilíř spolupráce mezi jednotlivými NNO tedy spočívá ve výměně zkušeností a poznatků.

A jak ona případná vzájemná spolupráce NNO vypadá? Situaci opět komentuje Kauza3, která potvrzuje, že spolupráce probíhá nejčastěji formou informačních

⁷² Magistrát hl. města Prahy. Rodné listy zakázek. www.praha.eu.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/zakazky/rodne_listy_zakazek

⁷³ Ministerstvo financí České republiky: Administrativní registr ekonomických subjektů. www.ares.cz [online]. [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ares/darv_or.cgi?ico=27215814&jazyk=cz&xml=1

setkání. Z toho lze odvodit, že NNO spolupracují na základě jednotlivých témat a jak potvrzuje zástupce Transparency International také podle „*způsobu vidění korupční problematiky*“.

I přesto, že bylo řečeno, že spolupráce mezi jednotlivými NNO je spíše ‚nahodilá‘, přesto začíná podle výše zmíněné organizace vznikat jakási nepsaná struktura spolupráce, ve které hraje Transparency International roli prostředníka, který situaci vysvětluje následovně: „*My jakožto velká organizace spolupracujeme téměř se všemi neziskovkami, organizujeme různá setkání, na která je zveme právě z důvodu jejich expertní pozice*“.

Přínosnost spolupráce lze podle neziskových organizací spatřovat jednoznačně ve váze při prosazování určitého stanoviska. Z tohoto důvodu ostatně již v tuto chvíli vzniká neformální platforma protikorupčních organizací pod záštitou Ekologického právního servisu, která sdružuje nejdůležitější české protikorupční organizace s cílem prosazování změn, které pomůžou omezit korupci. K platformě se mohou přidat organizace napříč celou Českou republikou, které se chtějí podílet na koncepci boje proti korupci. Již nyní probíhají workshopy jednotlivých pracovních skupin složených dle témat (např. veřejné zakázky, financování politických stran atd.).

O tom, že je dobré postupovat jednotně, svědčí následující slova jednoho ze zástupců NNO: „*Postupovat jednotně je potřebné, protože veřejnosti je srozumitelně předkládáno, co je třeba učinit. Také úředníci a politici mohou vidět, že neziskovky se snaží o nějaká konkrétní opatření a jsou schopné se na tom domluvit. Potom může být celá problematika korupce jinak vnímána. Spolupráce mezi neziskovkami je zkrátka jednoznačně pozitivní*“.

Závěr lze z výše uvedeného učinit následovný – spolupráce neziskových organizací představuje pro ně samotné i pro celou společnost jednoznačný přínos, neboť díky silnějšímu hlasu celkový vliv v oblasti boje proti korupci stoupá.

Nyní když známe hodnotu spolupráce NNO, je třeba doplnit ještě informace o spolupráci NNO a veřejné správy (státní správa i samospráva).

Z analýzy dat vyplynulo, že některé NNO s veřejnou správou komunikují, jiné nikoliv. Jak vyplývá z následujícího textu, tato situace záleží jednak na velikosti organizace, na její činnosti a také na ochotě spolupracovat.

Obecně lze spolupráci NNO vztáhnout spíše k samosprávnému působení veřejné správy, což potvrzuje například Nadační fond proti korupci. Všechny NNO, které s veřejnou správou spolupracují, potvrdily, že spolupráce probíhá nejčastěji formou poradenské a konzultantské, auditorské a kontrolní činnosti. Příkladem poradenské činnosti může být například spolupráce na vytváření protikorupční strategie pro magistrát nebo podílení se na vývoji zákonů a jejich novelizacích (Oživení), za auditorskou činnost lze považovat protikorupční audity na úrovni samospráv (Oživení, Transparency International), příkladem kontrolní činnosti může být vyšetřování v kauze Pražského dopravního podniku, na které se podílel Nadační fond proti korupci.

Příklad spolupráce neziskové organizace a veřejné správy z praxe uvádí jeden z radních magistrátu: *„V současnosti řešíme ve spolupráci se sdružením Oživení podnět, který se týká zaplacení pokuty úřadu pro hospodářskou soutěž. V tom nám Oživení velmi pomohlo. Na zasedání výboru pro tuto záležitost byla pozvána právnička, se kterou byl vypracován základní materiál, který byl předán na oddělení legislativy. Odtud se vrátil posudek, který nebyl úplný, chyběly v něm odpovědi na nějaké otázky. Tak jsme požádali o spolupráci Oživení, díky čemuž jsme se mohli dopátrat i odpovědí na ony chybějící otázky“.*

Takto tedy existenci občanských sdružení bojujících proti korupci hodnotí zástupce samosprávy.

Většina NNO shledává spolupráci s veřejnou správou efektivní a shoduje se, že efektivita spolupráce je čistě v režii veřejné správy jako takové (opět otázka politické vůle). Oživení komentuje situaci ohledně limitů pro efektivitu spolupráce ze strany NNO následovně: *„Efektivita nezávisí na nás, my dodáváme odborná stanoviska, fungujeme profesionálně, takže ta stanoviska mají odbornou váhu. O naplňování a uskutečňování doporučení, která my vydáme, však už nerozhodujeme“.*

To potvrzuje také zástupce Transparency International a uvádí konkrétní příklad: *„Když se podílíme na připomínkování nějakého zákona, na prosazení nějaké novely, nikdy nevíme, zda budou naše připomínky uplatněny. Tak potom váhám zcela jasně říci, jestli je spolupráce s veřejnou správou efektivní, ale spíše se přikláním k tomu, že je“.*

Možnost zlepšení spolupráce lze podle NNO spatřovat ve větší četnosti legislativních nástrojů pro vzájemnou spolupráci. Existují však také NNO, které spolupráci s veřejnou správou shledávají vysloveně neefektivní, jsou to logicky ty, které s ní z nějakého důvodu nespolupracují. Jedná se například o organizaci Prague Watch, zIndex či Respekt Institut.

Neúčast na spolupráci s veřejnou správou odůvodňují výše uvedené organizace různě. zIndex například argumentuje tím, že i přes specifickou a ojedinělost svého zaměření veřejná správa o spolupráci s ní neprojevuje zájem. Respekt Institut vysvětluje, že se občas účastní organizovaných akcí ze strany ostatních neziskovek, dlouhodobá spolupráce je však vzhledem k zaměření organizace zbytečná. Tato organizace také přiznává, že ze strany veřejné správy pociťuje velkou snahu NNO prezírat. *„To je ale dané tím, že existují neziskovky, které si chtějí zadarmo získat know-how a jméno bez práce“*, vysvětluje situaci zástupce Respekt Institutu.

Zajímavý pohled na věc uvádí zástupce organizace Kauza3, který tvrdí, že v ideálním případě by podle něj NNO s veřejným sektorem vůbec spolupracovat neměly. Svůj názor vysvětluje následovně: *„Proč my bychom měly od veřejné správy získávat nějaká data, pracovat s nimi a potom jim je aktivně zpracovaná posílat, když ta data má veřejná správa sama k dispozici. Proč bychom měli žádat o dotaci kvůli nějakému projektu městskou část, když ten projekt může udělat sama (prostředky na to má). V tomto směru spatřuji současnou spolupráci jako neefektivní. Efektivní by byla v případě, že by se udělal nějaký projekt, který městská část udělat zkrátka sama nemůže“.*

Existují i další důvod, proč jsou NNO vůči spolupráci s veřejnou správou skeptické. Např. organizace Prague Watch nespolupracuje s veřejnou správou jednak z toho důvodu, že nepociťuje potřebu a jednak proto, že je přesvědčena, že spolupráce s ní je zdlouhavá. Toto odůvodnění upřesňuje zástupce této organizace následující-

cími slovy: „Často ani nedostaneme odpověď, nebo ta odpověď je v takové té generované podobě, že informace nelze zveřejnit. Spolupráce se státními úředníky je katastrofální“. K tomuto názoru se přiklání i některé další NNO (např. Respekt Institut, Otevřete či Pražské fórum).

Na toto téma se dlouze vyjádřil jeden ze zástupců magistrátu následovně: „Často ze strany neziskových organizací slýcháváme negativní reakce na jednání našich úředníků. Věřím, že existuje prostor pro zlepšení, zhruba jedno procento úředníků by se mohlo chovat vlídněji a vstřícněji. Zbytek je dle mého názoru profesionální. Úředníci jsou doslova zavaleni prací, řeší skutečně to, co si lidé nedokáží ani představit, ze strany občanů jsou doslova zavaleni dopisy, stížnostmi, žádostmi apod.“. I přes tento názor však je třeba přiznat, že státní úředníci jsou ze svého úřadu téměř neodvolatelní a pokud se v řadách zaměstnanců objeví byť jen několik špatných úředníků, dokáží podle slov zástupců magistrátu „napáchat velké škody“.

Zástupci magistrátu jakožto reprezentanti samosprávy se také shodují v tom, že veškeré informace, které NNO i jednotliví občané potřebují, jsou dostupné. Jsou přesvědčeni, že pokud někdo tvrdí, že informace nemůže získat, jedná se o informace, které jsou skutečně nezveřejnitelné. Jeden z nich situaci komentuje následovně: „Lidé i instituce chtějí často vědět více, než je dostupné, a to doslova proto, aby se mohli ve věcech ‚štourat‘ a zneužívat je. Kdybyste jen věděli, co jsou lidi schopni udělat, například úmyslně blokovat linky apod.“.

I přes uvedený rozpor vnímá magistrát neziskový sektor jako kvalitního partnera a stejně jako NNO uvádí, že spolupráce s neziskovým sektorem probíhá na úrovni řešení dílčích problémů. Zástupci, se kterými byl na magistrátu veden rozhovor, také překvapivě přiznali, že zlepšení fungování mezi veřejným a neziskovým sektorem spatřují ve změně postoje obou stran.

„Zastupitelé by měli zlepšit vnímání výstupů neziskových organizací. Až budou jejich výstupy lépe a kladně vnímány, teprve si můžeme říci, že nám spolupráce s nimi pomáhá a může být více ku prospěchu, než je v současné době“, udává jeden ze zástupců magistrátu jako kritiku k tomuto institutu samotnému.

Z další analýzy odpovědí vyplynulo, že magistrát si je vědom toho, že neziskový sektor má vůli pomáhat. Jeho zástupci jsou zároveň přesvědčeni, že impuls ke spolupráci musí vycházet ze strany veřejné správy (opět problematika politické vůle).

Při vzájemné spolupráci magistrát ze strany neziskového sektoru naráží na jeden zásadní problém, a sice to, že neziskový sektor nemá jasnou představu o tom, jak fungují struktury veřejného sektoru. V praxi to znamená, že NNO se při spolupráci někdy snaží implementovat příliš radikální názory, což je pro magistrát neakceptovatelné. *„Některé myšlenky jsou možná zajímavé, ale v rámci samosprávné struktury těžko realizovatelné“*, nechává se slyšet jeden z radních.

Stejně jako NNO, také magistrát spatřuje do budoucna velkou šanci pro zlepšení v založení jednotné platformy pro boj s korupcí. Magistrát totiž, jak plyne ostatně již z předchozího textu, přiznává, že dlouhodobější kontinuální spolupráce s NNO v oblasti, ve které působí, pokulhává. *„Myslím, že pro zlepšení situace v České republice chybí kontinuální platforma, v rámci které bychom se mohli oficiálně setkávat se zástupci sdružení“*, nechává se slyšet zástupce magistrátu. Význam spolupráce je také možné podpořit tím, že by se spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem neomezovala pouze na diskuse. Význam NNO v oblasti spolupráce s veřejným sektorem v boji proti korupci by získal na významu v okamžiku, kdy by měly NNO přístup například k některým jednáním.

3.5.4 Jaké prostředky a nástroje používají nestátní neziskové organizace a veřejná správa ke vzájemné spolupráci?

Jak vyplynulo z výše uvedené analýzy, spolupráce mezi NNO a veřejnou správou neprobíhá na základě žádných stanovených pravidel, je nahodilá, podle odborníků z oboru místy nedostatečná, dílčí. Z toho také vyplývá, že v této kapitole bude popsáno, jak by prostředky a nástroje, které mohou mezi sebou NNO a veřejný sektor využívat, vypadat měly.

Základním pilířem spolupráce NNO a veřejného sektoru je jednoznačně snaha změnit situaci v oblasti korupce k lepšímu. Proto by měla být vzájemná spolupráce

postavena na otevřenosti a politické vůli spolupracovat s takovými neziskovými organizacemi, které mohou poskytnout spolupráci na úrovni expertů.

Nedostatek otevřenosti kritizuje například Respekt Institut: *„veřejná správa by měla být otevřená jednání s neziskovými organizacemi, schopná o věcech korupce s nimi diskutovat, to je často problém. Například najít někoho na ministerstvu financí, kdo by vám dal nějaké informace je téměř nemožné“*.

O tom, že mechanismy spolupráce nejsou příliš vyvinuty, svědčí i názory dalších odborníků, kteří směřují odpovědi na otázku využívaných nástrojů spolupráce spíše do abstraktní roviny. Hovoří často o nutnosti ochoty spolupracovat a o vysoké míře komunikace. Transparency International například uznává, že díky jménu mají k dispozici údaje od veřejné správy, které ke své práci potřebují, bez problémů zhruba v osmdesáti procentech. Zástupce organizace k tomu dodává: *„Obstrukce se získáním informací ze strany veřejné správy se vyskytují zhruba ve dvaceti procentech. Automatická ochota veřejné správy postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím není úplně zažitá“*.

Jako překážku pro spolupráci veřejného a neziskového sektoru uvádí zástupce Transparency International také nepřehlednost situace na trhu neziskových organizací, zabývajících se korupcí. Uvádí, že v současné době existuje mnoho nadšenců a ad hoc utvořených sdružení, která nejsou postavena na dlouhodobé spolupráci a odbornosti. Jedním z nástrojů, který by v dlouhodobém horizontu mohl situaci zpřehlednit, by mohl být jednotný registr neziskových organizací, který by obsahoval informace o délce působení a přehledným způsobem prezentoval předchozí zkušenosti NNO.

Podle odborníka z řad PragueWatch musí spolupráce mezi NNO a veřejnou správou zásadně fungovat na zveřejňování informací. Tento odborník navrhuje pro zlepšení současného stavu (viz několikrát zmiňováno v předchozím textu) oddělit závislost samosprávy na státní správě. *„Když úřednice ukazují nahoru a říkají, že když poskytnou to nebo to, je bude stát místo, tak je něco špatné“*, vysvětluje postoj zástupce PragueWatch.

Za základní pilíř spolupráce lze dále považovat úspěšnou vzájemnou komunikaci, spolupráci a identifikaci klíčových problémů. Ideálně by měl být systém podle

NNO nastavený tak, aby platilo, že pokud neziskové organizace z logiky svého působení upozorní na něco, co nefunguje, nebo chybí, mohou tak učinit nějakou oficiální cestou, a byly tak schopné předat své názory veřejné správě v nějaké konsolidované podobě. Pokud by veřejná správa takto (kvalitně) zpracovaný materiál přijala, měla by se jím minimálně zabývat, v lepším případě vyvodit důsledky.

S touto problematikou souvisí další aspekt, který by mohl vést k zefektivnění vzájemné spolupráce. Je jím větší procento vstupu veřejné správy do smluvního vztahu s neziskovým sektorem. „Změna musí být provedena na všech stranách“, nechává se slyšet zástupce PragueWatch a dodává: *„Je třeba, aby vysoký management (vysocí úředníci, politické vedení státní správy) dostatečně komunikoval a byl otevřený a aby za nimi neziskovky nechodily s hloupostmi, ale s dobře konsolidovanými výsledky své práce. Veřejná správa by se potom neměla bát spolupracovat s neziskovým sektorem, jako je tomu v současnosti“.*

3.5.5 Shrnutí

Tato kapitola je koncipována tak, aby byly shrnuty základní myšlenky analýzy, aby bylo odpovězeno na v úvodu položené výzkumné otázky. Její součástí je také potvrzení či vyvrácení stanovených hypotéz.

Nejprve jsou v této části uvedeny odpovědi na výzkumné otázky. První z nich zněla: *Jak se liší strategie státní správy a neziskového sektoru v boji proti korupci a nakolik se v jednotlivých aspektech změnila za poslední volební období k lepšímu nebo horšímu?*

Bylo zjištěno, že mezi činnostmi veřejné správy a činností neziskového sektoru existuje jeden zásadní rozdíl. Veřejná správa má v kompetenci komplexní řešení oblasti korupce, tedy oblasti jako celku, za tímto účelem vytváří strategii, která je aplikována na celonárodní úrovni. NNO se naproti tomu zabývají dílčími záležitostmi, každá takovou, za jakým účelem byla založena. Vzhledem ke komplexnosti záležitostí, které má veřejná správa v souvislosti s problematikou korupce v kompetenci, existuje samozřejmě také rozdíl ve struktuře fungování.

Situace v postavení NNO se v čase mění k lepšímu, tento posun je však pomalý, neboť s tím, jak roste nátlak na prošetřování korupčního jednání, roste také její

sofistikovanost, což samozřejmě proces zlepšení brzdí. Nejvýraznějším prvkem v oblasti posunu celé oblasti protikorupce je zvýšený zájem občanského sektoru o danou problematiku. Ten je vyvolán několika faktory. Jednak je to větší medializace jednotlivých korupčních kauz, dále k většímu zájmu o veřejné finance přispěla také ekonomická krize a také fakt, že se Česká republika stala součástí různých mezinárodních struktur, jako je například Evropská unie, která dala na našem území vzniknout nebo se zasloužila o novelizaci řady legislativních aktů z oblasti korupce. K prohlubování zájmu občanského sektoru o problematiku korupce vede samozřejmě také působení mezinárodních neziskových organizací světového jména, jako je například Transparency International.

K posunu došlo také v oblasti nakládání s jednotlivými kauzami. Zatímco v minulých obdobích byly korupční kauzy pouze identifikovány, v současnosti dochází k jejich řádnému prošetřování, popřípadě vyvození důsledků odpovědných osob za jejich neprošetření a k vyvození politické zodpovědnosti za toto jednání.

Za oblast zlepšení lze považovat také snadnější přístup k informacím a vznik Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí. Zlepšení činnosti v oblasti boje s korupcí lze připsat také neziskovým organizacím, které jsou čím dál tím více profesionální, inspirují se navzájem a v některých situacích dokáží na veřejnou správu vyvinout i vhodný nátlak. Mezi další oblasti zlepšení patří větší transparentnost, vznik dalších neziskových organizací, díky kterým lidé více o problematice korupce vědí.

Pokud má být něco hodnoceno záporně, tedy jako krok vzad, je to přijímání protikorupčních opatření, která až přespříliš zasahují do soukromí politiků.

Druhá výzkumná otázka, na kterou je níže uvedena odpověď, zněla: *Jak by měl boj s korupcí vypadat, jaké nástroje boje proti korupci považují neziskové organizace a veřejná správa za důležité? Jaké typy spolupráce existují mezi veřejným a občanským sektorem?*

Z analýzy vyplynulo, že není možné stanovit jen jeden nejefektivnější nástroj, který by byl v oblasti boje s korupcí stěžejní. Důležité je používat několik nástrojů, které se navzájem doplňují a tím zvyšují efektivitu svého fungování. Za nejdůležitěj-

ší nástroje jsou v boji proti korupci ze strany neziskového sektoru považovány transparentnost a posilování vědomí veřejnosti o problematice korupce např. prostřednictvím vzdělávacího procesu. Dále lze za nástroje, které jednoznačně napomáhají potírání korupce, považovat: profesionalizaci neziskového sektoru, dostupnost dat, vytvoření platformy informovanosti o korupčních kauzách, on-line informace o korupci, vzdělávání úředníků, policejní represe, vznik databází se strukturovanými daty, medializaci korupčních kauz, právní poradenství, prosazování legislativních změn, veřejný dohled a dostatek finančních prostředků.

Také veřejná správa považuje za nejdůležitější dva nástroje boje s korupcí šíření obecného povědomí o problematice a transparentnost. Ke druhému nástroji ovšem na rozdíl od NNO dodává, že může vést k narušení systému fungování, pokud by byla jeho implementace přehnaná. Další důležité nástroje boje proti korupci ve veřejné správě představuje spolupráce s neziskovými organizacemi, nastavení kontrolingu a zodpovědnost úředníků, personální opatření týkající se fungování jednotlivých pracovních týmů a vhodně nastavené procesní postupy.

Z analýzy vyplynulo, že mezi NNO a veřejnou správou panuje nesoulad v názoru ohledně komunikace s úředníky. Představitelé veřejné správy i představitelé NNO považují lidský faktor za jeden z důležitých nástrojů boje proti korupci. Ze strany neziskového sektoru se ozývá kritika na neochotu úředníků spolupracovat při zjišťování informací. Veřejný sektor na tyto stížnosti odpovídá, že ve veřejné správě existuje 99% profesionálních odborníků (úředníků), kteří jsou ochotní vyjít neziskovému sektoru vstříc ve všech požadavcích, pokud jsou reálné. Ono jedno zbylé procento nezodpovědných úředníků je třeba, bohužel, tolerovat, neboť jsou z pozice své funkce téměř nepropustitelní.

K problematice korupce v souvislosti s lidským faktorem lze učinit jeden důležitý závěr, a sice že lidské jednání je dané a v souvislosti s korupcí záleží ve většině případů pouze na tom, jak je nastavený systém.

Vedle adekvátních nástrojů, které NNO i veřejný sektor využívají, existují určité překážky a limity v jejich implementaci. Za největší limit neziskový sektor považuje nedostatek financí, který vede k nedostatečné profesionalizaci NNO. Dalším problémem je nedostatečná efektivita fungování neziskového sektoru spojená s exis-

tencí malého počtu profesionálních organizací na Českém trhu. Dalším z problémů je reputační riziko, tedy pošpinění jména neziskových organizací, které se v korupčním prostředí kvůli zjišťování nejrůznějších informací pohybují. Překážkou pro vytváření protikorupčního prostředí spatřuje neziskový sektor také v tom, že na rozdíl od jiných institucí (Policie České republiky, Bezpečnostní informační služba) nedisponuje vhodnými prostředky.

Za závažný problém v souvislosti s implementací nástrojů v oblasti boje proti korupci je třeba považovat také existenci bariér ze strany veřejné správy. Spočívají v riziku protiakce ze strany zkorumpovaných a korumpujících. S touto problematikou je spojen i problém financování, neboť činnost neziskového sektoru je finančně podporována právě veřejným sektorem.

Neziskový sektor jako problémovou oblastí při zavádění vhodných a účinných nástrojů boje s korupcí shledává také problematiku zavádění legislativních opatření, respektive nízkou participaci neziskového sektoru na jejich tvorbu. Na to argumentuje veřejný sektor tím, že NNO nedokáží posoudit fungování struktury veřejného sektoru a některé jejich návrhy jsou v určitou chvíli neimplementovatelné.

Dalším důležitým faktorem, který brání úplné implementaci některých vhodných nástrojů pro potírání korupce, je nedostatečná spolupráce NNO navzájem a NNO a veřejného sektoru. S tím souvisí i další bariéra, a sice nekomplexnost celého procesu boje s korupcí, což s výrazem „absolutně nepřehledná situace v celé oblasti boje proti korupci“ potvrzuje i veřejný sektor.

Velkým problémem, který boj proti korupci brzdí, je podle NNO také nedostatečná práce s médii a následné zkreslování informací. Veřejný sektor k této problematice dodává, že nejde o nedostatečnost práce, spíše jako o nezáměr médií pojednávat „méně důležité“ kauzy. Ze strany veřejného sektoru zaznívá důrazná kritika současně nastavené protikorupční strategie, která je příliš přísná vůči zástupcům státní správy a samosprávy a kterou je možné považovat za příliš velký zásah do soukromí.

Do budoucnosti vidí neziskový sektor možnost zlepšení v rámci boje proti korupci v systematickém posilování informovanosti občanů a jejich participaci na boji

s korupcí (prohlubování občanské zodpovědnosti), v získání větších finančních prostředků pro neziskový sektor, v prosazování politické vůle (s tímto nástrojem plně souhlasí také veřejný sektor), v úpravě legislativních opatření (inspiraci je možné hledat v zahraničí), v zavedení mechanismu kontroly v oblasti vlastnických struktur.

Veřejný sektor z pozice výkonného činitele v oblasti boje s korupcí do budoucna vidí možnost zlepšení ve změně nastaveného systému směrem k jisté úrovni centralizace oblasti boje s korupcí, která by garantovala dodržování nastavených pravidel jak ve veřejném, tak v neziskovém sektoru. Součástí tohoto systému by měla být také jednotná platforma, kde by se mohli zástupci NNO a veřejného sektoru setkávat a navzájem konzultovat budoucí opatření. Mezi dílčí záležitosti, které veřejný sektor do budoucna v rámci zlepšení problematiky propaguje, patří například elektronické aukce.

Ačkoliv mezi činnostmi veřejného a občanského sektoru v oblasti boje proti korupci existují zásadní rozdíly, mají přesto něco společného. Jejich činnost totiž směřuje k jednomu cíli. Z tohoto důvodu je logické, že oba dva sektory spolu navzájem spolupracují. Oblastí spolupráce byla věnována třetí výzkumná otázka, která zní: *Jaké typy spolupráce existují mezi veřejným a občanským sektorem?*

Z analýzy dat vyplývá, že neziskové organizace mezi sebou navzájem v případě potřeby spolupracují, tato spolupráce však není pravidelná, není založena na konkrétních pravidlech. NNO si navzájem nesnaží konkurovat, neboť jsou dostatečně vytiženi svou činností. Vzájemnou spolupráci v oblasti boje s korupcí NNO označují za náročnou právě kvůli případné koordinaci společných aktivit. Proto se omezují pouze na dílčí spolupráci. I přes tyto argumenty a povrchní stav spolupráce jsou si NNO vědomy, že jejich vzájemná spolupráce představuje základ pro vytvoření jednotného systému boje proti korupci. Nejčastěji má spolupráce NNO podobu informačních setkání. Jednoznačným přínosem spolupráce NNO je prosazování jednotného stanoviska.

V oblasti spolupráce NNO s veřejnou správou panuje ze strany neziskového sektoru rozpolcený názor. U větších organizací, které mají na českém trhu významné postavení a jejichž činnost lze směřovat ke spolupráci s veřejnou správou, souhlasí s tím, že spolupráce s ní je potřebná. Stejně jako v případě spolupráce NNO navzá-

jem, také spolupráce výše uvedených NNO a veřejného sektoru má nejčastěji podobu dílčí kooperace. Jedná se především o poradenskou či konzultantskou činnost, činnost auditorskou či kontrolní. Tuto spolupráci NNO shledávají jako efektivní a shodují se, že ona efektivita je čistě v režii veřejné správy, neboť je otázkou politické vůle. Možnost zlepšení spolupráce spatřují v zavádění více legislativních nástrojů, upravujících vzájemnou spolupráci neziskového a veřejného sektoru.

Menší NNO, nebo NNO jejichž činnost není přímo zaměřena na spolupráci s veřejnou správou, se k efektivitě spolupráce s tímto sektorem staví buď neutrálně (nemohou posoudit), nebo ji kritizují pro nedostatečný zájem ze strany neziskového sektoru a pro přezírání institutu neziskových organizací jako takového. Za bariéru spolupráce neziskového a veřejného sektoru je považována především zdlouhavost při získávání údajů a již zmiňovaná nevstřícnost úředníků, což opět dementuje veřejný sektor s tím, že veškeré informace, které NNO i jednotliví občané potřebují, jsou dostupné a každý je může získat.

Veřejný sektor shledává v NNO kvalitního partnera a potvrzuje, že spolupráce probíhá na úrovni řešení dílčích problémů. Oceňuje, že ze strany NNO existuje vůle pomáhat a potvrzuje, že impuls ke spolupráci musí z logiky věci vycházet především ze strany veřejné správy.

Jednoznačným přínosem do budoucna je podle veřejného sektoru v souvislosti spolupráce s neziskovým sektorem vznik již zmiňované protikorupční platformy, která se veřejnosti představí na podzim roku 2012.

Poslední výzkumná otázka zněla: *Jaké prostředky a nástroje používají nestátní neziskové organizace a veřejná správa ke vzájemné spolupráci?* Z analýzy vyplynulo, že jediný způsob, na základě kterého v současné době neziskový a veřejný sektor navzájem spolupracují, je založen na dohodě, domluvě a určité formě konzultační činnosti. Nástroje, které by měly být v budoucnosti podle zástupců obou stran využívány, jsou následující - otevřenost, politická vůle a podpora expertního zázemí. Tyto, ani jiné mechanismy v rámci kooperace nejsou vyvinuty, proto je třeba postupovat skutečně od začátku. Základním nástrojem by tedy měla být dále ochota spolupracovat či vysoká míra komunikace. Důležitá je také transparentnost, dostupnost informací a identifikace společných klíčových problémů.

Vedle výše uvedených odpovědí na výzkumné otázky, které představují v souvislosti s potvrzováním hypotéz důležitý materiál, vyplynuly z analýzy tři další dílčí závěry:

1. Pro prosazování větších zásadních protikorupčních nástrojů není v současné situaci prostor. Taková opatření se totiž týkají nějakého mocenského monopolu, který dokáže vynaložit silný odpor na to, aby nebyla zavedena.
2. Z hlediska současně nastaveného systému kooperace veřejného sektoru se sektorem neziskovým lze konstatovat, že pokud by veřejná správa fungovala a podávala občanskému sektoru vhodným způsobem úplné informace, nebylo by nutné, aby protikorupční organizace existovaly, neboť by pouze koexistovaly – plnily by stejnou funkci jako veřejná správa.
3. Výběr vhodných nástrojů a rizika jejich implementace mají zásadní vliv na oblast boje proti korupci.

3.6 Zhodnocení stanovených hypotéz

V úvodu empirické části byly stanoveny dvě hypotézy, a sice:

H1: Pro konsolidaci ke vzájemné úspěšné kooperaci mezi sebou a veřejnou správou potřebují organizace občanské společnosti 3P: prostředí, příležitosti, prostředky. Neexistence nebo slabost některé z těchto proměnných proto spolupráci oslabuje nebo dokonce znemožňuje. Pro ověření této hypotézy je nutné identifikovat dostatečnou míru výše uvedených proměnných.

H2: Možná spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem je založena na důvěře a otevřenosti k veřejnému zkoumání.

Obě dvě hypotézy se potvrdily. Bylo potvrzeno, že neziskové organizace k tomu, aby mohly navzájem kooperovat, potřebují především finanční prostředky, bez kterých, jak téměř všechny poukázaly, není možné vytvořit dostatečné expertní zázemí, platit personál a podávat tak patřičně kvalitní výstupy. Bylo také potvrzeno, že k tomu, aby mohly NNO spolupracovat navzájem mezi sebou i s veřejnou správou, potřebují příležitosti, které by měly přicházet jako impulzy především ze strany veřejné správy. Jak veřejná správa, tak neziskový sektor potvrdily, že jejich vzájem-

ná spolupráce bude v budoucnosti do určité míry závislá na vytvoření jednotné platformy, kde se budou zástupci obou sektorů potkávat a navzájem si vyměňovat informace, sjednávat spolupráci apod.

Práce potvrdila, že možná spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem je založena na důvěře. To potvrdil jak neziskový, tak veřejný sektor tím, že mezi základní nástroje, které jsou pro jejich kooperaci potřebné, uváděly dostatečnou komunikaci, důvěru, transparentnost a přístup k datům.

Samostatnou otázkou je potom otevřenost k veřejnému zkoumání. Bylo uvedeno, že pokud by veřejná správa plnila svou roli v oblasti poskytování informací občanského sektoru, nebylo by existence neziskových organizací zapotřebí. Vzhledem k tomu, že takováto situace neexistuje, je možné potvrdit i druhou část druhé hypotézy - spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem je založena na otevřenosti k veřejnému zkoumání. NNO by v oblasti boje proti korupci měly jednoznačně působit jako institut, který upozorňuje na možná rizika, poukazuje na nedostatky v systému, připomínkuje opatření, která činí veřejná správa a seznamuje občany s problematikou korupce.

ZÁVĚR

Pojmem korupce rozumíme zneužití pravomocí za účelem získání nezslouženého osobního prospěchu. Ti, kteří se dopouštějí korupčního jednání, se obohacují na úkor ostatních.

Příčin korupce existuje celá řada a přesto, že současné postupy, které jsou v boji proti korupci nasazeny, dokáží rozpoznat jednání, které poukazuje na potenciální korupční chování, jsem přesvědčena, že není nikdy možné rozpoznat a odhalit všechny korupční případy. Vedle základních příčin, které jsou označovány jako podstatné okolnosti úplné příčiny (například touha po materiálních statcích, úspěchu apod.) a se kterými je společnost z hlediska demokratických principů schopná bojovat, existují také příčiny, které povedou ke korupčnímu jednání vždy, a to bez ohledu na to, v jakém společenském zřízení působí. Proto se domnívám, že korupce v České republice je problémem dlouhodobým. Jsem přesvědčena také o tom, že v současné době problematika korupce stále ještě souvisí s nedávným politickým režimem, ve kterém byla korupce běžným prostředkem, jak si zkrátit cestu k úspěchu.

Po roce 1989 problém korupce odstraněn nebyl, pouze se přetvořil na takovou podobu, ve které mohl dále fungovat - korupce začala mít tržní příčiny. V českých podmínkách k ní dochází především v oblastech, jako je výkon státní správy a samosprávy, převod státního majetku, přidělování dotací a podobně, tedy všude tam, kde dochází k přerozdělování veřejných finančních zdrojů.

Aby byl boj proti korupci účinný, je třeba, aby probíhal za spolupráce státu, orgánů státní moci, veřejné správy, podnikatelských subjektů i občanské společnosti – tedy všech těch, kdo se na chodu státu účastní. Za základní nástroj v boji proti korupci lze považovat prevenci. Její prvořadost z hlediska výběru nástrojů vyplývá z logického významu věci a z toho, že by měla být zaměřena na výskyt možné korupce jako celku, nikoliv pouze na dílčích opatřeních, vztahujících se k jednotlivým případům. Mezi základní formy prevence patří například vhodně nastavená legislativa, existence kontrolních systémů nebo transparentnost. Teprve poté, když prevence jako nástroj proti korupci selže, je třeba využít další nástroje spadající do represivní oblasti působení, které jsou obvykle zakotvena v právním systému každého státu (v České republice se jedná o oblast trestního práva i o oblast soukromoprávní).

Základním předpokladem pro to, aby byl boj proti korupci úspěšný, je politická vůle, vyjádřená celospolečenskou dohodou, která má obvykle formu jasné protikorupční strategie. První takový dokument (Strategie vlády v boji proti korupci) působící na národní úrovni se v České republice objevil na přelomu tisíciletí (Usnesení Vlády České republiky ze dne 17. února 1999 č. 125 + P)⁷⁴ a na tento dokument navazovaly další, které byly vždy uzavírány na konkrétní programové období. Boj proti korupci však probíhá také na úrovni místních správ v samosprávné působnosti. Svou vlastní strategii proti korupci, která je vždy platná pro určité období (korespondující s programovým obdobím na celostátní úrovni) realizuje také hlavní město (Protikorupční strategie hl. m. Prahy). Součástí strategie je vždy zhodnocení stavu korupce na počátku období, stav plnění úkolů a stanovení úkolů nových.

Vedle státního sektoru, který hraje v souvislosti s bojem proti korupci zásadní roli z té pozice, že problematiku korupce minimalizuje na nejvyšší úrovni, se o potírání korupce výrazným způsobem zasazuje také sektor občanský, zastoupený především působením nestátních neziskových organizací, které se na boji proti korupci významnou měrou účastní. Existenci těchto organizací považuji v souvislosti s bojem proti korupci za zásadní, ačkoliv nejsem přesvědčena o tom, že jejich fungování je plně využito. V úvodu této práce byl stanoven cíl, a sice odpovědět na otázku, jakým způsobem je možné zefektivnit boj proti korupci v rámci kooperace veřejné správy a neziskových organizací podle aktérů působících na území hl. města Prahy.

Současná situace v oblasti spolupráce je následující: Pokud mezi sebou spolupracují neziskové organizace, jedná se o spolupráci nepravdělnou, založenou na konkrétně stanoveném úkolu. Organizace si však v žádném případě navzájem nekonkurují. Důvodem nízké spolupráce mezi neziskovými organizacemi je finančně i časově náročná koordinace společných aktivit. Přes nízký stav kooperace neziskových organizací vzájemnou spolupráci označují za důležitou, neboť jako jeden celek mohou prosazovat v souvislosti s bojem proti korupci jednotné stanovisko. Východisko ze situace spatřuji v posílení finančních zdrojů neziskových organizací, díky nimž

⁷⁴ Vláda České republiky: Usnesení Vlády České republiky ze dne 17. února 1999. www.kormoran.vlada.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474

může být budována profesionalizace organizací (bez které není možné podávat kvalitní výstupy) a které přinesou neziskovým organizacím možnost větší spolupráce navzájem mezi sebou.

Kromě finančních prostředků a expertního zázemí potřebují neziskové organizace k tomu, aby mohly mezi sebou navzájem efektivně spolupracovat, také příležitosti pro onu spolupráci, o které se domnívám, že závisí na vůli veřejné správy s občanským sektorem více spolupracovat. Jakmile budou ze strany veřejné správy přicházet impulsy pro spolupráci s ní, budou mít také neziskové organizace navzájem mezi sebou prostor na určitém problému spolupracovat.

Výše uvedené výroky potvrzují první hypotézu, a sice že pro konsolidaci vzájemné kooperace potřebují organizace občanské společnosti 3P, a to prostředí, příležitosti a prostředky.

Také spolupráce neziskových organizací a veřejného sektoru probíhá pouze na základě dílčí kooperace v oblasti poradenství a v oblasti auditorské a kontrolní činnosti. Spolupráce je ze strany neziskového sektoru i sektoru veřejného v současné době shledávána ve většině případů efektivní. Oba dva sektory se shodují v tom, že první impuls pro kooperaci musí vycházet ze strany veřejné správy. Z hlediska zlepšování efektivity fungování spolupráce mezi neziskovým a veřejným sektorem je vhodné doporučit především zlepšení v oblasti získávání údajů (v současnosti označováno za zdoluhavé) a vstřícnost úředníků (v současnosti označována za nedostačnou). Oba dva sektory zmiňují, že jednoznačný přínos do budoucna představuje také založení jednotné protikorupční platformy, jejíž zveřejnění je plánováno na podzim roku 2012.

Dosud existuje pouze jediný nástroj, který k vzájemné spolupráci neziskový a veřejný sektor používají. Jedná se o dohodu či domluvu, na základě které spolupráce probíhá. Do budoucna lze pro větší efektivitu doporučit využívat nástroje další, jako je větší otevřenost, větší politická vůle, podpora společného expertního zázemí. Samozřejmostí by měla být také ochota spolupracovat a vysoká míra komunikace, stejně jako dosud dobře nastavená míra transparentnosti, dostupnost informací a identifikace klíčových problémů (samozřejmě společných). Z toho vyplývá, že vzájemná důvěra obou stran by mohla značně zjednodušit situaci.

Zatímco veřejná správa by se zabývala problematikou korupce z pozice institutu, který ji zaštiťuje jako celek, neziskové organizace by v boji proti korupci potom působily jako institut, který upozorňuje na možná rizika, poukazuje na nedostatky v systému, vypracovává pro veřejnou správu studie, připomínkuje její opatření atd. Nátlak neziskových organizací by tak měl velký vliv na chování veřejné správy, participovaly by v podstatě na odpovědnosti za problematiku korupce.

K tomu je samozřejmě ale zapotřebí, aby si neziskové organizace a veřejný sektor navzájem důvěřovaly, což potvrzuje druhou hypotézu, která byla v této práci stanovena, a sice že možná spolupráce mezi veřejným a občanským sektorem je založena na důvěře a otevřenosti k veřejnému zkoumání.

Hypotézy byly potvrzeny, výzkumné otázky zodpovězeny a cíl práce naplněn.

SEZNAM PRAMENŮ A ODBORNÉ LITERATURY

Monografie

1. HENDL, Jan. Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace. 1. vyd. Praha: Portál, 2005. 408 s. ISBN 80-7367-040-2.
2. CHMELÍK, Jan a kol. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, s. 11. Transparency International. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Transparency International. 213 s. ISBN 978-80-87123-04-1.
3. CHMELÍK, Jan., TOMICA, Zdeněk. Korupce a úplatkářství. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-866-6.
4. Kolektiv autorů. Monitoring procesu vstupu do EU: nezávislost soudnictví; zpráva ze země: Česká republika. 1. vyd. Budapešť: Open Society Institute, 2001. 63 s. ISBN 1-891385-20-8.
5. NĚMEC, Juraj a kol. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 158 s. ISBN 978-80-7357-558-8.
6. PETROVSKÝ, Karel. Korupce po česku aneb Korupce očima průměrného Čecha. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 192 s. ISBN 978-80-86861-94-4.
7. RAKUŠANOVÁ, Petra. Povaha občanské společnosti v České republice v kontextu střední Evropy. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007. 140 s. ISBN 978-80-7330-122-4.
8. SKOVAJSA, Marek. Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice. 1. vyd. Praha: Portál, 2010. 372 s. ISBN 978-80-7367-681-0.
9. SMITH, L. Michael a kol. Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody a postupy. 1. vyd. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2008. 115 s. ISBN 978-80-903316-4-8.
10. VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. Korupce v ekonomické teorii a praxi. 1. vyd. Zeleně: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.

11. WEI, Shang-Jin. Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? [online]. Harvard: Harvard University, 2001 [cit. 2012-07-27]. ISBN není uvedeno.

Příspěvky do sborníků

12. Nye, J. S. (1967). „Corruption nad Political Development. A Cost-Benefit Analysis.“ In Political Corruption: A Handbook, ed. By A. J. Heidenheimer, M. Johnston and S. Levine. New Brunswick, NJ:Transition Publishers, s. 966.

13. ROSE-ACKERMAN, Susan. Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process. In: Archives of European Sociology. New Haven: Yale Law School, 2001, 526 - 570.

Legislativní dokumenty

14. Česká republika. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. In: Sbíрка zákonů České republiky. 2010.

Příspěvky do odborných publikací

15. FRIČ, Pavol. Korupce-deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Sociologický časopis. 2001, č. 37, 65 - 72.

16. MONTINOLA, Gabriella, R. and Robert, W. JACKMAN. Sources of Corruption: A Cross-Country Study. British Journal of Political Science. 2001, č. 32, 147 - 170.

17. MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: Diagnosis and Treatment. Journal of Democracy. 2006, roč. 17, č. 3, 86 - 99.

Webové stránky

18. Council of Europe: Občanskoprávní úmluva o korupci. Www. Conventions.coe.int [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>
19. Council of Europe: Trestněprávní úmluva o korupci. Www. Conventions.coe.int [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>
20. Česká televize: V Budějovicích začal největší korupční proces v historii ČR. Www.ceskatelevize.cz [online]. 2012 [cit. 2012-09-10]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/195370-v-budejovicich-zacal-nejvetsi-korupcni-proces-v-historii-cr/>
21. Europa: Úmluva Organizace spojených národů o boji proti korupci. Www.europa.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_cs.htm
22. Europa: Úmluva o boji proti korupci vztahující se k úředníkům ES nebo úředníkům členských zemí EU. Www.europa.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133027_en.htm
23. Finmag: Jak se zbavit korupce II: Korupce je příznak, ne příčina: Finag. Www.finmag.cz [online]. 2012 [cit. 2012-06-07]. Dostupné z: <http://www.finmag.cz/cs/finmag/ekonomika/jak-se-zbavit-korupce-ii-korupce-je-priznak-ne-pricina/>
24. IDNES: Korupce může vyhrát příští volby. Www.idnes.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-23]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/korupce-muze-vyhrat-volby-dcu/domaci.aspx?c=A120823_1819772_domaci_skr

25. Ministerstvo vnitra České republiky: Strategie vlády v boji proti korupci. Www.mzv.cz [online]. 2010 [cit. 2012-07-18]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>
26. Ministerstvo vnitra České republiky: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 - 2012. Www.mvcr.cz [online]. 2010 [cit. 2012-07-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>
27. Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. Www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>
- Podnikáme bez korupce. Www.podnikamebezkorupce.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://www.podnikamebezkorupce.cz/FAQ-casto-kladene-otazky>
28. Magistrát hlavního města Prahy: Protikorupční strategie hlavního města Prahy 2011 – 2014. Www.korupce.praha-mesto.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://korupce.praha-mesto.cz/files/=77/TiskZ-526-P%C5%99%C3%ADloha+%C4%8D.1+k+usnesen%C3%AD+Zastupitelstva+HMP+%5BTED%5D.pdf>
29. Ministerstva vnitra České republiky: Boj proti korupci. Dokumenty a legislativa. Www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>
30. Open Government Partnership: Deklarace iniciativy Open Government Partnership. Www.opengovpartnership.org [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation>
31. Transparency International: Na celosvětovém žebříčku CPI – Index vnímání korupce 2011 se Česká republika dělí o 57–59. místo s Namibií a Saúdskou Arábií. Www.transparency.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z:

<http://www.transparency.cz/celosvetovem-zebricku-cpi-index-vnimani-korupce-2011-ceska-r/>

32. ÚOOZ: Iniciátory korupce jsou často vysoce postavení úředníci: čt24. cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-25]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/193285-uooz-iniciatory-korupce-jsou-casto-vysoce-postaveni-urednici/>

33. Vláda České republiky: Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí. Www.vlada.cz [online]. 2011 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/vladni-vybor-pro-koordinaci-boje-s-korupci-87015/>

34. Ministerstvo vnitra České republiky: Boj proti korupci. Protikorupční aktivity. Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí. Www.mvcr.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-aktivity.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

35. Policie České republiky: Útvar odhalování korupce a finanční kriminality SKPV. Www.policie.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/uokfk-skpvtvar-odhalovani-korupce-a-financni-kriminality-skpvtvar.aspx>

36. Oživení, o. s.: Bezkorupce. Www.bezkorupce.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/o-nas/>

37. Oživení, o. s.: Boj proti korupci. Protikorupční aktivity. Organizace a instituce. Www.bezkorupce.cz [online]. 2012 [cit. 2012-07-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/organizace-a-instituce.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

38. Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci 2006 - 2011. Www.mzv.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-01]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx>

39. Nadace Open Society Fund: Fond Otakara Motejla. Www.osf.cz [online]. 2012 [cit. 2012-08-17]. Dostupné z: <http://www.osf.cz/fond-otakara-motejla-rozvoj-pravniho-statu/fond-otakara-motejla>

SEZNAM OBRÁZKŮ GRAFŮ A TABULEK

OBRÁZKY

Obrázek 1 **Zacyklenost korupce**

GRAFY

Graf 1 **Vývoj zjištěných korupčních trestních činů za léta 2005 - 2011**

Graf 2 **Vývoj indexu CPI za léta 1997 - 2011**

TABULKY

Tabulka 1 **Stav plnění úkolů Protikorupční strategie z roku 2010**

Tabulka 2 **Souhrn rizik bránících podle NNO implementaci efektivních nástrojů v oblasti boje proti korupci**

Tabulka 3 **Souhrn rizik bránících podle NNO implementaci efektivních nástrojů v oblasti boje proti korupci**

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha I **Klasifikace indikátorů korupce podle použité metodiky**
- Příloha II **Plnění úkolů Ministerstva vnitra vyplývajících ze Strategie vlády v boji proti korupci**
- Příloha III **Seznam otázek pro osobní polostrukturovaný rozhovor**
- Příloha IV **Seznam doplňujících otázek zasílaných respondentů e-mailem**
- Příloha V **Přepis části rozhovoru s psychologem Jeronýmem Klimešem**
- Příloha VI **Loga dotazovaných neziskových organizací a Magistrátu hl. města Prahy**

PŘÍLOHA I

Plnění úkolů Ministerstva vnitra vyplývajících ze Strategie vlády v boji proti korupci

Zdroj: Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. *Www.mvcr.cz* [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>

Použitá metodika	Specifický index korupce	Zpracovatel	Souhrnný index	Zpracovatel
Expertní hodnocení	x	x	Index International Country Risk Guide ICRG	Political Risk Services
			Index Governance Matters GM	World Bank
Šetření v rámci firem a obyvatel	Globální Barometr korupce, Index plátců úplatků BPI	Transparency International	Growth Competitiveness Index CI	WEF
			Index transformace IDR	Freedom House
			Index Kvality správy QGI	EBRD
Složené indexy	Index vnímání korupce CPI	Transparency International	x	x

Využití objektivních dat	Neumannův index	Peter Neumann	Index ekonomické svobody IEF	The Fraser Institute, The Heritage Foundation
	Index V4	Transparency International a CFK Czech		
	Indexy korupce veřejných rozhodnutí IKVR	Světová Banka, EBRD		

PŘÍLOHA II

Plnění úkolů Ministerstva vnitra vyplývajících ze Strategie vlády v boji proti korupci

Zdroj: Ministerstvo vnitra České republiky: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v roce 2011. *Www.mvcr.cz* [online]. 2012 [cit. 2012-07-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-vnitri-bezpecnosti-a-verejneho-poradku-na-uzemi-cr-v-roce-2011.aspx>

1.1 Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu

1.2 Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o zakázkách, dotacích a grantech

1.4 Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím

1.5 Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona

1.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících

1.8 Zavedení institutu „testů spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci

1.10 Zvýšení standardizace kontrolních procesů ve veřejné správě

1.12 Zavedení registru přestupků

1.13 Zakotvení povinnosti orgánů veřejné moci zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex

1.14 Zajištění systémového vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v problematice boje proti korupci

1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

- 1.16 Zajištění souladu realizace SMART Administration s digitální agendou
- 1.17 Zveřejňování prodeje veřejného majetku
- 1.19 Podpora nestátních neziskových protikorupčních organizací nebo spolupráce s nimi
- 1.20 Podpora a rozvoj protikorupční linky 199
- 2.3 Úprava centrální adresy
- 3.3 Přístup orgánů činných v trestním řízení k údajům z daňového řízení
- 3.4 Dokončení transformace služby cizinecké policie
- 3.6 Analýza institutu účinné lítosti
- 3.7 Zjištění efektivity při vyšetřování korupce v činnosti Policie ČR
- 3.8 Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů
- 3.9 Rozvoj sdílení a ochrany dat v rámci Policie ČR
- 3.12 Zpracování metodik k chování policistů v určitých korupčních situacích
- 3.13 Zavedení systému celoživotního vzdělávání příslušníků Policie ČR v oblasti boje proti korupci a zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti
- 5.4 Zprůhlednění financování politických stran

PŘÍLOHA III

Seznam otázek pro osobní polostrukturovaný rozhovor

Zdroj: Vlastní zpracování

- 1) Jaký nástroj či prostředek v boji proti korupci považujete za nejefektivnější?
- 2) Cítíte na základě práce s těmito nástroji zlepšení či zhoršení podmínek, za kterých je lze v boji proti korupci od začátku tohoto volebního období použít?
- 3) V čem spatřujete největší úskalí v případě implementace nástrojů do boje proti korupci?
- 4) Jak podle Vašeho názoru vypadají nástroje budoucnosti pro boj s korupcí, a v jakých případech vidíte největší příležitosti k jejich použití?
- 5) Spolupracujete s neziskovým sektorem/spolupracovali jste? V čem spolupráce spočívá? S kým a jak dlouho?
- 6) Co považujete za základní pilíře takové spolupráce?
- 7) Napadá Vás, jak zvyšovat efektivitu vzájemné spolupráce? Řešíte v rámci vzájemné spolupráce nějaké potíže? Jaké konkrétně?
- 8) Jsou informace z druhé strany dostatečné?
- 9) Co je Vám při práci největší podporou, které si nejvíc ceníte?
- 10) Co jsou pro vás největší vlivy z politického/neziskového prostředí, které Vám nejvíce pomáhají, a jakými prostředky je lze uplatnit?

PŘÍLOHA IV

Seznam doplňujících otázek zasílaných respondentů e-mailem

Zdroj: Vlastní zpracování

- 1) Jaký efekt by dle vašeho názoru měla negativní motivace občanů v oblasti zájmu o veřejné dění? Mám na mysli způsob komunikace, kdy je občan přímo konfrontován s tristním stavem současné situace korupce v ČR. Myslíte si, že takto vyvolaná frustrace může způsobit u občanů pocit osobní zainteresovanosti, a způsobí jeho zájem o změnu v tom smyslu, že začne pracovat na svém zapojení do veřejného dění?

- 2) V případě, že negativní motivace tento účinek mít bude, nebude docházet k velkému množství opakovaných kverulačních žádostí?

PŘÍLOHA V

Přepis části rozhovoru s psychologem Jeronýmem Klimešem

Zdroj: Vlastní zpracování.

Kde se v lidech bere ta touha získat něco za tu cenu, že toho dosáhnou nepoctivým způsobem?

Každá věc něco stojí. Porovnááme zisky a náklady. Kognitivní disonance říká, co jsme ochotni udělat za své svědomí. Když vidím věc, je nadhodnoceno, že za ni nemusím dát nic a ztískat ji krádeží. Stojí mě pověst, lidi ji podceňují a proto kradou. Otázka je, kolik stojí ta věc a na druhé straně ta pověst. Můžeme testovat, kolik stojí pověst, nakolik si jí lidé váží. A kognitivní techniky říkají, kdy se mění postoje. Když jakýkoliv člověk je v situaci, kdy může vzít úplatek. Když vezmeme že korupce je zneužití korupce v celku ve prospěch individua. Tím celkem je stát, firma, církev, jakákoliv organizace a když ten člověk zneužije pravomoci veřejného činitele, je to korupce na úrovni naturální a pak je finanční. Když člověk riskuje pozici, je tu cena versus ztráta, to znamená zisk versus ztráta. Když jste v pravděpodobnostím počtu, pak máte pravděpodobnost krát zisk versus zbytek pravděpodobnosti krát ztráta. To je kalkul rizika. Když já jsem na nějaký pozici, získám cenu x pravděpodobnost, pravděpodobnost postihu krát postih, tak mi vyjde co se vyplatí. Jak vy můžete tuto rovnici ovlivnit. Buď zvýšíte pravděpodobnost postihu, zvýšit míru postihu nebo snížit možný zisk. Tyhle proměnné lidi odhadují. Máte pak nějaké rozpětí, když máte odhad. Záleží na tom, jak je nastavený systém. Podle odhadu, zda se mi to vyplatí, je systémová věc, jak jsou dané podmínky.

Mít blbou pověst je blbý, že je běh na dlouho trať. Z tohoto důvodu je třeba chodit s morálkou, to je třeba dělat, ale narovinu existují metody, jak vyčíslit cenu jména. Kromě kalkulu rizika a odhadu, které říkají, že se society budou dělit dle toho, jaká je pravděpodobnost postihu zejména. S tím se nedá nic dělat. Tresty mohou být menší, ale musí být větší pravděpodobnost postihu. Rychlost trestu a důslednost je důležitější než výše trestu. Proto jd o systém, ne o přísnost a výchovu.

Východovu říkáme važte si svého jména. Uvažování lidí je dané a jde jen o to, jak je nastaven systém.

PŘÍLOHA VI

Loga dotazovaných neziskových organizací a Magistrátu hl. města Prahy

Zdroj: Vlastní zpracování



Autorka:

Bc. Hana Urbanová



Hana Urbanová se narodila 10. 11. 1986 v Olomouci. Po absolvování Gymnázia v Olomouci-Hejčíně vystudovala bakalářský studijní program Studia humanitní vzdělanosti na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy a poté nastoupila do magisterského studijního programu Studií občanské společnosti na téže fakultě.

Motivace ke studiu občanské společnosti vzešla ze zkušenosti z neziskového prostředí na lokální úrovni. Během magisterského studia započala praxi a následně pracovala v občanském sdružení Naši politici, jehož cílem je napomoci kultivovat české politické prostředí informováním o činnosti veřejné správy a jejích představitelích.

Na základě této zkušenosti vznikl záměr napsat tuto práci věnující se tématu korupce s přáním poskytnout jak veřejné správě, tak občanské společnosti pohled na tuto problematiku z druhé strany.