

TISKOVÁ ZPRÁVA

Praha 30. ledna 2024

Akademie věd ČR
Národní 1009/3, 110 00 Praha 1
www.avcr.cz

NELEGÁLNÍ PLATBY ZA LEPŠÍ ZDRAVOTNÍ PÉČI NEBO ÚPLATKY TRENÉROVI – UNIKÁTNÍ VÝZKUM ODHALIL KORUPCI I Z POHLEDU SAMOTNÝCH AKTÉRŮ

Ve sportu jsou poměrně běžné úplatky trenérovi od rodičů, VIP vstupenky na zápasy pro politiky nebo podplácení zápasů. Ve zdravotnictví zase pacienti často bokem zaplatí za lepší péči a dřívější termín operace, problémem jsou i pozvánky na exotické zájezdy pro lékaře. Formy korupce v šesti sektorech veřejného života v Česku zkoumali po tři roky v unikátním výzkumu odborníci ze Sociologického ústavu AV ČR ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti. Výsledky výzkumu, ve kterém mapovali drobnou i velkou korupci, poslouží jako doporučení ministerstvu.

Kromě sportu a zdravotnictví se tým vědců a vědkyň zaměřil i na školství, exekuce, zadávání veřejných zakázek a stavebního řízení. Data výzkumníci sbírali na základě rozhovorů s odborníky i samotnými „insidery“ neboli zasvěcenými osobami z daných odvětví. Výzkum je proto inovativní hned ze dvou důvodů – svým zaměřením i metodou. Korupce pouze v určených sektorech veřejného života se totiž téměř neměří. Chybí i specifická metoda takového sociologického výzkumu.

„Díky našemu projektu získáme mnohem přesnější obrázek všech typů korupce v různých sektorech v České republice a tím i ucelenější představu o tom, jak proti těmto formám korupce bojovat,“ říká hlavní autorka Kristýna Bašná ze Sociologického ústavu AV ČR.

Sama korupce se velmi těžko měří. Problém je získání respondentů, kteří s ní měli zkušenost. A hrozí také, že respondenti budou lhát či se ke korupci nepřiznají. V Česku byly dosud provedeny pouze expertní hodnocení či průzkumy, které měří vnímání a zkušenost s korupcí na reprezentativním vzorku celé populace jako například *průzkumy od CVVM, Transparency International (GCB) nebo Eurobarometer*. Tyto instituce se ale na korupci orientují jen obecně a nejsou schopné zachytit pestrou škálu různých forem korupčního jednání. Většina lidí navíc nemá s korupcí hlubší zkušenost a informace získává pouze zprostředkovaně.

Kontakt pro média: **Markéta Růžičková**
Divize vnějších vztahů AV ČR
press@avcr.cz
+420 777 97 0812

Filip Lachmann
Sociologický ústav AV ČR
filip.lachmann@soc.cas.cz
+420 737 117 197

Metoda a definice korupce

Ve vědecké komunitě neexistuje jednotná a obecně přijímaná definice korupce. Chápání tohoto jevu je kulturně podmíněné a v každé zemi si ho lidé mohou vykládat jinak. Odlišně si ho mohou vysvětlovat i sami respondenti. Co je pro někoho korupční, může být pro jiného neetické nebo naopak naprosto v pořádku. Pro účely projektu se sociologové drželi co nejširší definice korupce – zneužití vlastního postavení pro osobní prospěch.

Vědci v projektu použili více metod. Nejen průzkum s insidery, ale i analýzu existujících dat a literatury, hloubkové rozhovory a workshopy s experty ve formě skupinových diskusí (focus group), kterými si ověřovali získané výsledky.

„Náš výzkum je založený na smíšeném přístupu, abychom zachytili sociální jevy v jejich celistvosti. Korupci a její formy jsme měřili jak kvalitativně, tak kvantitativně a dotazovali jsme se širokého spektra respondentů, kteří jsou s daným sektorem v kontaktu. Všechny výsledky jsme následně propojili,“ popisuje metodu Kristýna Bašná.

Základním přístupem v projektu byl průzkum expertů a insiderů v daném oboru – tedy lidí, kteří se v něm pohybují a disponují potřebnými znalostmi.

„V případě zdravotnictví byl takovým insiderem například pacient, lékař, zástupce lékárny, nemocnice či pojišťovny, ve sportovním odvětví trenér, rodič, sportovní klub či svaz. V územním a stavebním řízení jsme se dotazovali například stavebních firem, developerů, ale i občanů žádajících o povolení. Ve veřejných zakázkách jsme zase například oslovovali dodavatele, žadatele a administrátory zakázek, u exekucí exekutory, soudce či dlužníky. Ve školství byli našimi respondenti rodiče, ředitelé a další pracovníci ve školství. Napříč všemi sektory jsme se také dotazovali zástupců státní správy na všech úrovních, neziskových organizací či orgánů činných v trestním řízení,“ popisuje Kristýna Bašná.

Celkem výzkumníci sesbírali 997 dotazníků, každý sektor byl zastoupen více než 100 respondenty. Nejvíce jich získali v sektoru školství a věda, nejméně ve stavebním a územním řízení. Státní orgány, zaměstnanci a neziskové organizace byli velmi ochotní dotazník vyplnit, soukromé firmy a jednotlivci odpovídali méně často.

Školství a věda pod tlakem rodičů a byrokracie

Podle odpovědí respondentů není korupce ve školství tak rozšířená jako v jiných oblastech. Přesto v něm drobnou i velkou korupci zmiňovali.

Hlavními aktéry v korupčních vztazích na nižší úrovni často bývají rodiče. Celý systém je protkaný sítí služeb a protislužeb, které často mohou působit problematicky, málokdy jsou však zcela jednoznačně korupční. Největší míru osobní zkušenosti (přímé či nepřímé) měli respondenti s tlaky rodičů na prospěch, se snahami ovlivnit přijetí dítěte na školu a se sponzorskými dary škole za účelem získání výhody pro své dítě.

„Sponzorský dar rodiče s podtextem – když nebude opakovat ročník, dám příště více.“

Na vyšší úrovni jsou aktéry korupce problematických klientelistických vztahů zástupci zřizovatele zasahující do investičních akcí podřízených subjektů.

„Ředitelka dala zakázku na novou chemickou laboratoř firmě, jejíž majitel si od nás odnesl maturitní

vysvědčení.“

Problematické se také jevílo vypisování veřejných zakázek nebo netransparentnost při hodnocení vědeckých grantů.

„Jedním z nejpálčivějších problémů v oblasti základního a středního školství je vysoká roztržitost systému zřizovatelů, což má za důsledek obrovskou byrokratickou zátěž dopadající na ředitele škol. Ti jsou někdy nuceni zastávat pedagogické i manažerské funkce. Vypisování větších investic formou veřejných zakázek je pro takové školy extrémně administrativně náročné, což otevírá prostor pro snahy najít efektivnější řešení,“ vysvětluje socioložka.

Sport: všudypřítomné podplácení trenérů

I v této oblasti najdeme více druhů uplácení. Velká korupce se týká zejména zneužívání veřejných prostředků, především při získávání státních dotací. Vědci zaznamenali i korupci spojenou se sázkovými podvody a případně praním špinavých peněz. A v nemalé míře i individuální korupci. Jednou z takových forem je podplácení trenérů rodiči za účelem vylepšení postavení jejich dětí – sportovců.

„Podle rodičů na hokeji je to naprosto běžná praxe – pokud chcete, aby váš syn hrál v 1. nebo 2. lajně, je potřeba zaplatit – i oficiálně, jako sponzorský dar, ale zaplatit.“

Míra rozšíření podplácení trenérů patří rozhodně k nejpřekvapivějším výsledkům průzkumu ve sportu.

„Velká většina respondentů je přesvědčena, že důvodem rozšíření korupce ve sportu na úrovni jednotlivců je především zvyk uplácet. Řešením je proto spíše jiné nastavení této mentality, což bude běh na dlouhou trať, respondenti navrhují protikorupční práci s mládeží, propagaci pozitivních případů a podobně,“ říká jedna z autorek výzkumu Kristýna Bašná.

Zhruba čtvrtina respondentů uváděla, že je podle nich běžnou praktikou ovlivňování výsledků zápasů. Ve sportu se také objevoval klientelismus. Respondenti v odpovědích přiznali vysokou míru osobní zkušenosti s touto korupční praktikou.

„Když jsem za žadatele (sportovní spolek) podával žádost na rekonstrukci sportovního zařízení, bylo mi naznačeno, že na tom musí mít někdo zájem.“

Klientelismus se promítal i do takzvané sportovní turistiky, kdy jsou politici nebo významné osobnosti zváni na zájezdy a akce nebo dostávají VIP vstupenky.

Zdravotnictví: nelegální nadstandard?

Zdravotnictví patří mezi velmi rizikové prostředí zejména kvůli značnému objemu prostředků, které do něj plynou z veřejného pojištění, a počtu aktérů, kteří se v něm vyskytují. Korupce je zde velmi rozšířená a může mít negativní dopad na kvalitu péče, finanční náklady a důvěru ve zdravotnický systém.

Korupce se přitom ve zdravotnictví mění v čase, podle oslovených expertů ustupuje drobná korupce, velká korupce se ale stává sofistikovanější a stále složitější na odhalení, především ve veřejných zakázkách.

„U veřejných zakázek ve zdravotnictví už se tolik nesetkáváme s formou získání procenta ze zakázky, ale například s fiktivními službami,“ popisuje výsledek Kristýna Bašná.

Korupce na nejnižší úrovni se týká zejména vztahů mezi lékaři a pacienty – například jde o nelegální platby za speciální nebo nadstandardní služby. Kupříkladu u ortopedických operací je častý požadavek na výběr operatéra, výběr náhrady kloubu nebo posun v čekací listině. Velmi často se požaduje nadstandard u porodů. Respondenti uváděli, že v některých případech žádali legální platbu za nadstandard, a jelikož jim nebyla umožněna, zaplatili za lepší péči či vybraného lékaře nelegálně.

„Platby ‚elitnímu‘ gynekologovi před porodem cca 50 000 Kč.“

Tuto formu možné korupce respondenti velmi často vnímají jako běžnou činnost bez korupčního potenciálu, z jejich pohledu je spíše nutností, jak se vypořádat s nemožností zajistit si nestandardní péči legální cestou. Závažnější jsou spíše formy vydírání – žádost o úplatek za službu, na kterou má pacient nárok. I s těmito případy se insideři setkávají, ale v mnohem menší míře. Samo dávání darů lékaři za péči je v České republice široce rozšířené jednání, které není obecně vnímáno jako korupční. Více než 90 % respondentů je přesvědčeno, že se jedná o dlouhodobý zvyk, především u starší generace, u mladší generace se toto jednání projevuje méně často.

Korupce většího rozsahu může mít formu konfliktu zájmů mezi dodavateli či distributory léků a zdravotnického materiálu a poskytovateli zdravotní péče. Respondenti se nejčastěji setkávají s pozváním na zájezdy či kongresy a také s dárky pro lékaře – u dárků pro lékaře téměř v 50 %, u kongresů ve 40 %.

„Lékaři za předepisování léčiv od konkrétní farmaceutické společnosti obdrželi úplatky jak ve formě peněz, tak i ve formě zájezdů, kongresů, seminářů, benzinových poukázek ... vše hrazeno farmaceutickou společností.“

„Pozvání na zájezdy je zajímavá forma jednání – pro některé dotázané je to forma korupce, pro jiné není. Velmi zde záleží na konkrétních okolnostech. Například zájezdy do luxusních hotelů v exotických destinacích jsou často vnímány jako korupce, kdy se od lékařů očekává, že budou za odměnu ochotni předepsat určité léky či další pomůcky,“ říká Kristýna Bašná.

Léková oblast se tak jeví jako nejproblematičtější oblastí ve zdravotnictví, co se týká závažnosti projevů korupce a jejich důsledků. Korupci respondenti však uváděli i u obsazování vedoucích postů.

Veřejné zakázky: uzavřený kruh vyvolených

Rizikovitost veřejných zakázek je dána zejména objemem veřejných prostředků, které do systému proudí. Například v roce 2022 zadavatelé veřejných zakázek uskutečnili nákupy a investice v objemu 990 mld. Kč. Prostřednictvím veřejných zakázek prochází podle Výroční zprávy o veřejných zakázkách 12,5 % HDP České republiky.

„Podle expertů typ korupce závisí na charakteru a rozsahu výběrového řízení. Nové a velké tendry jsou většinou ovlivňovány politiky a vyšším managementem. Opakované tendry a tendry menšího rozsahu jsou obvykle doménou středního managementu a jsou více otevřeny manipulacím se zadávacími podmínkami. Podle respondentů se však rozšířenost korupce ve veřejných zakázkách v čase snížila, především díky vyšší transparentnosti v tomto sektoru,“ vysvětluje Kristýna Bašná.

Osobní a blízkou zkušenost se zakázkou šitou někomu na míru mělo přes 50 % respondentů.

„Zejména v oblastech IT. Většinou je preferován určitý výrobek (důvod nerozhoduje) a technická specifikace se vytvoří tak, aby žádný jiný ani obdobný zadávacím řízením neprošel.“

Rozšířené je podle insiderů i oslovování stejného okruhu uchazečů, nátlak nadřízených na výběr dané firmy nebo rozdělování zakázek. Osobní zkušenost s touto formou možné korupce u veřejných zakázek má 13 % respondentů, další čtvrtina insiderů získala informaci od blízké osoby.

„Zaznamenal jsem zejména snahy zadavatelů účelově dělit veřejné zakázky, aby se nedostaly do široké soutěže, ale zůstaly v režimu veřejných zakázek malého rozsahu, o které budou následně soutěžit spíše lokální a často se zadavatelem spřátelení dodavatelé.“

U veřejných zakázek respondenti také často zmiňovali určitou nekompetentnost nebo nedostatečnou znalost státních institucí, které zakázky vypisují, především u těch, které jsou technicky složitější, například právě na IT služby.

Exekuce: umělé navyšování nákladů

U exekucí tazatelé získali nejvíce odpovědi přímo od exekutorů a dlužníků, což se odráží ve vyšší zkušenosti s formami korupce právě v těchto vztazích. Největší osobní zkušenost s možným korupčním jednáním mají respondenti s činností exekutorů, veřejnoprávních subjektů a netransparentním legislativním procesem. Nejvíce rozšířeným možným korupčním jednáním je úmyslné navyšování nákladů exekuce na náklady dlužníka.

„Opakovaně jsem se sešel s tím, že náklady exekuce byly nepřiměřené, když jsme na to upozornili, bylo nám řečeno, že došlo k chybě.“

Osobní zkušenost s touto formou jednání má až 35 % respondentů, přičemž z dotazovaných dlužníků v exekuci získalo osobní zkušenost až 66 % z nich.

„Téměř 70 % insiderů ale zároveň mělo za to, že výskyt této formy korupčního jednání se snižuje,“ popisuje vědkyně.

V otevřených odpovědích respondentů také zazněly konkrétní příklady z praxe, kdy měl advokát nabízet exekutorovi balík exekucí, pokud obdrží 50 % z jeho odměny, nebo že vratka za dodávání exekucí byla přímo součástí smlouvy s věřitelem. Respondenti také uváděli klientelistické přidělování exekucí.

„Jedná se o případy, kdy pohledávky veřejnoprávních subjektů jsou přidělovány na základě politického rozhodnutí, resp. exekutorovi, který je zároveň sponzorem politické strany a blízkým přítelem vrcholného politika.“

Z výsledků průzkumu podle autorů výzkumu vyplývá velmi silná společenská poptávka po zavedení teritoriality exekutorů, na konkrétní formě teritoriality ale nepanuje shoda.

Stavební/územní řízení: „nasypat trochu perníčku“

Zatímco na základě zpráv z médií lze nabýt dojmu, že korupce ve stavebním a územním řízení je poměrně rozšířená, z rozhovorů s experty a z výsledků dotazníkového průzkumu vyplývá, že oni sami míru korupce nevnímají v tomto oboru tak intenzivně.

Ve stavebním/územním řízení jde velmi často zejména o drobnou korupci, tedy uplácení s cílem získat stavební povolení. Nemusí přitom nutně jít pouze o finanční úplatek.

„Zde jsme se na našich workshopech setkali se zajímavou frází „korupce ze zoufalství“, kdy je v některých případech nutné úplatek úředníkovi poskytnout, aby stavba mohla pokračovat. Podle respondentů by v této oblasti pomohla vyšší transparentnost,“ říká vědkyně.

Na druhou stranu samo územní plánování představuje dostatek příležitostí k velké korupci. Změna v jednotlivých zónách může významným způsobem zvednout hodnotu pozemků. V tomto oboru se navíc přirozeně potkávají politici, lobbisti, úředníci a investoři.

„Musíte cestou nasypat trochu „perníčku“ v různém množství. Nejedná se pouze o korumpování veřejné správy, ale i úplatky mezi soukromými subjekty, dodavateli a odběrateli. Každý ví, kolik jste investoval a že se vám to stejně vyplatí.“

Proti jiným zkoumaným oblastem ve stavebním řízení panuje u respondentů nízká osobní zkušenost se zkoumanými formami možného korupčního jednání. Přestože vědci pokryli široké spektrum situací a dotazníky zaslali velkému počtu potenciálních respondentů, jejich návratnost byla malá, což může vést k určitým zkreslením. Zůstává také otázkou, jaký a zda vůbec měla na výsledky dotazníkového průzkumu vliv rekonstrukce stavebního práva v uplynulých dvou letech.

Doporučení

Sociologové na základě rozhovorů s experty a insidery napsali ke každému oboru seznam doporučení, jak korupci omezit.

Ve školství by podle nich pomohlo oddělení manažerské a pedagogické pozice ve vedení školy, zprůhlednění hodnocení žáků a snížení jeho váhy při přijímacím řízení nebo větší transparentnost při vyhodnocování grantových žádostí.

Ve sportovním prostředí je jedním z doporučení potřeba precizně a detailně definovat formy jednání, které jsou ve sportu přijatelné a které již nikoli. Z koncepčního hlediska pak je nutné pracovat na dalším zvýšení transparentnosti rozdělování dotací a vyjasnit roli státu a samosprávy.

Jedním z klíčových doporučení pro **zdravotnictví** je důraz na prevenci korupce, podporu transparentnosti a vysvětlování postupů lékařům. Ovlivňování farmaceutickými firmami je další výzvou, protože etické kodexy jsou závazné pouze pro členy farmaceutických asociací. Při řešení otázky dáreků pro lékaře by mohlo být efektivní oficiální využívání darovacích smluv. Nelegální platby pacientů by mohla vyřešit možnost připlatit si za nadstandard. Při výběru ředitelů nemocnic a pojišťoven je třeba zvážit nízké platy ředitelů nemocnic a náročnost jejich pozice. Veřejné zakázky se sice již kontrolují, avšak v hodnotících komisích často chybějí odborníci.

Doporučením pro **veřejné zakázky** je větší transparentnost, digitalizace, důsledná kontrola a postih a dále větší profesionalizace zadavatelů veřejných zakázek.

Snížení korupce u **exekucí** by pomohlo posílení digitalizace exekučního řízení a elektronizace komunikace exekutorů, zavedení elektronického jednotného exekučního spisu a zákonné regulace lobbování. Z výsledků průzkumu také vyplývá velmi silná společenská poptávka po zavedení teritoriality exekutorů.

U **stavebního řízení** by stát měl dbát na elektronizaci a digitalizaci řízení. Vzhledem ke specifické situaci v sektoru, který prochází zásadní změnou legislativy, a k ne zcela jednoznačně přesvědčivým

výsledkům průzkumu vědci navrhnou setrvalé a hloubkové sledování dopadů legislativních změn a jejich vyhodnocování.

Uplatnění v praxi

Česká republika se každoročně ve srovnání se zeměmi Evropské unie umísťuje na spodních příčkách mezinárodních průzkumů zjišťujících vnímání korupce, ale také v průzkumech zaměřených na reálnou zkušenost s korupčním jednáním. Například podle Transparency International se v roce 2022 umístila se skóre 56 bodů na 41. místě ze 180 států světa.

Projekt a jeho výsledky jsou důležitým podkladem pro tvorbu protikorupčních strategických dokumentů vlády. Hlavním dokumentem reflektujícím výsledky projektu je **Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026** a dále navazující **Akční plány boje proti korupci**.

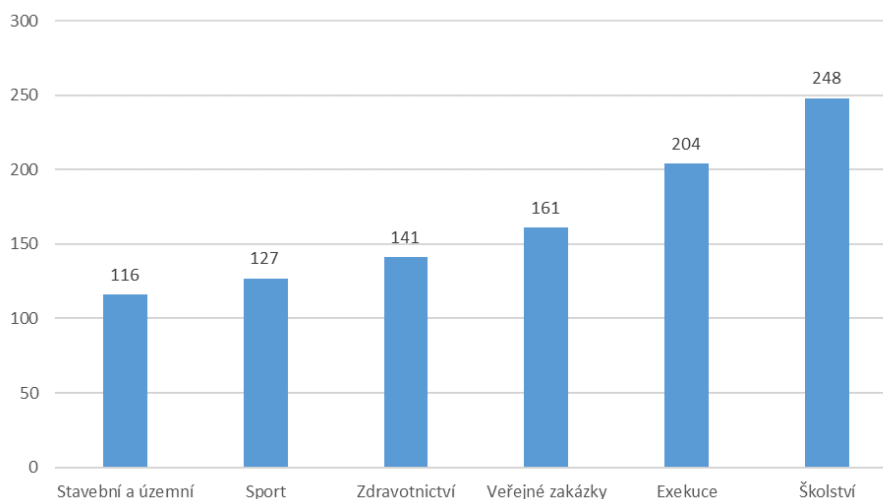
„K úspěšnému boji proti korupci je prvním krokem určení rozsahu, výše a závažnosti korupce ve státě, je tedy velmi důležité korupci správně změřit. Výsledky tohoto výzkumu byly použity k formulaci doporučení pro Ministerstvo spravedlnosti týkající se možnosti zlepšení boje proti korupci v daných sektorech,“ dodává Kristýna Bašná.

Výsledky výzkumu jsou přínosné také pro ostatní ministerstva, ale i odborníky, akademiky a veřejnost.

Více informací: **Kristýna Bašná, MSc., Ph.D.**
Sociologický ústav AV ČR
kristyna.basna@soc.cas.cz
+420 608 529 967

Odkaz na studii: <https://www.soc.cas.cz/publikace/korupce-ve-vybranych-sektorech-v-ceske-republice-moznosti-jejeho-snizeni>

Fotogalerie:



Počet respondentů v každém sektoru.