

Korupce, Korupce, Korupce, Korupce.....

(Analýza politicko administrativního korupčního trhu v ČR)

Eva Kolcunová¹

Abstrakt

Příspěvek reaguje na enormní výskyt korupce v ČR, zejména ve veřejné správě. Identifikuje korupci, její formy, korupční trh, jeho specifika a také náklady spojené s korupcí. Dále charakterizuje politicko administrativní korupci, politicko administrativní korupční síť a uvádí konkrétní korupční případy. Příspěvek seznamuje s měřením korupce a úlohou Transparency International. Jsou zde uvedeny hlavní ukazatele pro měření transparentnosti trhu veřejných zakázek: index transparentnosti trhu veřejných zakázek, index zakázek malého rozsahu, index mezinárodní otevřenosti. Na závěr jsou uvedeny kroky, které již v boji proti korupci byly realizovány a problémy, které je ještě nutno řešit.

Klíčová slova

Korupce, korupční trh, politicko administrativní korupce, politicko administrativní korupční síť, náklady korupce, měření transparentnosti trhu veřejných zakázek.

1 Úvod

Vznik tohoto příspěvku byl motivován poznáním, jakých obudných rozměrů dosahuje korupce v ČR, zejm. ve veřejné správě. Aby bylo zřejmé proč a jak je nutné s korupcí bojovat, je nutné podrobit korupci ekonomické analýze a poskytnout další argumenty pro její, nejen morální, oprávněné odsouzení. Organizovaný boj s korupcí na mezinárodní úrovni byl zahájen již před více než 40 lety. Jeho vítězný konec je sice v nedohlednu, ale právě proto nelze v tomto boji polevit. Korupce je sociální jev s devastujícím přesahem do ekonomické, politické a morální oblasti života lidské společnosti. Naše ekonomická analýza korupce tedy bude obsahovat vysvětlení podstaty korupce a jejich forem. Dále je nutné ozřejmit, že s různými formami korupce souvisí různě vysoké náklady, že existuje korupční trh, který má svá specifika. Zaměříme se na politicko administrativní korupci a ukážeme si její spojení zejména s problematikou dobývání renty, s níž tvoří tento typ korupce spojené nádoby. Boj s korupcí vyžaduje její kvantifikaci, proto si ukážeme způsoby jejího měření a naznačíme, zda a jakých úspěchů již bylo v boji s korupcí v ČR dosaženo a jaké problémy na své řešení čekají.

2 Podstata korupce

Korupce² je vysvětlována jako skrytá (utajená) směna (transakce) za účelem získání neoprávněné výhody. Ačkoliv nás bude zajímat především ekonomická stránka korupce, pro její (ne)existenci je rozhodující stupeň vnímání korupce, resp. společenský konsensus v této oblasti. Aby korupce byla korupcí, je nutné zjistit za prvé, zda si korumpující a korumpovaní uvědomují podstatu svého jednání, tj. zda své jednání považují za špatné nebo jim naopak

¹ Dr. Ing. Eva Kolcunová, EkF VŠB-TU Ostrava, Eva.Kolcunova@vsb.cz

² Odvozeno z latinského „corruptere“, což znamená kazit, oslabit, podplatit, znetvořit.

připadá normální a za druhé, zda se společnost (jako celek, příp. většina) staví ke korupci laxe nebo ji naopak důrazně odsuzuje. Tyto dva ryze subjektivně a sociálně konstituované postoje určují, zda určitá transakce je či není korupce. Již tyto skutečnosti signalizují, jak je obtížné korupci zjistit a následně ji měřit.

Pro kvantifikování ekonomické škodlivosti korupce je užitečné provést její klasifikaci z hlediska rozsahu a míry společenské akceptace. Z hlediska rozsahu hovoříme o malé korupci, (např. úplatek pokladní, aby přenechala žadateli něčí rezervaci na vyprodaný koncert), o velké korupci, (např. miliónový úplatek ministrovi, aby určitá firma získala státní zakázku) a o velké politické korupci (např. tabáková lobby ovlivňuje hlasování vlády o (ne)přijetí zákona týkajícího se zákazu kouření). Pokud jde o míru společenské akceptace korupce, zde hovoříme o tzv. černé korupci, kterou odsuzuje většina společnosti a požaduje její tvrdé postihování, tzv. šedá korupce bývá spojována pouze s určitým typem jednání a její odsouzení společenskou většinou je nejednoznačné a tzv. bílá korupce je do značné míry tolerována celou společností. Společenské (ne)odsouzení korupce signalizuje úroveň politického systému dané země a platí, že čím méně je korupce považována za odsouzeníhodnou, tím méně je účinný boj s ní.

Velmi užitečné poznatky pro boj s korupcí plynou z definování a analýzy korupčního trhu. Nejdříve si však ujasněme, že je nutno rozlišit politicko administrativní korupci, která se odehrává ve veřejné správě a která zatěžuje občany jako voliče a daňové poplatníky a korupci soukromou, která vyvolává dodatečné náklady pro spotřebitele (např. korupce mezi výrobcí a velkými obchodními řetězci).

My se budeme nadále zabývat pouze prvním typem korupce, tj. politicko administrativní, a to proto, že tento typ korupce je v ČR nejvíce rozšířen (viz níže, viz GBK). Analýza tohoto korupčního trhu vychází z ekonomického modelu „agentů“. Zde se vyskytují tři typy ekonomických subjektů: 1. mandatář- zmocněnec, který je pověřen vykonávat určitou funkci. V našem případě to jsou politici a úředníci veřejné správy (veřejní činitelé). 2. mandant – osoba, která vydala pověření mandatáři. V našem případě to jsou občané, voliči. 3. třetí osoba, jejíž zisky nebo ztráta závisejí na mandatáři. V našem případě to jsou např. firmy, lobby. Podotkněme, že jakýkoliv systém, který je založen na delegování moci umožňuje její zneužití. Toto zneužití je důsledkem rozporných zájmů mandanta (občana) a mandatáře (politika, úředníka).³ Mandatář je korumpovatelný do té míry, do jaké může tajit své nelegální chování. Korupční trh bývá také označován jako „černý trh vlastnických práv“. Tato práva byla dočasně svěřena občanům prostřednictvím voleb veřejným činitelům, aby tito mohli alokovat (veřejné) zdroje. Neoliberální přístupy však důrazně poukazují na neefektivnost těchto práv. Ta plyne jednak z absence výlučnosti (za právo neodpovídá výhradně jedna osoba) a jednak z převoditelnosti těchto práv (právem disponuje momentální vítěz voleb, aniž by se musel někomu zodpovídat). Jinými slovy: korupci se daří tam, kde pověřená osoba může de facto libovolně nakládat se svěřeným právem v rozporu se zájmy svého mandanta, případně ho přímo poškozovat, aniž by tato osoba nesla negativní důsledky svého počínání, tj. může tak činit beztrestně.

3 Analýza korupčního trhu

Nyní přistoupíme k samotné analýze korupčního trhu. Hovoříme-li o trhu, pak tento má svou nabídku a poptávku a musí mít rovněž svůj předmět směny a cenu. Připomeňme si, že hovoříme o trhu politicko administrativní korupce, že jeho účastníky jsou občané (voliči) a veřejní činitelé, jejichž zájmy vzájemně kolidují a třetí osoba. Nejdříve se podíváme, jak vzniká nabídka korupce.

³ Občan požaduje opravu cesty, politik/úředník chce na opravě co nejvíc vydělat, protože rozhoduje o tom, kdo cestu opraví a zájemců o realizaci opravy je více...

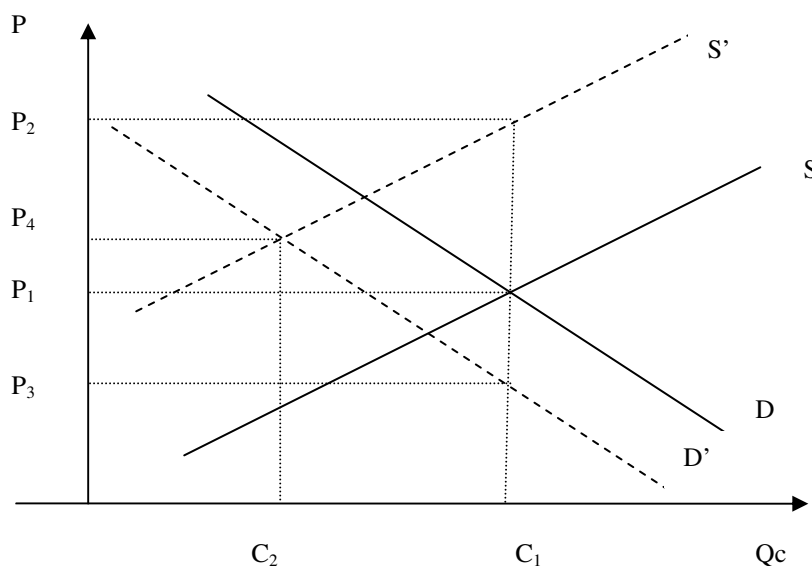
Nabídka korupce se vytváří na straně veřejných činitelů v důsledku beztrestné a nekontrolované dispozice svěřenými právy. Jak k tomu dochází? Např. politik chce být (znovu)zvolen, potřebuje peníze na financování své kampaně, aby získal komparativní výhodu vůči svým politickým rivalům. Vyhraje-li, zajistí opravu místní cesty. Úředník touží po luxusnějším bydlení, ale nemá dost peněz. Ale bude mít na starosti agendu výběrového řízení na opravu místní cesty. Co nabízejí? Strategické a utajované informace, přístup ke státní zakázce, povolení, úpravu/změnu norem, vyhlášek atd. atd. Předmětem korupčních transakcí jsou tedy velice heterogenní statky, jejichž hodnota odráží míru sladění zájmů zúčastněných subjektů a míru rizika (viz níže).

Poptávka na korupčním trhu je poptávkou odvozenou a souvisí s dobýváním renty. Jak víme, dobývání renty představuje ilegální vynakládání vzácných zdrojů třetími osobami (firmy) s cílem získat transfer (např. tendr na opravu cesty) nebo na něm alespoň participovat. Podotkněme, že rentu lze dobývat legálně (lobing) a ilegálně (prostřednictvím korupce). V obou případech však jde o to, že zdroje, které by mohly být využity pro produkční cíle mají ve skutečnosti pouze redistribuční efekt v rámci konkurence. Veřejní činitelé se tak z pozice veřejné moci stávají privilegovanými zprostředkovateli dobývání renty.

Korupční trh by byl, stejně jako každý jiný, neúplný bez analýzy tvorby ceny na tomto trhu. Za tímto účelem se na korupční trh aplikují principy ekonomie zločinu. V souvislosti s těmito principy chápeme střet nabídky a poptávky po korupci jako výsledek racionálních kalkulací zúčastněných subjektů ohledně optimalizace příjmů. To vyžaduje, aby každý účastník korupčních transakcí komparoval pravděpodobný zisk (peníze pro úředníka na nový byt, pro firmu renta plynoucí ze získání státní zakázky) a pravděpodobnost ztráty (riziko odhalení, sankce, pokuty, ztráta zaměstnání apod.). Platí, že nabídka a poptávka po korupci závisí zejména na pravděpodobnosti vzniku ztrát, resp. sankcí. Míra odhalení korupčního jednání a výše následných sankcí jsou vizitkou přísnosti pravidel v dané společnosti, účinnosti kontrolních mechanismů, vynutitelnosti práva, ochoty a míry uplatňovat antikorupční politiku atd. Čím účinnější jsou tato opatření, tím vyšší je riziko odhalení korupčních transakcí a tím vyšší sankce lze očekávat. Uplatnění antikorupční politiky dává do pohybu kompenzační mechanismus spjatý s korupčním trhem.

Představme si, že bude uplatněna velmi přísná až brutální antikorupční politika, která bude mít za následek enormní zvýšení rizika odhalení korupčních transakcí a tím pádem i uvalení sankcí. To přinutí účastníky korupčních transakcí (jak na straně poptávky tak i nabídky), aby úměrně zvyšovali své nároky na očekávané zisky, klesne zájem kvůli korupci riskovat, případně budou na korupční jednání zcela rezignovat. Jinak řečeno: korumpovaní (strana nabídky) přistoupí (pokud vůbec) na korupční transakce za maximální ceny, zatímco korumpující (strana poptávky) budou nabízet ceny co nejnižší vzhledem k vysoké nejistotě a nebezpečnosti transakcí. K čemu dojde na korupčním trhu v důsledku těchto změn vidíme na obrázku č. 1.

Obr. 1.



Q_c - označuje rozsah korupčních transakcí, P tradičně cenu.

C_1 – rozsah korupce před aplikací antikorupční politiky

P_1 - cena, resp. výše úplatků před aplikací antikorupční politiky

Pokud by měla korupční transakce proběhnout i po uplatnění antikorupční politiky v původním rozsahu, tj. C_1 (S , D), korumpovaní by požadovali cenu P_2 , ale korumpující by byli ochotni přistoupit pouze na cenu P_3 . Je evidentní, že za těchto podmínek se korupční transakce v původním rozsahu neuskuteční. Ke korupční transakci dojde nanejvýš v rozsahu C_2 (S' , D'), při ceně P_4 . Pozitivní efekt antikorupční politiky je evidentní.

Tato analýza se však opírá o dva předpoklady neoklasického pojetí konkurence: 1. korupční transakce má čistě monetární povahu (což není vždy splněno, viz níže) a 2. předpokládá se pružnost cen jak na straně nabídky, tak i poptávky. Ta je však spojena s dokonalou racionalitou chování subjektů, kteří se rozhodují v podmínkách dokonalých a bezplatných informací, což je v případě korupčních transakcí čirá fikce. Proč? Protože jak již víme:

1. korupční transakce jsou tajné, ilegální a jsou založeny na neúplných a roztříštěných informacích. 2. konkurenční chování nemůže být tím pádem transparentní, neexistuje zde možnost aukce či dražby, neboť všichni riskují odhalení. 3. korupční transakce jsou spojeny s inherentním rizikem, tzn. že riziko je neodstranitelné, nikdy nelze přesně odhadnout výsledek. Tím pádem reálné mikroekonomické kalkulace ohledně výnosů a nákladů jsou těžko proveditelné. 4. selhávají rovněž aplikace teorie maximalizaci užitku. Předmět korupčních transakcí je totiž obtížné, ne-li nemožné, hodnotit z pozic této teorie.

Ze všech zde uvedených výhrad mj. vyplývá, že na korupční transakce je nutno nahlížet jako na komplexní sociální směnu, která je systémově organizovaná. Organizování této směny je orientováno jednak na vyloučení smlouvání a přílišného pohybu cen a také na utajení a minimální zjevnost transakcí. Korupční trh lze tedy charakterizovat jako sociální vztah, který je blízký *klientelismu* a nemá přesně vymezená pravidla, přičemž plnění dohodnutých kontraktů do značné míry záleží na libovůli participantů. Nicméně organizační forma korupční směny garantuje, že proběhnou takové operace, které povedou ke *kartelizaci* jak informací tak následných rozhodnutí.

4 Politicko administrativní korupční trh a síť

Sociální povaha korupčního trhu je nejvíce zřejmá v případě politicko administrativní korupce, která je předmětem našeho zkoumání. Pro vyjádření podstaty tohoto jevu se používá označení **politicko administrativní korupční síť**. *Existence korupční sítě se stává nezbytnou, jakmile vznikne ilegálně bohatství, které je nutno chránit a klientelisticky distribuovat, a to co nejefektivněji.* Hlavními články této sítě jsou: ● volení politici, ministři, poslanci, ● odpovědní úředníci, funkcionáři, spolupracovníci politiků (např. asistenti, poradci), ● podnikatelé. Pro běžný život a plnění každodenních úkolů je zcela nezbytné a užitečné, aby probíhala faktická a bezporuchová komunikace a výměna informací mezi všemi účastníky politicko administrativní sítě. Je ku prospěchu věci, pokud se všichni seznámí s problematikou těch druhých. Kumulace mandátů a kompetencí pak zajišťuje cirkulaci potřebných informací a rozhodnutí mezi různými úrovněmi společnosti.

Bohužel korupční síť vycházejí ze stejné logiky a přebírají tento, jinak užitečný, systém fungování. Dochází k personální penetraci na úrovni vrcholového managementu velkých firem a politických struktur, vznikají informační sítě, které umožňují vznik kartelových vazeb. V zemích, kde jsou (nebo byly) zásahy státu do ekonomiky běžné, příp. historicky dané, což je případ ČR, se nad angažovaností politických struktur v podnikatelské a kapitálové sféře (bohužel) nikdo příliš nepozastavuje. Vznikají tak netransparentní, pochybné, leč mocné personální propletence, kde pouze firmy figurují jako viditelný segment jinak neprůhledného širšího celku. Přímo ukázkový personální propletenec je spojen s pražskou stranou Věci veřejné.

Strana Věci veřejné se snaží budít dojem solidnosti tím, že se zaštiťuje známou tváří kdysi investigativního novináře Radka Johna. Ten byl předsedou představenstva vydavatelství firmy Ora Print, která v době působení R. Johna získala mnohamiliónové veřejné zakázky pro VZP a pro Lesy ČR. Firmu Ora Print založil lobista Roman Janoušek – šedá eminence bezpečnostní agentury ABL jež de facto ovládá stranu Věci veřejné (50-ti miliónový příspěvek na předvolební kampaň, financování a cenzurování stranického časopisu Věci veřejné). Akciovou společnost ABL založil původně jako rodinný podnik Vít Bárta, dnes jsou však vlastnické vztahy ABL nejasné. Strana Věci veřejné rovněž využívá služeb účelově založené firmy s příznačným názvem Pragmatikon, jejíž skutečné poslání představitelé Věci veřejných úspěšně tají. S podivným působením strany Věci veřejné a lobistou Janouškem je spojen i pražský primátor Pavel Bém, šéf poslanecké sněmovny Miroslav Vlček, bývalý mluvčí Lesů ČR aj.

Nelegální vazby mezi politiky a podnikateli mají vést ke snížení konkurence pro obě strany v jejich sférách působení. Jedni chtějí vytěžít ekonomickou rentu, druzí chtějí vylepšit svou pozici vůči politickým rivalům. Obě strany odmítají konkurenci buď ze setrvačnosti a pohodlnosti anebo poté, co zjistili své slabiny a přenášejí náklady na občany, resp. daňové poplatníky. Zpronevěra voličských mandátů může spočívat v přijetí rozhodnutí, která nejenže nerespektují pravidla minimalizace nákladů při vynakládání veřejných financí (předražená výstavba dálnic), ale jsou přímo v rozporu s vůlí občanů (stavba radaru, zbourání historické památky kvůli výstavbě obchodního centra).

Ačkoliv analyzujeme korupční trh, politicko administrativní korupční síť rozhodně nefungují na čistě tržních principech. Figuruje zde prosazování individuálních zájmů a navíc identifikujeme několik dalších dimenzí těchto síťových vazeb. Kromě *tržní koordinace* (subjekty usilují o maximalizaci svých příjmů, resp. výhod) se u každé organizované korupční transakce uplatňuje ve větší či menší míře: *princip hierarchie* (vztahy nadřízenosti a podřízenosti, příp. vyžadování vděčnosti), *princip sounáležitosti* (solidarita a osobní vztahy v procesu vytváření ekonomicko politických elit). Mechanismus fungování politicko administrativních korupčních sítí může rovněž obsahovat prvky *napodobování* (všichni berou úplatky, proč ne já?), *donucování* (člověk spojený s korupcí je vydíratelný, vč. pomocí násilí).

Mohou se zde vytvářet i symbolické vztahy, jejichž spojovacím článkem je společná víra, sdílení stejných hodnot, jednotná prezentace navenek, udržování reputace apod. V této souvislosti platí, že vědomá koexistence, resp. kooperace zásadně čestných lidí s lidmi korupci preferujícími se vylučuje. Z výše uvedeného je zřejmé, že politicko administrativní korupční sítě představují velice hybridní organismus, který se neobejde bez koordinace a bez stanovení formálních a neformálních pravidel fungování.

Získali jsme představu jak fungují politicko administrativní korupční sítě, které jsou subjektem korupčního trhu. Co je však předmětem korupčních transakcí? Zdá se, že zde je situace ještě složitější. Korupční trh je totiž definován také jako **termínovaný trh výhod (služeb) a exkluzivních informací bez jednoznačného všeobecného ekvivalentu**. Směna výhod (služeb) a informací není vždy doprovázena hotovostními platbami a ani samotný předmět směny nemusí být monetizován. Co je příčinou těchto, na první pohled neobvyklých, zjištění? Je to především *heterogenita* statků, které jsou předmětem korupční směny a pak *časový nesoulad* mezi korupční směnou a konečným (vy)užitím korupčních statků.

Hlavní úlohou jakékoliv korupční sítě, tedy i politicko administrativní, je přenášet a hlavně spojit zájmy účastníků korupční sítě. Tyto zájmy se pak stávají měřítkem hodnoty korupčních statků, příp. lze definovat všeobecný ekvivalent. Vedle využití klasického finančního úplatku se moderní korupce dematerializuje stejně jako peníze. Obrazně řečeno, lze *spojit „hrušky a jablka“* aniž by byly nutně převedeny na peníze⁴, na rozdíl od HDP, kde agregování různých druhů ovoce vyžaduje jejich převedení na peníze. Lze upřesnit, že předmětem korupčních transakcí jsou protislužby, jež mají různorodou povahu: ekonomickou, politickou, obchodní, sociální, právní...“obchoduje“ se s státními zakázkami, s povoleními, s úpravami právních, bezpečnostních, ekologických aj. norem, s přijetím na vysoké školy, s poskytováním dotací atd. Proto je nutný nějaký oceňovací a kompenzační systém, který by eliminoval zbytečné náklady plynoucí z případného dublování a koincidence korupčních transakcí.

Pro pochopení *časového nesouladu* korupčních transakcí je nutno uvést, že vzájemné pohledávky mezi účastníky korupční sítě nejsou (a nemohou být) řízeny, poněvadž jsou permanentně v pohybu, tj. jsou neuzavřeny, resp. otevřeny. Např. firma poskytne politické straně finanční příspěvek na předvolební kampaň nebo na placení asistenta/poradce a očekává, že bude mít v budoucnu přístup k důvěrným informacím, které budou anebo také nebudou později využity. Nebo očekává, že bude moci navázat užitečné kontakty, které v budoucnu bude moci aktivovat, ale není řečeno, že k tomu nutně dojde. Nyní již snáze pochopíme, že zaúčtovat všechny tyto transakce v rámci analýzy „benefit/costs“ je víc než problematické.

Kvantifikovat přesně cokoli v rámci korupčního trhu je velmi nesnadné. Je však evidentní, že infikování společenských vztahů rozsáhlou korupcí vyvolává obrovské „společenské náklady“. Ty lze klasifikovat následovně:

- **morální** náklady (lidé ztrácejí víru ve spravedlnost, dostavuje se otupění a apatie vůči kriminalitě)
- **politické** náklady (lidé pochybují o smyslu parlamentní demokracie, populismus a pravicový extremismus úspěšně dobývají společenský prostor)
- **ekonomické** náklady (dochází k mrhání veřejnými finančními fondy v důsledku dobývání renty a parazitování zkorumpované administrativy, roste zatížení daňových poplatníků, rostou náklady firmám, které fungují mimo korupční sítě)
- **sociální** náklady (roste nerovnoměrnost rozdělení příjmů obyvatel, jsou ohrožena lidská práva a humánní principy jako rovnost příležitostí, konkurenčních podmínek pro firmy a společenská solidarita).

⁴ Což ostatně není nic nového, stačí vzpomenout písničku I. Mládka „Zkratky“.

5 Měření korupce (transparentnosti trhu veřejných zakázek)

Abychom nezůstali jen u rozčarování a rozhořčení nad tím, že selhal demokratický systém, je nutno aktivovat antikorupční opatření. Boj proti korupci se neobejde bez jejího měření. Měřením korupce se zabývá mezinárodní instituce Transparency International (TI). Zjišťuje se index vnímání korupce (CPI – Corruption Perception Index) a index plátců úplatků (BPI – Bribe Payers Index). Měření probíhá ve 180 zemích mezi nimiž ČR zaujímá 45. místo (2008) s hodnocením CPI 5,2 (používá se stupnice 0 – 10, kde 0 znamená vysokou korupci a 10 téměř nulovou). V rámci EU figuruje ČR na 18. místě. Měření provádí 11 mezinárodních institucí, které čerpají ze 13 zdrojů (podrobné informace lze nalézt na www.transparency.cz). Sběr dat pro CPI probíhá mezi úředníky veřejné správy a mezi politiky. Dále se sleduje globální barometr korupce (GBK) jehož aktuální hodnoty pro r. 2009 potvrzují, že korupce v ČR nejvíce bují ve veřejné a státní správě (viz tabulka č. 1).

Tab. č. 1 *Sektory (instituce) vnímané v jednotlivých zemích jako nejvíce postižené korupcí*

Instituce / sektor	Země / území
Politické strany	Argentina, Bolívie, Bosna a Hercegovina, Finsko, Chile, Indie, Itálie, Izrael, Jižní Korea, Kolumbie, Libanon, Maďarsko, Malajsie, Nigérie, Rakousko, Řecko, Salvador, Srbsko, Thajsko, Velká Británie, Venezuela
Parlament / zákonodárny sbor	Indonésie, Panama, Rumunsko, USA
Podnikatelský / soukromý sektor	Brunej, Dánsko, Hongkong, Island, Kanada, Lucembursko, Moldavsko, Nizozemí, Norsko, Portugalsko, Singapur, Španělsko, Švýcarsko
Veřejní představitelé / státní úředníci	Ázerbájdžán, Bělorusko, Česká republika, Filipíny, Ghana, Irák, Japonsko, Kamerun, Keňa, Kuvajt, Litva, Maroko, Pákistán, Polsko, Rusko, Senegal, Turecko, Ukrajina, Zambie
Soudnictví	Arménie, Bulharsko, Gruzie, Chorvatsko, Kambodža, Kosovo, Makedonie, Mongolsko, Peru, Senegal, Uganda

Zdroj: Transparency International Global Corruption Barometer 2009. Pro sestavení tabulky byla použita vážená procenta.

Převzato z www.transparency.cz

Česká pobočka TI klasifikuje jako hlavní ohniska korupce v ČR tyto oblasti:

- oblast politické korupce
- nekontrolovaný lobing
- nedostatečně nezávislá justice
- příliš podřízená (provázaná s centrem) státní správa.

Z těchto důvodů jsme se také zabývali výše uvedeným politicko administrativním korupčním trhem a fungováním příslušných sítí. Platí, že čím více veřejných zakázek prochází veřejnou obchodní soutěží, tím více se zvyšuje tlak na jejich efektivnost a snižuje se pravděpodobnost korupčního jednání. Zde se korupce měří pomocí ukazatelů **transparentnosti trhu veřejných zakázek**. Používají se následující indexy:

1. index transparentnosti trhu veřejných zakázek

$$I_1 = \frac{\text{Objem veřejných zakázek zadaných otevřeným řízením}}{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek}} * 100$$

2. index zakázek malého rozsahu

$$I_2 = \frac{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek — Objem veřejných zakázek zadaných všemi typy zadávacích řízení s výjimkou zakázek malého rozsahu}}{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek}} * 100$$

3. index mezinárodní otevřenosti

$$I_3 = \frac{\text{Objem nadlimitních veřejných zakázek}}{\text{Celkový objem trhu veřejných zakázek}} * 100$$

Následující tabulka č. 2 obsahuje údaje za období let 2001 – 2005, jež byly těmito indexy zjištěny. Index mezinárodní otevřenosti se vztahuje na tzv. nadlimitní zakázky, jež musejí být inzerovány ve Věstníku EU. V ČR se tento index začal počítat až po vstupu ČR do EU v r. 2004.

Tab. č. 2

	2001	2002	2003	2004	2005
Index transparentnosti trhu veřejných zakázek	27	35	29	19	27
Index zakázek malého rozsahu	71	63	69	77	58
Index mezinárodní otevřenosti	-	-	-	-	21

Převzato z www.transparency.cz, Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice.

Co vyplývá z výše uvedených údajů? Dovídáme se, že za sledované období (2001-2005) **nebyla** ani třetina veřejných finančních prostředků alokována formou otevřené soutěže (např. 27 %). Za to vidíme neúměrně velký podíl, byť klesající (71 % - 58 %) zakázek malého rozsahu. To znamená, že se veřejné fondy vyhly při své alokaci jakékoliv konkurenci a ceny takto realizovaných zakázek nebyly vystaveny žádnému tlaku.⁵ První zjištěná hodnota indexu mezinárodní otevřenosti v r. 2005 (21 %) se příliš neliší od hodnoty indexu transparentnosti trhu veřejných zakázek (27 %) což znamená, že otevřenou soutěží procházejí v drtivé většině (21 % ze 27 %) zakázky nadlimitní, které se de facto otevřené soutěži vyhnout nemohou i kdyby chtěly. Zjištěné hodnoty výše uvedených indexů dokazují **nízkou transparentnost** trhu veřejných zakázek. Více než 75 % veřejných zakázek není realizováno v konkurenčním prostředí, čímž se otevírá prostor pro korupci, klientelismus a klesá jejich efektivnost. Šetření TI v této oblasti dokazují, že zakázky, které se vyhly otevřené veřejné soutěži jsou v průměru o 13,5 % vyšší než kdyby soutěží prošly. Jednotlivé rozdíly však mohou být mnohem drastičtější.⁶

Jaká je tedy reálná situace v ČR v oblasti potírání korupce? Nutno konstatovat, že nijak uspokojivá. Výčet pozitiv v oblasti potírání korupce je bohužel malý ve srovnání s výčtem

⁵ Pro doplnění: pokud jde o vojenské zakázky, tak pouze 4 % jsou alokovány v rámci otevřené soutěže, 90 % jich je realizováno formou přímého zadání jednomu nabízejícímu.

⁶ Ostravská radnice byla „nucena“ přijmout nabídku firmy, která se zúčastnila otevřené obchodní soutěže na realizaci veřejné zakázky. Její cenová nabídka byla 3-4 krát nižší než nejlevnější nabídka standardně oslovovaných (tří) firem k podání nabídky.

negativ, resp. problémů, které na své řešení teprve čekají. Česká pobočka TI **pozitivně hodnotí** následující kroky:

- zřízení protikorupční linky 199
- postupující profesionalizace a elektronizace na všech úrovních veřejné správy
- protikorupční audity na ministerstvech a přijetí zákona o střetu zájmů
- novely trestního zákona vedoucí k tomu, aby propadly výnosy z korupce a praní špinavých peněz

Kroky, které by vedly k omezení korupce, avšak **čekají na svou realizaci**, jsou dle analýz TI tyto:

- omezení politických tlaků na úředníky (zákon o státní službě)⁷
- stanovení pravidel pro legitimní lobing
- ochrana oznamovatelů korupce
- zdokonalení pravidel pro arbitrážních řízení
- provádění auditů
- regulace a kontrola nakládání s majetkem obcí a krajů
- stanovit povinnost obecných zastupitelů informovat o využívání veřejných finančních prostředků v obcích⁸
- důsledně vyšetřovat korupční praktiky mezi lékaři a farmaceutickými firmami
- důsledně vyšetřovat korupční praktiky mezi politiky a vysokými státními úředníky, vč. ustavení speciálních senátů na vrchních soudech
- zavést povinnost zadavatelů zajistit alespoň tři nabídky u veřejných zakázek malého rozsahu
- zvýšit objem zakázek alokovaných formou otevřených soutěží
- zamezit rozdělování veřejných zakázek na menší celky
- racionálně nastavit kontrolní mechanismus a horní limit pro zakázky malého rozsahu⁹

Případy netransparentních transakcí ve veřejném sektoru v ČR:

- V souvislosti s pořádáním MS v lyžování 2009 bylo neoprávněně vyčerpáno ze SR cca 1,6 mld. Kč na úhradu neprovedených prací a dodávek.
- Pražský magistrát vydal oficiálně cca 70 mil. Kč na propagaci LOH, které se nikdy v Praze konat nebudou (odhady hovoří o 100 – 200 mil. Kč).
- Pražský magistrát vyčerpal cca 700 mil. Kč na instalaci čipového systému, který se ukázal být nefunkčním.
- Výkonný ředitel Ředitelství silnic a dálnic uspořádal oslavu svých 30. narozenin za 750 tis. Kč. Oslavy se účastnili mj. zástupci stavebních firem, kterým přiděloval zakázky ŘSD a které dotyčnému sponzorovaly účast na rallyesprintu.
- Vězeňská služba vyhlásila tendr za 18 mil. Kč na dodávku RTG a ochranných zařízení. Termín dodávky však vypršel den před vyhlášením výsledků výběrového

⁷ 1.4. 2009 byl přijat tzv. „náhubkový zákon“ neumožňující zveřejňovat odposlechy.

⁸ 23.6. 2009 nebyl přijat zákon o povinnosti obecných zastupitelů informovat o využívání veřejných finančních prostředků v obcích

⁹ Zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. v rozporu s protikorupčním doporučením nejenže nesnížil horní limit „zakázky malého rozsahu“, nepodléhající výběrovému řízení, ze 2 mil. Kč na 500 tis. Kč, ale dokonce tento limit zvýšil na 6 mil. Kč

řízení. Přesto se mezi pěti uchazeči „našla“ firma, která byla schopna tento absurdní termín splnit.

Co říci na závěr? Jak již bylo řečeno v úvodu, boj s korupcí se podobá Sisyfově úsilí, nicméně je nutno v něm vytrvat a nedávat korupci šanci.

Literatura

- [1] BRESSON, J.-C.: *La corruption, économie et démocratie*. Ed. Science économique, 2001.
- [2] MENY, Y.: *La corruption de la République*. Ed. Fayard, 2000.
- [3] NAVRÁTILOVÁ, D.: *Premeny etiky a morálky v technologickém věku*. Prešov, 2008, ss. 55-74.
- [4] ROCCA, J.-L.: *La corruption: pouvoir, argent, développement*. Science économique, 1999.
- [5] <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1984>.
- [6] http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf
- [7] *Ekonom*, č. 29, 2009.
- [8] *Euro*, č. 8, 2009.

Summary

Corruption, Corruption, Corruption, Corruption.....

(Analysis of politico-administrative corruption's market in the Czech Republic)

This paper responds to the enormous presence of corruption in the Czech Republic and its' appearance especially in the public service. The paper identifies corruption and its' forms, corruption market and also costs linked to the corruption. Text describes politico-administrative corruption and its' network, and also shows factual corruption cases. There is an approximation of corruption measuring and Transparency Internationals' mission. The aim of the work is to introduce the main indicators for measuring transparency of the public contract market: the transparency of the public contract market's index, short range contract index and international openness index. The work summarizes realized arrangements against corruption and also mentions problems which need to be solved.