

KORUPCE VE VYBRANÝCH SEKTORECH V ČESKÉ REPUBLICE A MOŽNOSTI JEJÍHO SNÍŽENÍ

Souhrnná výzkumná zpráva k projektu TL05000011

Kristýna Bašná, Radim Bureš,
Dalibor Fadrný, Jaroslava Pospíšilová

2023



Sociologický ústav
Akademie věd ČR

T A
Č R



Ministerstvo spravedlnosti
České republiky

| | |
|--|----|
| 1. Úvod | 5 |
| 2. O projektu..... | 7 |
| 2.1. Výsledky projektu a jeho implementace | 8 |
| 3. Teoretická část | 9 |
| 3.1. Definice korupce | 9 |
| 3.2. Korupce v ČR v mezinárodním srovnání | 10 |
| 4. Metodologická část..... | 19 |
| 4.1. Měření korupce | 19 |
| 4.2. Měření korupce v sektorech..... | 21 |
| 4.3. Metody použité v tomto projektu..... | 23 |
| 4.3.1. Analýza dosavadního poznání..... | 23 |
| 4.3.2. Hlubkové rozhovory | 24 |
| 4.3.3. Sektorový průzkum..... | 25 |
| 4.3.4. Analýza dat a triangulace | 29 |
| 4.4. Replikace výzkumu – metodologické doporučení | 30 |
| 4.4.1. Definice korupce..... | 30 |
| 4.4.2. Dotazník..... | 31 |
| 4.4.3. Sběr dat..... | 32 |
| 5. Výsledky projektu..... | 33 |
| 5.1. Školství a věda..... | 33 |
| 5.1.1. Respondenti..... | 34 |
| 5.1.2. Rozšířenost korupce ve školství a vědě | 35 |
| 5.1.3. Možné formy a výskyt korupce ve školství a vědě | 36 |
| 5.1.4. Mateřské, základní a střední školy | 38 |
| 5.1.5. Dodavatelské služby a veřejné zakázky | 41 |
| 5.1.6. Granty a dotace..... | 43 |
| 5.1.7. Vysoké školy | 44 |
| 5.1.8. Další formy korupce..... | 44 |
| 5.1.9. Shrnutí a doporučení | 44 |
| 5.2. Sport..... | 46 |
| 5.2.1. Respondenti..... | 46 |
| 5.2.2. Rozšířenost korupce ve sportu..... | 47 |
| 5.2.3. Možné formy a výskyt korupce ve sportu | 48 |

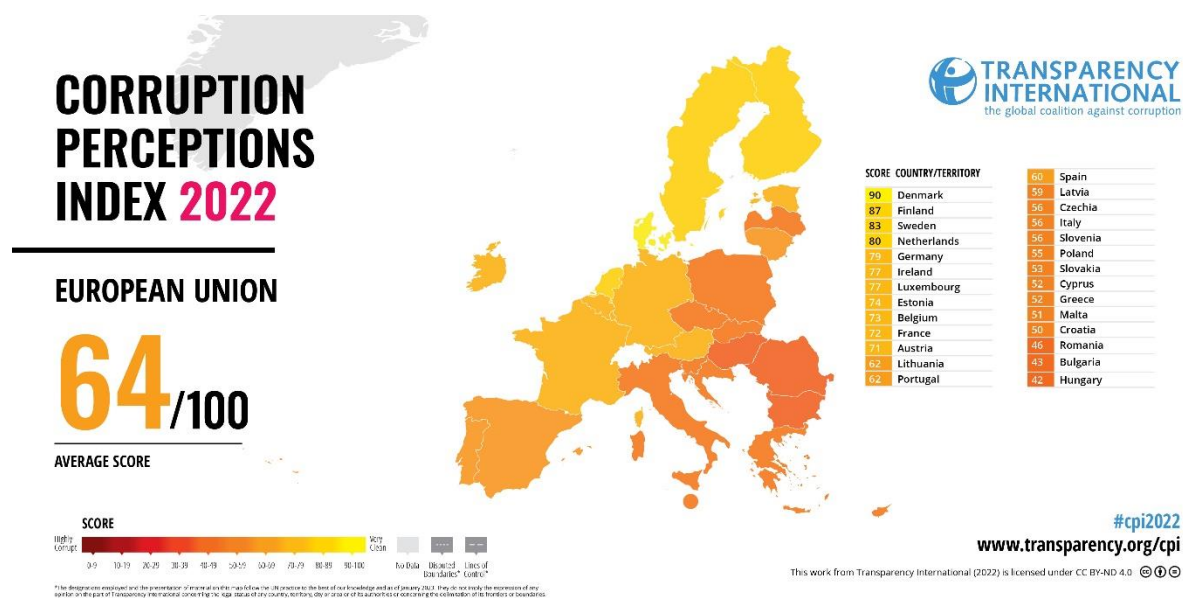
| | | |
|--------|---|----|
| 5.2.4. | Problematika korupce u dotací ve sportu..... | 49 |
| 5.2.5. | Podplácení a klientelismus ve sportu | 51 |
| 5.2.6. | Korupce na mezinárodní úrovni | 54 |
| 5.2.7. | Shrnutí a doporučení..... | 54 |
| 5.3. | Zdravotnictví..... | 55 |
| 5.3.1. | Respondenti..... | 57 |
| 5.3.2. | Rozšířenost korupce ve zdravotnictví..... | 57 |
| 5.3.3. | Možné formy a výskyt korupčního jednání v sektoru zdravotnictví | 58 |
| 5.3.4. | Střet zájmů dodavatelů/distributorů zdravotních pojišťoven..... | 60 |
| 5.3.5. | Obsazování či odvolávání zástupců na vedoucích pozicích..... | 64 |
| 5.3.6. | Veřejné zakázky..... | 65 |
| 5.3.7. | Korupce ve vztahu pacienta a poskytovatele zdravotních služeb..... | 67 |
| 5.3.8. | Shrnutí a doporučení..... | 69 |
| 5.4. | Veřejné zakázky | 70 |
| 5.4.1. | Respondenti..... | 71 |
| 5.4.2. | Rozšířenost korupce v sektoru veřejných zakázek..... | 71 |
| 5.4.3. | Možné formy a výskyt korupce u veřejných zakázek..... | 72 |
| 5.4.4. | Nastavení podmínek zadávacího řízení šitých na míru pro určité/ho uchazeče..... | 75 |
| 5.4.5. | Oslovování opakujícího se okruhu uchazečů..... | 77 |
| 5.4.6. | Předávání informací spřáteleným dodavatelům..... | 78 |
| 5.4.7. | Rozdělování zakázky | 79 |
| 5.4.8. | Pohled zadavatele a dodavatele | 81 |
| 5.4.9. | Shrnutí a doporučení..... | 81 |
| 5.5. | Exekuce | 82 |
| 5.5.1. | Respondenti..... | 83 |
| 5.5.2. | Rozšířenost korupce v sektoru exekucí..... | 84 |
| 5.5.3. | Možné formy a výskyt korupčního jednání v sektoru exekucí | 85 |
| 5.5.4. | Možné formy korupce související s činností exekutora..... | 88 |
| 5.5.5. | Možné formy korupce související s činností veřejnoprávních subjektů..... | 94 |
| 5.5.6. | Možné formy korupce související s činností soudců..... | 96 |
| 5.5.7. | Možné formy korupce související s legislativním procesem..... | 96 |
| 5.5.8. | Shrnutí a doporučení..... | 98 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 5.6. | Stavební/územní řízení | 99 |
| 5.6.1. | Respondenti..... | 99 |
| 5.6.2. | Rozšířenost korupce v sektoru stavebního a územního řízení | 100 |
| 5.6.3. | Možné formy a výskyt korupčního jednání v sektoru stavebního a územního řízení | 101 |
| 5.6.4. | Možné formy korupce související s územním plánováním/územním řízením | 104 |
| 5.6.5. | Možné formy korupce související se stavebním řízením..... | 109 |
| 5.6.6. | Další možné formy korupce | 115 |
| 5.6.7. | Shrnutí a doporučení..... | 116 |
| 6. | Závěr..... | 118 |
| 7. | Použitá literatura | 120 |

1. Úvod

Česká republika se každoročně ve srovnání se zeměmi Evropské unie umísťuje na spodních příčkách mezinárodních průzkumů zjišťujících percepci korupce, ale také v průzkumech zaměřených na reálnou zkušenost s korupčním jednáním. Například podle Transparency International se v roce 2022 Česká republika umístila se skórem 56 bodů na 41. místě ze 180 států světa (16. místo v rámci zemí Evropské unie) (Obrázek 1). Podobnou situaci jako v České republice můžeme najít i v dalších evropských státech, hlavně postkomunistických nebo státech jižní Evropy. Není proto překvapivé, že boj proti korupci mnoho politických stran zařazuje do volebních programů a že snaha o snížení korupce často figuruje mezi prioritami nových vlád. Nutnost boje proti korupci dokládá i to, že podle mnoha autorů korupce snižuje kvalitu státní správy v řadě oblastí, důvěru občanů v politické instituce i důvěru lidí mezi sebou, zpomaluje vývoj občanské společnosti nebo může dokonce vyvolávat občanské nepokoje (Brown, Touchton, and Whitford 2011; Griesshaber and Geys 2012; Pellegata 2012). Korupce však není nebezpečná pouze z pohledu společnosti a její nefunkčnosti, ale může také například bránit ekonomickému růstu (Kaufmann, Kraay, and Zoido 1999). K úspěšnému boji proti korupci je prvním krokem určení rozsahu, výše a závažnosti korupce ve státě, je tedy velmi důležité korupci správně změřit.

OBRÁZEK 1: CORRUPTION PERCEPTION INDEX – EVROPSKÁ UNIE



Zdroj: CPI, 2023

I když v České republice existuje na národní úrovni bohatý výzkum korupce, na sektorové úrovni je korupci věnována jen velmi malá pozornost. Výzkum prezentovaný v této zprávě, realizovaný Sociologický ústavem Akademie věd ČR ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti (aplikační garant), si kladl za cíl zaplnit

existující mezeru tím, že představí a analyzuje různá chápání korupce v šesti různých sektorech v České republice (zdravotnictví, školství a věda, sport, veřejné zakázky, exekuce a stavební a územní řízení). V rámci realizovaného výzkumu bylo použito několik metod výzkumu, který zahrnoval více než 30 kvalitativních hloubkových rozhovorů s odborníky v těchto sektorech, kvantitativní průzkum, v rámci kterého bylo získáno více než 1000 respondentů, a workshopy, na nichž byly diskutovány výsledky se zástupci relevantních stakeholderů. Výsledky analýzy pojednávají o rozdílech a podobnostech ve vnímání korupce a zkušenostech s ní. Konkrétně byly analyzovány různé formy možného korupčního jednání v těchto sektorech a jejich projevy včetně možných příčin korupce a toho, jak proti ní úspěšně bojovat. Výsledky tohoto výzkumu byly použity k formulaci doporučení pro Ministerstvo spravedlnosti týkající se možností zlepšení boje proti korupci v daných sektorech.

2. O projektu

Hlavním cílem projektu bylo pomocí poznatků ze sociologie, politologie, práva a kriminologie určit rozsah a formy korupce ve vybraných společenských sektorech v České republice a doporučit konkrétní opatření, která by mohla korupci v jednotlivých sektorech snížit. Poznatky z tohoto projektu slouží a budou sloužit Ministerstvu spravedlnosti k tvoření strategie vládního boje proti korupci. Zejména napomohou k určení nejproblematictějších oblastí a k navržení, případně zpřesnění konkrétních protikorupčních opatření, ať už legislativní, nebo nelegislativní povahy. Druhým cílem projektu bylo předložit sadu doporučených nástrojů pro replikovatelné efektivní a validní měření přímé a nepřímé zkušenosti s korupcí ve společenských sektorech.

Tento projekt je inovativní jak svým zaměřením, tak metodou výzkumu. Měření korupce pouze v určitých sektorech se téměř neprovádí. Stejně tak chybí specifická metoda sociologického výzkumu, která by šetření v daných sektorech umožnila. V České republice existují téměř výhradně sociologické průzkumy, které měří percepci a zkušenost s korupcí na reprezentativním vzorku celé populace (viz například CPI Index realizovaný Transparency International, výzkumy Světové banky, CVVM, Eurobarometr a další). Vzhledem k tomu, že tyto průzkumy se zaměřují na korupci ve společnosti obecně, nejsou schopné zachytit pestrou škálu existujících forem korupce v různých společenských sektorech. Dále, většina občanů zpravidla nemá s korupcí hlubší zkušenost a informace, které získají zprostředkovaně, například prostřednictvím médií, mohou být zavádějící. Zároveň z důvodu nízké prevalence korupce v některých sektorech má reálnou zkušenost s korupcí pouze nepatrné procento respondentů, což může zkreslovat výsledky.

Znalost specifík a forem korupce v jednotlivých sektorech je však zásadní pro boj proti korupci a pro přijímání účinných opatření, která budou na korupční problémy v těchto sektorech reagovat a minimalizovat je. Realizovaný projekt, který se zaměřuje na přímou a nepřímou zkušenost s korupcí v různých sektorech v České republice, poskytuje oproti průzkumům veřejného mínění ucelenější a přesnější obrázek o formách a prevalenci korupce v těchto sektorech. Výzkum zároveň oproti výzkumům veřejného mínění sleduje postoje insiderů, u kterých se předpokládá znalost prostředí ve zkoumaných sektorech.

Vzhledem k výše uvedenému tak je díky realizovanému výzkumu možné získat přesnější obrázek o formách a prevalenci přímé a nepřímé korupce a tím i vytvořit opatření k účinnějšímu boji proti korupci prostřednictvím aplikačního garanta.

2.1. Výsledky projektu a jeho implementace

Projekt se podařilo začlenit do důležitých dokumentů aplikačního garanta, zároveň byla podniknuta řada navazujících kroků, které vedou k tomu, že výsledky projektu budou dále implementovány a šířeny mezi další uživatele.

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**, která odkazuje na projekt, jeho výsledky a jeho metodologický přínos v plánu replikace tohoto výzkumu.

Dalším dokumentem Ministerstva spravedlnosti, který odkazuje na tento projekt, je **Akční plán boje proti korupci na roky 2023 a 2024**, v němž je specifikován plán implementace projektu. Tento projekt bude figurovat i v budoucích akčních plánech boje proti korupci.

Projekt je v neposlední řadě také součástí reformy **Sběr a analýza dat o korupci**, která je zahrnuta v komponentě č. 4.3 protikorupční reformy Národního plánu obnovy ČR.

Dalším výsledkem projektu je tato **Souhrnná výzkumná zpráva**, obsahující popis projektu, jeho metodologii a analýzu výsledků výzkumu přímé a nepřímé zkušenosti s korupcí v různých sektorech České republiky a dále metodiku měření korupce. Výsledky jsou přínosné pro další ústřední správní úřady a jejich snahu o snížení korupce v sektorech (například Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj).

Dále se uskutečnila přednáška pro veřejnost na téma **Metodologie výzkumu korupce ve vybraných sektorech**, která se proběhla na půdě Sociologického ústavu Akademie věd a byla otevřena zájemcům z akademického okruhu, zástupcům státní správy a široké veřejnosti. V rámci přednášky byly představeny hlavní výsledky výzkumu korupce v sektorech a dále byla představena metoda měření přímé a nepřímé korupce v sektorech.

Workshopy **na téma Doporučení pro Ministerstvo spravedlnosti týkající se korupce v sektorech v České republice** byly uspořádány na půdě Ministerstva spravedlnosti. Workshopů se konalo celkem šest, pro každý sektor jeden. Zúčastnili se jich experti na danou oblast včetně zástupců aplikačního garanta. S experty byly diskutovány výsledky projektu a možná doporučení pro aplikačního garanta zaměřená na strategii boje proti korupci.

Posledním výstupem projektu je **datový soubor** obsahující mikro data z online průzkumu insiderů v anonymizované formě ve formátu Excel a Stata.

3. Teoretická část

Některé z definic korupce

„Korupcí“ se rozumí přímé či nepřímé vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoli jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoli povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně. (Council of Europe 1999)

Korupce představuje takové jednání, kdy jednotlivec nebo skupina lidí využije svého oficiálního postavení a pravomoci pro uplatnění vlastních zájmů na úkor zájmů, jež jim toto postavení a pravomoci ukládá hájit. (Dvořáková 2019)

Korupce je zneužívání moci za soukromý zisk. Korupce má mnoho forem, jako jsou úplatky, obchodování s vlivem, zneužívání funkcí, ale může se také skrývat za nepotismem, střety zájmů „revolving doors“ mezi veřejným a soukromým sektorem. (European Commission 2017)

3.1. Definice korupce

Abychom mohli korupci měřit a analyzovat, je velmi důležité ji definovat. Přestože existuje mnoho různých definic korupce, není žádná, která by byla obecně přijímána vědeckou komunitou či mezinárodními institucemi (OECD 2007; United Nations 2004). Korupci lze pozorovat na vysoké (politické) úrovni (tzv. grand corruption), kde se na ní podílejí politici a mezinárodní hráči, na střední úrovni (firmy) nebo konečně na úrovni jednotlivců (tzv. petty corruption), kde se na korupci podílí veřejnost a běžní občané. Existuje také několik různých forem zneužívání moci ze strany veřejných činitelů, jako je uplácení, podvádění, střet zájmů, manipulace, nepotismus, klientelismus nebo patronáž (Heidenheimer and Johnston 2002). Korupce může být definována zákonem, firemním kodexem, mezinárodními organizacemi (Council of Europe 1999; European Commission 2017), odborníky (Dvořáková 2019) či veřejností. Každá definice nebo vnímání korupce se mohou lišit v závislosti na expozici, zapojení a zkušenosti s korupcí. Samotné chápání korupce může být, a velmi pravděpodobně je, kulturně podmíněné, a tudíž nesmírně rozmanité v různých zemích, což ještě více znesnadňuje definici korupce (Charron et al. 2013). Český trestní zákon korupci přímo nedefinuje, řešitelé projektu se proto opírají o jiné definice korupce, uvedené v boxu níže.

Pro tento projekt je také zásadní si uvědomit, že se definice korupce liší nejen napříč sektory, ale i napříč typy respondentů. Proto některé formy korupce mohou být částí respondentů vnímány jako korupční ale jinou částí jako neetické, či naprosto v pořádku. Toto je zásadní pro čtení a správné pochopení výsledků této souhrnné zprávy. Formy korupce, které zde uvádíme, nemusí být pro některé čtenáře vnímány jako korupční, ale pouze jako neetické nebo pouze s potenciálem

korupce. Pro správnost jsme však do výzkumu zařadili všechny formy jednání, které byly našimi experty identifikovány jako korupční či potenciálně korupční.

3.2. Korupce v ČR v mezinárodním srovnání

Výzkum korupce, jejího rozšíření a forem naráží na řadu obtíží. Zásadní je skutečnost, že se jedná o skrytou činnost, kterou uplácející i uplácený potřebují utajit a která nemá bezprostředního poškozeného. Z toho vyplývá i skutečnost, že policejní či justiční statistiky poskytují o rozsahu korupce jen minimální informace týkající se primárně počtu odhalených korupčních trestných činů. Jejich vzestupný či sestupný trend může maximálně indikovat efektivitu orgánů činných v trestním řízení při odhalování korupčních trestných činů. To potvrzují i policejní statistiky za rok 2022, kdy bylo evidováno pouze 180 trestných činů úplatkářství Tabulka 1.

TABULKA 1: POLICEJNÍ STATISTIKY TRESTNÝCH ČINŮ

| | Počet případů | Objasněnost v % |
|--------------------|---------------|-----------------|
| Přijímání úplatků | 50 | 52 |
| Podplácení | 129 | 76 |
| Nepřímé podplácení | 1 | 100 |

Zdroj: PČR, zpracování vlastní, MV ČR 2023¹

Index vnímání korupce (CPI)

Tradičně největší pozornosti se v ČR těší index vnímání korupce (CPI), zpracovávaný Transparency International². CPI nepředstavuje individuální sociologické šetření se samostatným dotazováním. Jedná se o složený index, který statisticky zpracovává různé výzkumy od světových výzkumných a analytických organizací, většinou expertního charakteru, jež sbírají data v předcházejícím období. Na přípravu CPI za rok 2021 bylo použito celkem 13 zdrojů, v případě České republiky bylo použito 9 zdrojových výzkumů (ne všechny výzkumy jsou realizovány ve všech zemích). Hodnota ukazatele je vždy přepočítávána na 100 možných bodů (Bureš 2016). Čím vyšší počet bodů, tím nižší vnímaná korupce.

Vzhledem k expertnímu charakteru CPI se experti (Bureš 2016) kloní k názoru, že více než rozsah podplácení či přijímání úplatků měří CPI celkové nastavení preventivních a kontrolních mechanismů v zemi, ale také jak je vláda daného státu razantní v předcházení korupce a jejím trestání. Dalo by se hovořit také o protikorupční odolnosti státu (Buriánek and Richter 2020). Z uvedeného vyplývá, že drobné posuny v hodnotě mají minimální vypovídající hodnotu. Pozornost si zaslouží zejména sledování dlouhodobého trendu a případná komparace s kulturně blízkými zeměmi.

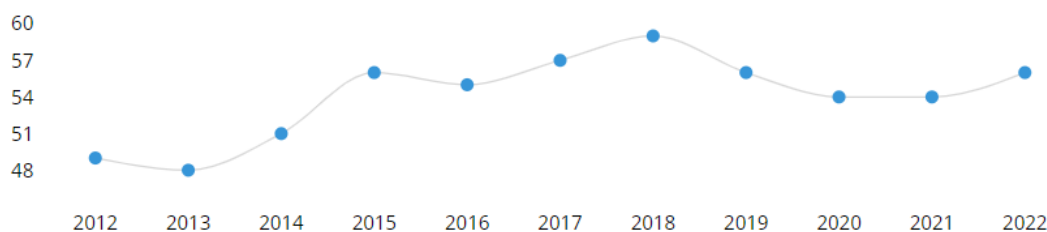
¹ www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2022.aspx

² www.transparency.org/en/cpi/2022/index/prt

Věc je ještě komplikovanější vzhledem k rozdílnému charakteru úplatkářství (petty corruption) a tzv. „velké korupce“ (state capture). Úplatkářství je charakterizováno přijímáním a vyžadováním úplatku širším okruhem úředních osob, při kterém může, ale nemusí docházet ke zneužívání úředního postavení. Pojmem state capture pak označujeme zejména zneužívání veřejných prostředků a ovlivňování politických rozhodnutí ve prospěch zájmových skupin. Pokud bychom použili tuto dichotomii, pak CPI označuje spíše „velkou korupci“ a zneužívání veřejných prostředků.

Výsledky CPI v České republice a několika referenčních zemích v letech 2012–2022 (referenční období našeho výzkumu) ilustruje Graf 1.

GRAF 1: ZMĚNY VE VNÍMÁNÍ KORUPCE DLE CPI 2012–2022



Zdroj: Transparency International

Z uvedeného vyplývá, že sledované období začíná velmi nízkými hodnotami, v následujících letech dochází ke zlepšování situace. Od roku 2018 dochází opět k mírnému zhoršování situace. Pokud tato čísla vztáhneme na společenskou situaci, pak v roce 2012 představovala korupce vyhocené politické a mediální téma (např. tehdejší premiér představoval svůj kabinet jako vládu „rozpočtové odpovědnosti a boje proti korupci“). Zlepšování v následujícím období odráží nejen vývoj po pádu vlády v roce 2013 (kvůli obvinění osob blízkých premiérovi), ale i postupné ekonomické zotavování po finanční krizi z let 2009–2012. Zhoršování po roce 2018 může reflektovat nedotaženost reformem Babišovy vlády na jedné straně a reakci na korupční problémy jeho vlády, např. kauzy korupce v brněnských městských částech známé jako akce „Stoka“³, ale i jeho samotného.

Ve srovnání (Tabulka 2) je např. Maďarsko tradičně horší než ČR a trvalé zhoršování může být vykládáno zhoršováním úrovně „vlády práva“ v Maďarsku. Zajímavý je vývoj v Polsku, které tradičně vykazovalo lepší hodnoty než ČR, ale i zde dochází ke zhoršování, až se v roce 2022 Polsko umístilo za ČR. Důvody mohou být obdobné jako v Maďarsku.

³ Např. www.seznamzpravy.cz/clanek/audio-podcast-5-59-verdikt-v-kauze-stoka-sileny-obrazek-propojeni-byznysu-politiky-a-policie-204418

TABULKA 2: INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE CPI

| Země | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ČR | 49 | 48 | 51 | 56 | 55 | 57 | 59 | 56 | 54 | 54 | 56 |
| SR | 46 | 47 | 50 | 51 | 51 | 50 | 50 | 50 | 49 | 52 | 53 |
| HU | 55 | 54 | 54 | 51 | 48 | 45 | 46 | 44 | 44 | 43 | 42 |
| PL | 58 | 60 | 61 | 63 | 62 | 60 | 60 | 58 | 56 | 56 | 55 |
| AT | 69 | 69 | 72 | 76 | 75 | 75 | 76 | 77 | 76 | 74 | 71 |
| PT | 63 | 62 | 63 | 64 | 62 | 63 | 64 | 62 | 61 | 62 | 62 |

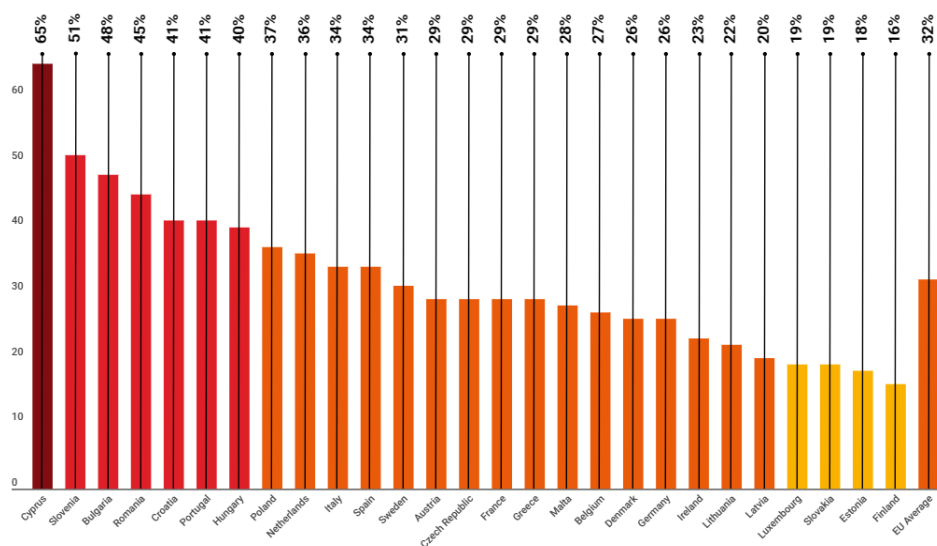
Zdroj: Transparency International

Global Corruption Barometr (GCB)⁴

Na rozdíl od CPI, který reprezentuje expertní pohled, spočívá GCB ve zjišťování názoru respondentů na korupci, ale i na konkrétní zkušenost s úplatky. Data z výzkumu, která jsou zde uvedena, se více zaměřují na drobnou korupci při poskytování veřejných služeb.

Poslední výzkum GCB, kde byla zahrnuta i ČR, je z roku 2021 a přináší následující data (Graf 2). Jedním z významných zjištění je vysoký počet respondentů v EU, kteří se domnívají, že korupce v jejich zemi je na vzestupu. Pro ČR je důležitý údaj, že zhoršení korupce pocituje menší počet respondentů, než je průměr EU, byť 29 % respondentů domnívajících se, že se míra korupce zvyšuje, představuje stále velmi vysokou hodnotu.

GRAF 2: ODPOVĚDI NA OTÁZKU: DOMNÍVÁTE SE, ŽE SE KORUPCE V POSLEDNÍCH 12 MĚSÍCÍCH ZVÝŠILA?



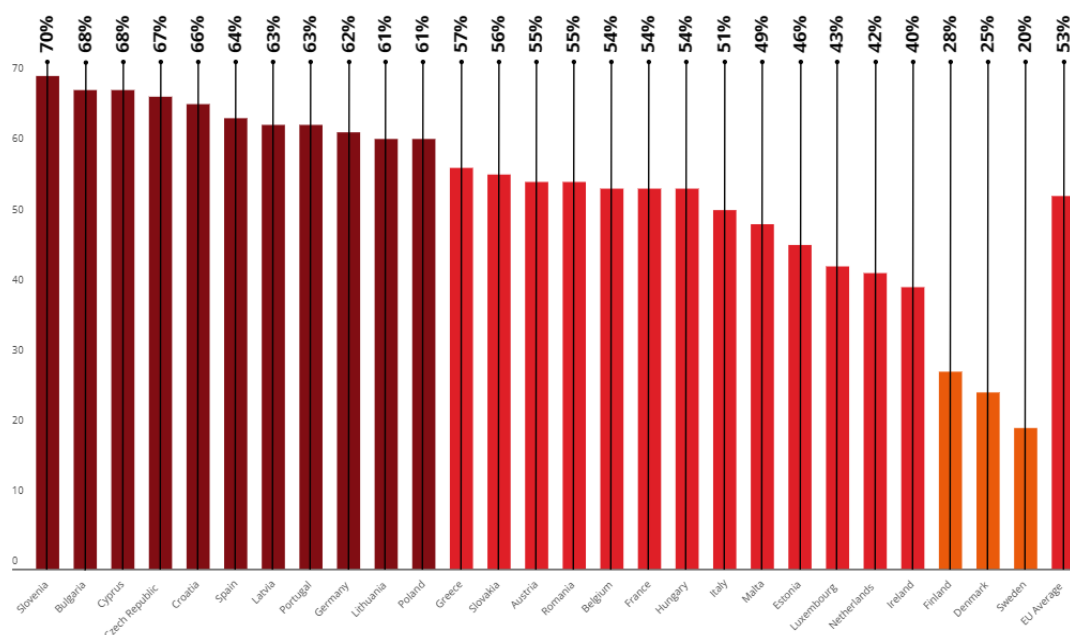
Zdroj: Global Corruption Barometr 2021

Oproti tomu s tvrzením, že vláda se řídí zájmy malého počtu „velkých hráčů“, souhlasilo v ČR 67 % respondentů, skoro nejvíce v EU (Graf 3). Tento údaj naznačuje,

⁴ www.transparency.org/en/gcb

že respondenti v ČR vnímají korupci spíše jako selhání vládnutí než jako zneužívání pravomoci jednotlivých úředníků.

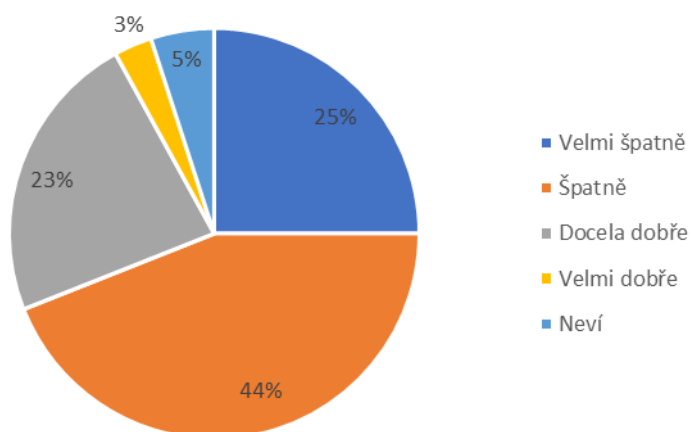
GRAF 3: SOUHLAS S TVRZENÍM, ŽE VLÁDA SE ŘÍDÍ NĚKOLIKA SOUKROMÝMI ZÁJMY



Zdroj: Global Corruption Barometr 2021

A konečně velmi důležitý údaj, respondenti v ČR jsou většinou přesvědčeni, že protikorupční politika státu není úspěšná. Vyjádřilo se tak 69 % respondentů, což je vysoké číslo, potvrzené i dalšími průzkumy (Graf 4).

GRAF 4: JAK DOBŘE NEBO ŠPATNĚ ŘEŠÍ VLÁDA PROBLÉM KORUPCE?



Zdroj: GCB, zpracování vlastní

Vztaženo k sektorům vybraným pro náš výzkum jsou v GCB relevantní dva sektory – zdravotnictví a školství. V obou případech je míra podplácení relativně nízká. Pokud se podíváme na srovnání referenčních zemí, pak z uvedených

výsledků vyplývá, že míra úplatkářství v ČR více méně odpovídá situaci ve státech V4 (Tabulka 3). Ke standardům západní Evropy mají hodnoty V4 ještě daleko.

TABULKA 3: DEKLAROVANÉ POSKYTNUTÍ ÚPLATKU PŘI PŘÍSTUPU K VEŘEJNÝM SLUŽBÁM ZA POSLEDNÍCH 12 MĚSÍCŮ

| Země | % úplatků celkem | Školství | Zdravotnictví |
|------|------------------|----------|---------------|
| ČR | 11 | 6 | 10 |
| SR | 11 | 5 | 10 |
| HU | 17 | 4 | 18 |
| PL | 10 | 5 | 10 |
| AT | 9 | 8 | 6 |
| PT | 3 | 2 | 2 |
| BG | 19 | 11 | 19 |

Zdroj: GCB 2021, zpracování vlastní

Zajímavé je pak i srovnání se staršími výsledky průzkumu GCB organizace TI. Předchozí průzkum specializovaný na Evropu (a Střední Asii) se uskutečnil v roce 2016. U uvedeného průzkumu se opět potvrzuje poznatek, že vnímání hrozby korupce jako společenského problému nemusí korespondovat s deklarovanou mírou skutečného uplácení (Tabulka 4). Dobře je to vidět na Španělsku, Portugalsku či Slovinsku, kde je reálná míra uplácení velmi nízká, ale obavy z korupce jsou mimořádně vysoké. Na druhé straně stojí Maďarsko, kde je míra uplácení vysoká, ale obavy z korupce jsou nízké. Obdobně Polsko sice vykazuje střední míru uplácení, ale velmi nízké vnímání korupce jako problému. Vysvětlení může představovat problém tolerance ke korupci (viz níže).

TABULKA 4: PROCENTO RESPONDENTŮ, KTEŘÍ POVAŽUJÍ KORUPCI JAKO JEDNU ZE TŘÍ NEJVĚTŠÍCH PROBLÉMŮ ZEMĚ

| Země | Korupce je jedním ze tří největších problémů země (%) | Zkušenost s úplatkem (%) |
|------|---|--------------------------|
| ČR | 41 | 9 |
| SR | 38 | 12 |
| HU | 28 | 22 |
| PL | 15 | 7 |
| PT | 51 | 2 |
| BG | 36 | 17 |
| ES | 66 | 2 |
| SL | 59 | 3 |

Zdroj: GCB 2016, zpracování vlastní

Corruption Risk Index⁵

CRI je hodnotící mechanismus, v rámci kterého společnost Global Risk Profile⁶ zpracovává profily jednotlivých zemí jako podklad pro rozhodování investorů. Analýza a hodnocení se proto zaměřují spíše na tzv. „velkou korupci“, popřípadě korupční rizika v podnikání, méně na individuální korupci u veřejných služeb. ČR má skóre 8,05 z 10 maximálních a zaujímá 20. příčku ze 114 analyzovaných zemí (Tabulka 5). V regionálním srovnání pak zaujímá 16. pozici ze 31, z hlediska příjmové skupiny (ČR se nachází v nejvyšší příjmové skupině zemí) pak 19. z 38.

Z dílčích dat plyne, že ČR je na tom výborně z hlediska transparentnosti správních postupů („administrative transparency“, hodnota 10/10), ale i rozpočtové transparentnosti (hodnota 9,14/10). Naopak – překvapivě – jako slabá je hodnocena nezávislost justice (hodnota 6,49/10).

TABULKA 5: GLOBAL CORRUPTION INDEX 2022⁷ - ROZDĚLENÍ PODLE JEDNOTLIVÝCH INDIKÁTORŮ

| | GCI | White collar | Corruption Perception | Corruption experience | Citizens voice & transparency | Government effectiveness | Legal context | Political context |
|----|-------|--------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------|---------------|-------------------|
| ČR | 25,89 | 24,77 | 22 | 40 | 28 | 26 | 25 | 19 |
| SK | 34,21 | 26,45 | 21 | 52 | 25 | 38 | 53 | 27 |
| HU | 40,89 | 42,36 | 29 | 57 | 67 | 48 | 65 | 29 |
| PL | 28,10 | 29,12 | 22 | 35 | 34 | 39 | 45 | 29 |
| AT | 18,77 | 14,41 | 9 | 17 | 11 | 14 | 11 | 17 |
| PT | 22,22 | 21,98 | 7 | 32 | 26 | 27 | 39 | 19 |

Zdroj: GCI 2022, zpracování vlastní. Nižší číslo představuje nižší korupci.

Eurobarometr

Eurostat provádí nepravidelná šetření speciálně zaměřená na korupci. Nejaktuálnější je již z období realizace projektu, a to v březnu až dubnu 2022.⁸ Předcházející šetření bylo prováděno v roce 2019 a je tedy možné porovnávat výsledky. Přesvědčení, že korupce je široce rozšířená, převládá všude v EU (68 %), ale v ČR je přece jenom trvale významnější (78 %). V otázce zlepšování či zhoršování korupční situace je tomu poněkud jinak. O tom, že korupce vzrostla, je v průměru přesvědčeno 41 % respondentů, zatímco v ČR pouze 36 % (-4 % oproti roku 2019). Naopak že korupce klesla, je přesvědčeno více českých respondentů, 13 % (+1) oproti 9 % (+2) průměru EU.

Z hlediska zaměření předpokládaného výzkumu je zajímavé srovnání názorů o rozšíření korupce ve vybraných sektorech (Tabulka 6). V ČR se tradičně na nejvyšší úrovni vyskytují veřejné zakázky.

⁵ <https://corruptionrisk.org/country/?country=CZE#integrity>

⁶ <https://risk-indexes.com/>

⁷ https://risk-indexes.com/wp-content/uploads/2022/11/GC_Index_2022-1.pdf
<https://risk-indexes.com/global-corruption-index/>

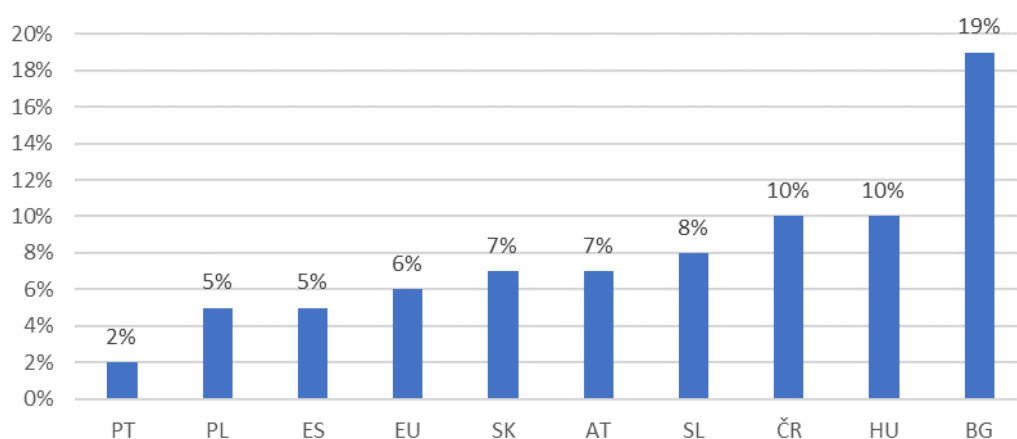
⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

TABULKA 6: NÁZORY NA ROZŠÍŘENÍ KORUPCE PO SEKTORECH

| | | Rok 2022 | Změna od roku 2019 |
|-------------------|----|----------|--------------------|
| Veřejné zakázky | ČR | 68 | +12 |
| | EU | 45 | +7 |
| Stavební povolení | ČR | 49 | +8 |
| | EU | 45 | + 8 |
| Zdravotnictví | ČR | 38 | - 3 |
| | EU | 29 | + 2 |
| Školství | ČR | 15 | +2 |
| | EU | 14 | +1 |

Zdroj: Eurobarometr, zpracování vlastní

Průzkum Eurobarometru obsahoval také otázku týkající se osobní zkušenosti s korupcí. Tady je obrázek výrazně odlišný (Graf 5). V ČR 10 % respondentů uvedlo, že má osobní zkušenost s korupcí (+3 rozdíl od roku 2019), v EU to bylo pouze 6 % (+1 rozdíl od roku 2019).

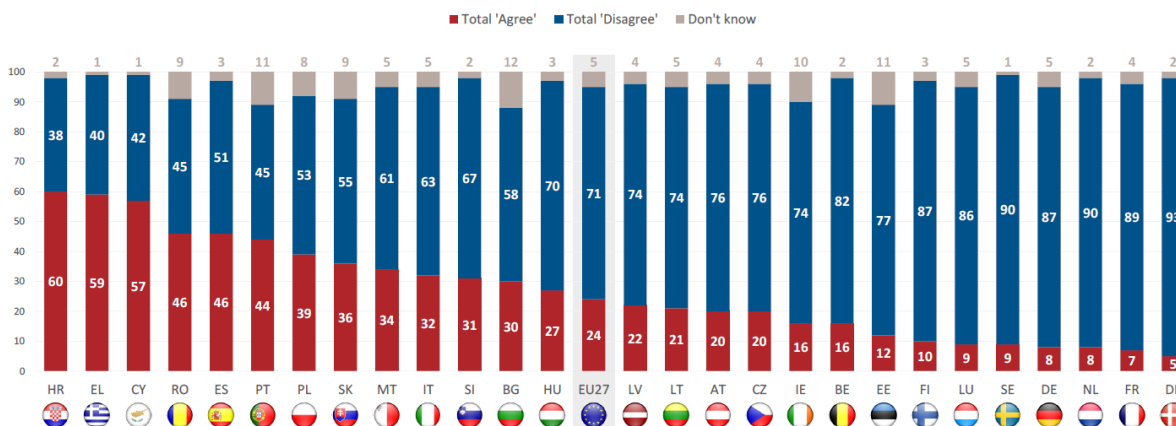
GRAF 5: PŘÍMÁ ZKUŠENOST S ÚPLATKEM

Zdroj: Eurobarometr, zpracování vlastní

Zajímavou kategorií průzkumu Eurobarometru je i otázka, nakolik zatěžuje korupce každodenní život. Tato otázka zahrnuje zejména vyžadování úplatků za poskytnutí standardních veřejných služeb, např. úplatek učitelů za zkoušku, lékařů za prohlídku, celníkovi za překročení hranic, dopravnímu policistovi za prominutí porušení dopravních předpisů. Zde vychází ČR relativně dobře (Graf 6). Že korupce zasahuje do jejich života, uvedlo 20 % českých respondentů, což je stejně jako v případě Rakouska a zároveň méně, než je průměr EU (24 %). Zajímavá jsou poměrně vysoká čísla u Španělska a Portugalska (46 % a 44 %), která nekorrespondují s výzkumy, jež se dotazují na osobní zkušenost s úplatkem.

GRAF 6: DO JAKÉ MÍRY KORUPCE ZATĚŽUJE KAŽDODENNÍ ŽIVOT

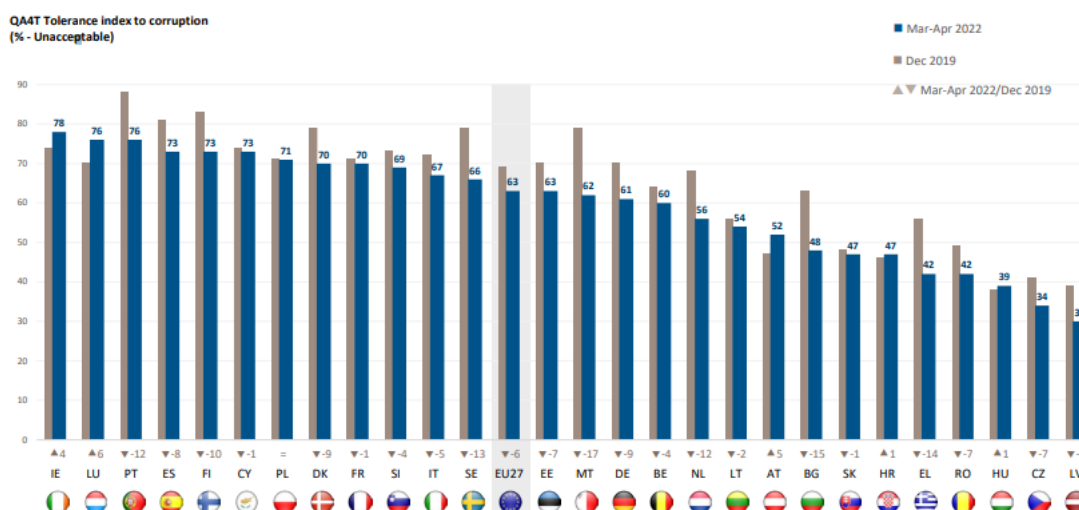
QA15.4 Please tell whether you agree or disagree with each of the following?
 (% - You are personally affected by corruption in your daily life)



Zdroj: Eurobarometr 2022

Jedním z nejzajímavějších a zároveň nejvíce znepokojujících zjištění průzkumu Eurobarometru je míra tolerance korupce (Graf 7). ČR z průzkumu vychází jako země, kde korupce považuje za nepřijatelnou pouhých 34 % respondentů ve srovnání s 60 % respondentů, kteří by ji tolerovali. Horší výsledky ze zemí EU má už jen Lotyšsko. Za nepřijatelnou považuje korupci v průměru 63 % respondentů. Tyto výsledky ČR jsou v příkrém rozporu s jinými daty, která ukazují, že korupci jako problém vnímá velká většina Čechů. Vysvětlením může být např. to, že se česká populace ostře staví proti zneužívání veřejných prostředků a politické korupci jako součásti vládnutí, ale je tolerantní vůči nabídnutí dárku či výhody nebo využití známosti při přístupu k veřejným službám.

GRAF 7: TOLERANCE KE KORUPCI



Zdroj: Eurobarometr

CVVM – Co Češi vnímají jako největší problém?

CVVM pořádá pravidelně výzkum spokojenosti obyvatel s vybranými aspekty společenského života. Výhodou je, že tyto výzkumy se opakují, tudíž je možné pozorovat časové řady. Korupce bývá velmi často tématem, které vyvolává největší nespokojenost obyvatel. Tento postoj je umocněn vysokou mírou znepokojení z hospodářské kriminality. Obě tyto kategorie se pohybují dlouhodobě v pásmu „nejvíce znepokojivých“, pouze v poslední době tyto kategorie dohnala obava ze stavu veřejných financí (Tabulka 7). To opět naznačuje vnímání korupce primárně jako zneužívání veřejných prostředků či obecně kvality vládnutí a méně jako obavy z úplatkářství.

TABULKA 7: CO ČEŠI VNÍMAJÍ JAKO NEJVĚTŠÍ PROBLÉM?

| | Korupce % | Hospodářská kriminalita % | Jiné % | Jaké „jiné“ | Celková nálada ve společnosti |
|--------------|-----------|---------------------------|--------|------------------------|-------------------------------|
| XI/XII, 2022 | 72 | 50 | 73 | Stav veřejných financí | 53 |
| VI. 2021 | 65 | 53 | 56 | Stav veřejných financí | 50 |
| II. 2020 | 67 | 55 | 47 | Přistěhovalectví | 32 |
| II. 2019 | 60 | 49 | 42 | Přistěhovalectví | 30 |
| I. 2017 | 70 | 58 | 61 | Přistěhovalectví | 37 |
| II. 2016 | 77 | 65 | 74 | Přistěhovalectví | 41 |
| | | | | | |
| I. 2014 | 88 | 80 | 85 | Nezaměstnanost | 52 |
| VI. 2013 | 87 | 80 | 78 | Nezaměstnanost | 60 |
| V. 2012 | 92 | 81 | 75 | Stav veřejných financí | 65 |

Zdroj: CVVM, zpracování vlastní, Součet kategorií „velmi nespokojen“ a „spíše nespokojen“

4. Metodologická část

4.1. Měření korupce

Existuje rozsáhlá debata o tom, jak měřit korupci a zda je vůbec možné ji změřit. Korupce je ilegální činnost a nejsou k dispozici žádné robustní oficiální statistiky o počtu případů korupce, které by byly schopné zachytit všechny případy. Na rozdíl od většiny ostatní trestné činnosti není v případě korupce motivace hlásit případy na policii. Obě strany, které se na korupci podílejí, mají motivaci tuto činnost skrývat a třetí strana, která ztratila peníze nebo moc kvůli korupci, většinou ani neví, že došlo ke zločinu. Tato skrytá povaha korupce zásadně ztěžuje výzkum o korupci, kvůli ní neexistují žádné přímé způsoby, jak ji měřit. Nicméně existuje několik nepřímých způsobů, jak získat informace o úrovni korupce v zemi (Tanzi 1998). Avšak z důvodu, že jsou tyto informace nepřímé, zůstává nejasné, zda tyto metody měří skutečnou úroveň korupce, nebo zda spíše měří rozličné formy vnímání korupce ovlivněné vnějšími faktory. Bohužel tato otázka nejspíše nebude nikdy zodpovězena, protože neexistuje a s velkou pravděpodobností nikdy nebude existovat způsob měření reálné míry korupce.

Měření korupce prošlo určitým vývojem a dnes existuje více způsobů, jak korupci měřit. Nejčastěji se však stále používají souhrnné indikátory či průzkumy veřejného mínění. Souhrnné indikátory jsou složené z více zdrojů informací o korupci v dané zemi, ale velmi často se opírají o názory expertů. Mezi nejznámější souhrnné indikátory měřící korupci patří Control of Corruption (CC) od Světové banky a Corruption Perception Index (CPI) od Transparency International (TI). Nicméně i když jsou kompozitní indikátory široce používány v oblasti výzkumu korupce, čelí také velké kritice. Je zde například obava, že kompozitní indikátory měří spíše předsudky a stereotypy o korupci než reálnou míru korupce (Donchev and Ujhelyi 2014; Treisman 2007) nebo že CC měří spíše názor podnikatelských elit (Rohwer 2009) a CPI zase privileguje názory expertů pracujících v mezinárodních firmách či institucích. Je také velmi nepravděpodobné, že kompozitní indexy měří tzv. velkou korupci, protože odborníci většinou nemají přímou zkušenost s korupcí na této úrovni (Fazekas, Toth, and King 2013). Dále je tato metoda méně transparentní, protože přesné metodiky pro posouzení míry korupce nejsou veřejně k dispozici (Mungiu-Pippidi 2015). Navíc odborníci obvykle mají určitou představu o tom, jak různé další ukazatele hodnotí korupci v dané zemi, je zde tudíž nebezpečí, že se jimi inspirovaní (free-riding) (Charron et al. 2013). Free-riding může tím pádem zásadně snižovat interní validitu kompozitního indikátoru, jenž by se v tomto případě spoléhal sám na sebe (Malito 2014). Dále kompozitní ukazatele používají jako zdroj primárně nereprezentativní průzkumy, a proto jsou náchylné k chybám, které mohou být umocněny malou velikostí vzorku (Golden and Picci 2005). A konečně – další argument proti používání kompozitních ukazatelů je ten, že se téměř každý

rok spoléhají nejen na rozdílné zdroje, ale i na rozdílný počet zdrojů, srovnání napříč roky tedy může být velmi problematické.

Jako druhý nejčastější způsob měření korupce se používají průzkumy veřejného mínění. Nejznámější průzkumy veřejného mínění, které sledují korupci na mezinárodních datech a do kterých je zapojena i Česká republika, jsou například European Social Survey (ESS), World Values Survey (WVS), Eurobarometr, Global Corruption Barometer (GCB) a International Social Survey Programme (ISSP). Do průzkumů veřejného mínění jsou většinou zařazeny otázky týkající se vnímání korupce, které zjišťují soukromý názor respondenta na rozšířenost korupce. Dalším typem otázek, které se velmi často v průzkumech veřejného mínění objevují, jsou otázky na zkušenost s úplatky. Největším problémem otázek na vnímání korupce je to, že není jisté, zda percepce korupce měří reálnou míru korupce. Je zde možnost, že lidé mohou mít určitou, relativně správnou představu o tom, jak je korupce v jejich zemi rozšířená, ale je zde také reálná možnost, že vnímání korupce je daleko od reality (Rose and Peiffer 2012) a že názory lidí na toto téma mohou být ovlivněny mnoha dalšími faktory, například ze strany médií (Golden and Picci 2005). Vnímání korupce může být ovlivněno také aktuální nespokojeností s politickou nebo hospodářskou situací (Kurtz and Schrank 2007). Zjišťování přímé zkušenosti respondenta s korupcí by mohlo být věrohodnou metodou měření korupce, jelikož zkušenosti lidí, kteří se s korupcí setkali, poskytují objektivnější data než percepce korupce. Nicméně tato metoda měří korupci pouze na nejnižší úrovni, tj. na úrovni jednotlivců, získat údaje o zkušenosti s korupcí na všech úrovních je téměř nemožné. Je zde také reálná hrozba, že respondent bude lhát nebo odmítne odpovědět, speciálně v případě, kdy bude dotazován na aktivní účast při úplatkářství. Navíc v Evropě (hlavně západní) je velmi málo respondentů, kteří se s korupcí setkali, což velmi snižuje reprezentativitu pro účely další analýzy, hlavně mikroanalýzy.

Dále existují firemní průzkumy, například The Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) a Eurobarometr. Průzkumy ve firmách mohou být validní metodou pro zkoumání výše korupce, protože firmy se mohou setkávat s úplatky i ve vyšších sférách, je zde tedy potenciál pro zachycení širších projevů úplatkářství. Na druhou stranu průzkumy ve firmách mají i své slabé stránky. Velkým problémem firemních průzkumů je to, že zástupci firem nemusí odpovídat pravdivě, a není tak jisté, že se přiznají k tomu, že je v jejich odvětví běžné uplácet. Další nevýhodou těchto průzkumů je jejich schopnost zachycovat pouze jedinou formu korupce, a to úplatkářství. Na druhou stranu, existují i firemní průzkumy, které se zaměřují na více témat korupce, například protikorupční programy, transparentnost či právní předpisy (Mugellini, Villeneuve, and Heide 2021). Například u Eurobarometru je zjevný problém, že jen málo firem mělo možnost uplácet v oblastech, na které se průzkum ptal, velikost vzorku je tudíž velmi malá a reprezentativnost nejspíše velmi tristní (Chabova 2017). Je zde také

nižší míra odpovědí a motivace se do průzkumu zapojit. Tabulka 8 představuje základní metody měření korupce, jejich příklady a hlavní výhody a nevýhody.

TABULKA 8: ZÁKLADNÍ METODY MĚŘENÍ KORUPCE

| Typy měření korupce | Příklady | Výhody | Nevýhody |
|---------------------------|-----------------------------------|--|--|
| kompozitní indikátory | CC, CPI | nejstarší, zahrnují nejvíce zemí | nejasné, netransparentní metody, nižší validita |
| průzkumy veřejného mínění | Eurobarometr, ESS, ISSP, GCB, WVS | zjišťují reálnou zkušenost lidí s úplatky | nebezpečí lhaní, vyšší odmítnutí odpovídat, měří pouze úplatky |
| firemní výzkumy | BEEPS, Eurobarometr | relevantní, objektivní, měří reálnou zkušenost | pouze jeden výsek korupce, nebezpečí lhaní |

Zdroj: (Basna 2018)

4.2. Měření korupce v sektorech

Korupce se obvykle měří a analyzuje spíše na globální než na sektorové úrovni. Většina průzkumů se opírá o veřejné mínění nebo odborné znalosti, které se zaměřují na obecné vnímání korupce nebo zkušenosti, přičemž zanedbávají rozličné formy korupce napříč různými sektory a úrovněmi společnosti. Sektorová analýza může tuto mezeru ve zjišťování míry korupce zaplnit, a tím přispět k přesnějšímu měření korupce. I když je tato oblast výzkumu korupce obecně nedostatečně prozkoumána, některá odvětví, jako je korupce ve zdravotnictví, byla prostudována důkladněji, zatímco jiná, jako například sektor exekucí, jsou spíše přehlížena.

Sektorové průzkumy reagují na nedostatky předchozích možností výzkumu korupce, především na problematiku měření korupce v menších celcích či oblastech, svou podstatou jsou však nejbliže firemním průzkumům. Mohou být použity ke sběru dat o vnímání korupce a zkušenostech s ní na vzorku populace (např. domácnosti, podniky, státní zaměstnanci atd.) či v rámci různých institucí a sektorů. Především se zaměřují na korupci na konkrétních místech či institucích, kde obecné průzkumy veřejného mínění nemohou poskytnout dostatek informací. Tyto průzkumy také umožňují shromažďovat data na mikroúrovni nejen o případech korupce, ale také o zkušenostech jednotlivců (plátcích a příjemcích úplatků) a jejich demografickém, sociálním a ekonomickém zázemí. Tyto informace jsou zásadní pro vytváření účinných reforem a jejich evaluaci.

Tento přístup má samozřejmě také svoje výhody a nevýhody. Hlavní výhodou je možnost velmi úzkého tematického zaměření výzkumu a získání detailních informací, které není možné získat jiným způsobem. Hlavní limity sektorových

šetření o korupci jsou totožné s nevýhodami firemních průzkumů, a sice s potenciálním utajováním informací o korupci ze strany dotazovaných. Tyto záležitosti však lze udržet pod kontrolou prostřednictvím vhodného návrhu a formulace dotazníku. Další nevýhodou je dále nízká míra odpovědi, tedy nereprezentativnost, což znamená, že výsledky průzkumů tohoto typu není možné generalizovat na celou populaci. Hlavní výhody a nevýhody sektorových průzkumů jsou shrnuty v tabulce níže (Tabulka 9).

TABULKA 9: VÝHODY A NEVÝHODY SEKTOROVÝCH PRŮZKUMŮ

| Výhody | Nevýhody |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Úzké zaměření • Možnost získání konkrétních a detailních informací o sledovaném jevu • Vyjádření respondentů, kteří mají o sledovaném jevu lepší informace • Možnost delšího dotazníku zaměřeného na konkrétní formy korupce • Lepší použitelnost výsledků pro praktické účely státní správy | <ul style="list-style-type: none"> • Průzkumy tohoto typu nejsou reprezentativní • Větší složitost sběru dat – neexistence opory • Nižší míra odpovědí • Selection bias – např. nebezpečí nezahrnutí nejmenší firem či velmi specifických respondentů do průzkumu • Zatajování informací respondenty |

Na mezinárodní úrovni probíhají některé výzkumy zaměřené na sektorovou korupci. Ty provádějí například Evropská komise, Světová banka či Transparency International. Tyto průzkumy, až na několik světlých výjimek, se většinou opírají o veřejné mínění. Odlišný přístup používají OECD a Evropská komise, které zveřejnily zprávy o korupci v různých sektorech (utility a infrastruktura, těžební průmysl, zdravotnictví, vzdělávání a veřejné zakázky) (OECD 2015; 2016; Slot et al. 2017; European Commission 2013). Ke svým analýzám a závěrům ohledně sektorové korupce využívají řadu zdrojů včetně veřejného mínění a kvantitativních expertních průzkumů, ale i názorů zainteresovaných stran a expertů. Podobně existuje i akademická literatura k tématu, zaměřující se například na korupci ve sportu (Andreff 2019; Assländer and Hudson 2017), v oblasti obchodu, médií, zemědělství, maloobchodu (Assländer and Hudson 2017), zdravotnictví (Laskai 2020), stavebnictví (Assländer and Hudson 2017; Shan et al. 2020) a korupci ve veřejné správě (Rose and Peiffer 2012; Zaloznaya 2017). Někteří z těchto autorů sice využívají kvantitativní průzkumy, ale využívají také kvalitativní metody a případové studie, které mohou být pro tento typ výzkumu spolehlivější.

Na národní úrovni je výzkum sektorové korupce v České republice spíše vzácný. Neexistuje systematická analýza korupce v různých sektorech, pouze několik publikací zaměřených na konkrétní korupční problémy v několika sektorech, jako je zdravotnictví (Ministerstvo zdravotnictví 2019; Nadační fond proti korupci and V97 s.r.o. 2012), vysoké školství (Milovanovitch 2019; Naxera 2012; Zaloznaya 2017), sport

(Bureš 2010; Transparency International Česká republika 2016) a korupce malých a středních podniků (EY Česká republika 2020).

4.3. Metody použité v tomto projektu

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, korupce se velmi těžko měří. Většina průzkumů se zaměřuje na veřejné mínění či analýzy názorů expertů. Celý výzkumný design tohoto projektu je založen na smíšeném přístupu, protože metodologická triangulace je ideální pro zachycení sociálních jevů v jejich celistvosti, a to jak kvantitativně, tak kvalitativně.

Základním přístupem tohoto projektu byl sektorový průzkum insiderů – lidí, kteří se v sektoru pohybují a mají o něm znalosti. Pro účely tohoto výzkumného projektu a jeho úzkého zaměření je použití sektorového výzkumu nejlepší volbou i přes nevýhodu jeho nereprezentativnosti. Zároveň data o zkušenostech a názorech insiderů týkající se korupce ve zkoumaných sektorech v České republice chybí. Pro získání co největšího objemu kvalitních dat a jejich triangulaci jsme kromě průzkumu insiderů použili i další metody výzkumu, a to analýzu existujících dat a literatury, hloubkové rozhovory s experty a konečně workshopy s experty ve formě focus groups, které zpětně validovaly naše výsledky. Tyto metody a jejich kombinace jsou pro výzkum korupce v sektorech nové, tento projekt je tedy pilotním projektem měření sektorové korupce. Konkrétně jsou metody výzkumu popsány v následujících podkapitolách.

Tímto projektem se zároveň cílí na možnost opakování tohoto výzkumu za určitý časový úsek (5–10 let), proto byl kladen důraz na jeho replikovatelnost. Poslední podkapitola metodologické části se tak zabývá doporučeními pro replikaci výzkumu, která zahrnuje naše postřehy a metodologické výzvy, s nimiž se řešitelé projektu v průběhu realizace projektu setkali.

4.3.1. Analýza dosavadního poznání

V první fázi projektu byla analyzována existující literatura a výzkumy týkající se korupce v jednotlivých zkoumaných sektorech, a to školství a věda, zdravotnictví, exekuce, sport, veřejné zakázky a stavební/územní řízení v České republice i v zahraničí. Na základě předchozích výzkumů byly analyzovány metody měření zkušenosti s různými formami korupce ve vybraných sektorech. Poté byly vytvořeny základní okruhy forem korupce v jednotlivých sektorech, které sloužily jako východisko pro další fázi výzkumu. V rámci této fáze byli identifikováni experti pro provedení hloubkových rozhovorů.

4.3.2. Hloubkové rozhovory

V druhé fázi projektu byly realizovány hloubkové rozhovory s experty působícími ve zkoumaných sektorech s cílem zjistit, co přesně respondenti považují za korupční jednání v daných sektorech a jaká jsou specifika a formy takového jednání. Rozhovory se nezaměřily pouze na konkrétní zkušenosti s korupcí, ale spíše obecněji na formy korupce v daném sektoru. Tyto rozhovory měly také za cíl zjistit, které sektory jsou perspektivní z hlediska analýzy v další fázi projektu.

Nejprve byli pro každý daný sektor vybráni odborníci, kteří se v něm velmi dobře orientovali. Tito experti byli rekrutováni pomocí účelového výběru (Patton 1990) hledáním případů bohatých na informace a následně použitím metody sněhové koule. Při tvorbě návrhu vzorku byly jako minimální vzorek určeny čtyři rozhovory na sektor, další navýšení vzorku bylo plánováno do saturace tématu. To znamená, že v případě chybějících oblastí se v případě potřeby navýšil počet rozhovorů, aby byl zachycen sektor jako celek. Původní stanovený cíl pro hloubkové rozhovory byl 20–30 expertů, nakonec bylo uskutečněno 31 rozhovorů, přibližně 4–6 rozhovorů pro každý sektor, jejich rozložení podle sektorů je patrné níže (Tabulka 10). Vybraní experti představovali rozdílné zkušenosti se sektory, byli to zástupci jak soukromé, tak státní sféry. Největší počet rozhovorů, a to osm, byl proveden se zástupci veřejné správy, dále bylo provedeno sedm rozhovorů se zástupci soukromé sféry, pět rozhovorů se zástupci justice a neziskových organizací, čtyři rozhovory s akademiky, a konečně dva s novináři. Tyto rozhovory byly provedeny od května do září 2021. Na základě dílčích výsledků byl tým průběžně schopen identifikovat podobné vzorce, ale také chybějící oblasti ve výzkumu.

Vzhledem k probíhající pandemii covid-19 se většina rozhovorů uskutečnila formou videohovorů. Z důvodu citlivosti tématu nebyly rozhovory nahrávány a odpovědi byly zpracovány pomocí strukturované šablony podle předem připraveného rámcového dotazníku. Výsledkem byl jedno- až dvoustránkový souhrnný list každého rozhovoru obsahující hlavní diskutované body. V rozhovoru se řešitelé projektu zaměřili na to, jak respondenti obecně vnímají korupci v sektoru, následovalo jejich odborné posouzení problémových oblastí v sektoru, existence a indikátorů varovných signálů (red flags) a možností efektivního boje proti korupci. Převažovala vstřícnost a zájem ze strany odborníků. Ze všech těchto expertních rozhovorů byly pořizeny zápisy, které sloužily jako základ pro vytvoření dotazníku pro insidery.

TABULKA 10: POČET EXPERTNÍCH HLOUBKOVÝCH ROZHovorŮ V JEDNOTLIVÝCH SEKTORECH

| | Zdravotní ctví | Stavební a územní řízení | Sport | Školství | Veřejné zakázky | Exekuce | Celkem |
|----------------|-------------------|--------------------------------|----------|----------|--------------------|----------|-----------|
| Akademici | 1 | | | 1 | 2 | | 4 |
| Profesionálové | 2 | 1 | 1 | 2 | | 1 | 7 |
| Novináři | | | 2 | | | | 2 |
| Veřejná správa | | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 8 |
| Justice | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 5 |
| NGO | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Celkem | 4 | 5 | 6 | 6 | 5 | 5 | 31 |

Na základě výsledků první a druhé fáze projektu bylo společně s aplikačním garantem plánováno vybrat užší okruh sektorů, na které se měla zaměřit další fáze projektu. Nakonec byly zahrnuty všechny sektory, jelikož všechny byly perspektivní pro analýzu. Výzkum je tedy rozsáhlejší, než bylo původně plánováno, což představuje nespornou výhodu pro potenciální replikaci výzkumného procesu. Rozhovory sehrály klíčovou a mimořádně důležitou roli v celém výzkumném procesu.

4.3.3. Sektorový průzkum

Dotazníky

Na základě předchozí rešerše a výsledků rozhovorů s experty byl v každém zkoumaném sektoru (školství a věda, zdravotnictví, exekuce, sport, veřejné zakázky a stavební/územní řízení) vypracován dotazník. Pro každý vybraný sektor byl vytvořen specifický dotazník, který se zaměřil na problematiku korupce v daném odvětví. Dotazník měl několik částí, které se zaměřovaly na vnímání korupce obecně v České republice, dále na vnímání korupce v sektoru a vývoj korupce. Následně se po dotázání na roli insidera v sektoru a jeho zkušenosti přistoupilo k dotazování na zkušenosti s korupcí. Zde se řešitelé projektu soustředili na konkrétní zkušenosti s různými formami korupce identifikované v daném sektoru. Rozsah zkušeností se dělil na čtyři typy (Obrázek 2), a to přímou zkušenost s danou formou korupce, nepřímou zkušenost, ale z hodnověrných zdrojů, dále na zkušenost z doslechu a konečně bez zkušenosti s formou korupce. Další otázky na konkrétní zkušenosti, důvody a řešení dané formy korupce byly pokládány pouze insiderům, kteří měli přímou či nepřímou zkušenost, aby byly získány relevantní odpovědi. V poslední části dotazníku se řešitelé projektu dotázali na socioekonomické údaje respondenta. Následně byly tyto dotazníky podrobeny testování odborníky a aplikačním garantem, aby byla zajištěna jejich validita. Interní a externí pilotování vedlo ke změnám ve formulaci dotazníků.

OBRÁZEK 2: MOŽNOSTI FORMY ZKUŠENOSTI S KORUPCÍ

| | | | |
|--|---|-----------------------------------|------------------------------------|
| | Ano, setkal/a jsem se nepřímo (setkal se někdo z rodiny, kolegů, kamarádů, vím to z pracovních dokumentů či dalších hodnověrných zdrojů..) | Ano, slyšel/a jsem o tom | Ne, neslyšel/a jsem o tom |
|--|---|-----------------------------------|------------------------------------|

Během tohoto procesu se řešitelé projektu potýkali s dilematem rozsahu dotazníku na jedné straně a důležitosti získání detailních informací na straně druhé. V některých sektorech byla cílová populace velmi různorodá (například ve školství), a proto se dotazník musel vybavit filtry, aby byl relevantní pro všechny respondenty, což ho ale dále prodloužilo. Kromě toho byly zahrnuty otevřené otázky, na které respondenti poskytli své odpovědi. Respondenti tuto možnost otevřených odpovědí ve velké míře využívali, což poskytlo mnohem více relevantních a konkrétních informací. Dotazník byl poté nahrán na internet do webového rozhraní Alchemer⁹, což je aplikace využívaná ke sběru dat.

Respondenti

Na základě rešerše a znalostí expertů a týmu byly určeny potenciální typy respondentů. Počet typů respondentů (insiderů) se v každém sektoru lišil v závislosti na heterogenitě daného sektoru (Tabulka 11). Z důvodu neexistence či nedostupnosti veřejných databází některých typů respondentů byli rešerší internetu vyhledávání insideri a byly vytvořeny jejich seznamy, z nichž následně vznikly databáze respondentů pro jednotlivé sektory. Z dostupných studií a analýz vyplývá, že návratnost dotazníků z podobně vytvořených databází bez předchozí rekrutace se průměrně pohybuje na hranici 10 %. To se v realizovaném průzkumu potvrdilo, mezi některými typy respondentů byla návratnost okolo 10 %, v jiných se ale podařilo dosáhnout úrovně až 40 %. S ohledem na předpokládanou nízkou návratnost dotazníků byla výsledná databáze velmi rozsáhlá a zahrnuje několikanásobně více oslovených respondentů, než byl plánovaný konečný vzorek.

⁹ www.alchemer.com

TABULKA II: TYPY RESPONDENTŮ DLE SEKTORU

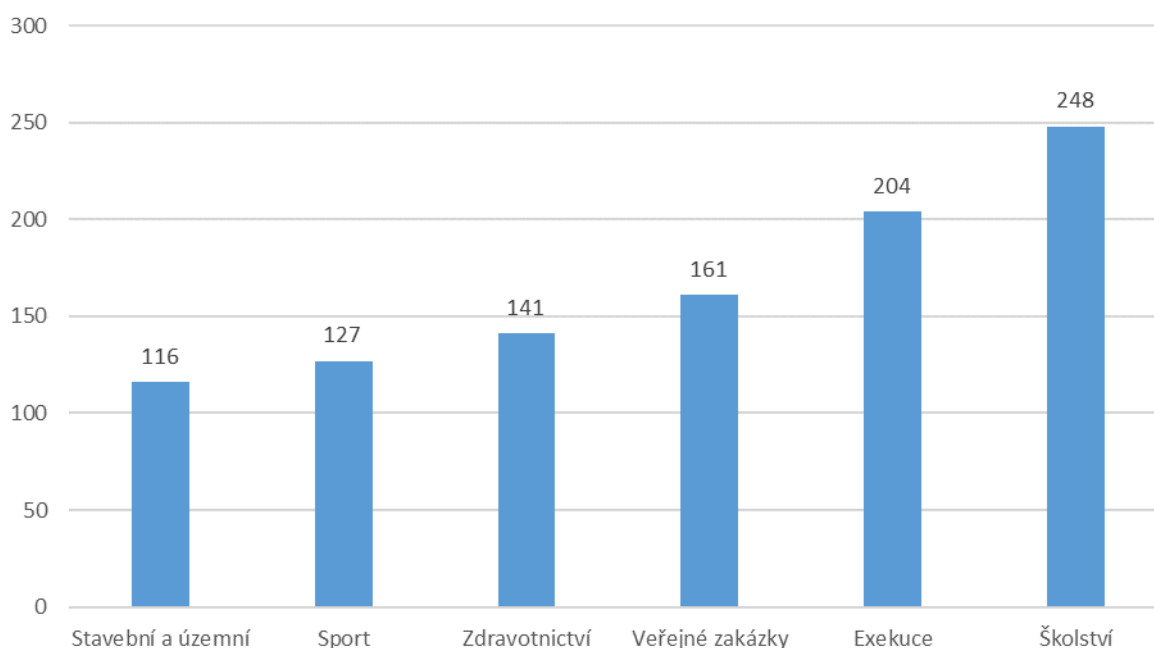
| Sektor | Typy respondentů |
|-------------------------------|---|
| Zdravotnictví | Pacient; Zástupce patientské organizace; Lékař; Poskytovatel zdravotních služeb; Zástupce lékárny či lékárenského řetězce; Nelékařská zdravotnická profese; Zástupce zdravotní pojišťovny; Zástupce profesní komory (např. ČLK); Dodavatel léčiv a zdravotnických prostředků; Orgány činné v trestním řízení, advokát, právník; Zástupce ministerstva zdravotnictví a jeho přímo řízené organizace; Zástupce nestátní neziskové organizace |
| Školství | Učitel/ka na ZŠ; Učitel/ka na SŠ, VOŠ; Ředitel/ka školy; Pedagog na VŠ, Vědecký pracovník na VŠ; Vědec/vědkyně (nepracující na VŠ); Nepedagogický pracovník/pracovnice ve školství; Rodič, člen spolku rodičů a přátel školy; Zřizovatel (obec, kraj); Majitel/investor soukromé školy; Zaměstnanec ministerstva (řídícího orgánu); Pracovník/pracovnice instituce/organizace podporující školy; Zástupce nestátní neziskové organizace; Hodnotitel/ka, člen/ka grantové komise |
| Veřejné zakázky | Veřejný zadavatel - interní administrátor; Veřejný zadavatel - statutární orgán/příkazce operace; Dodavatel (včetně neúspěšných účastníků zadávacích řízení); Externí administrátor/právní kancelář; Kontrolní či auditní orgán, NKÚ; Orgány činné v trestním řízení; Zástupce nestátní neziskové organizace |
| Stavební/územní řízení | Investor, developer, majitel stavební firmy; Zaměstnanec stavební firmy; Zaměstnanec stavebního odboru/stavebního úřadu; Zaměstnanec obecního/městského úřadu; Člen zastupitelstva/rady, zástupce exekutivy; Zástupce nestátní neziskové organizace; Občan (např. žadatel o stavební povolení); Advokátní kancelář |
| Sport | Zástupce klubu; Zástupce svazu; Trenér; Rozhodčí; Sportovec amatér; Sportovec profesionál; Rodič sportovce; Zástupce veřejné správy; Zástupce nestátní neziskové organizace; Orgány činné v trestním řízení; Funkcionář mezinárodní organizace; Zástupce soukromého sektoru napojeného na sportovní prostředí (sázkové kanceláře, sponzoři, majitelé, akcionáři, atd.) |
| Exekuce | Dlužník v exekuci; Exekutor; Advokát; Zástupce profesní komory; Normotvůrce; Zástupce nestátní neziskové organizace |

Sběr dat

Sběr dat byl realizován online. Online dotazník je pro účely tohoto projektu nejvhodnější z důvodu zajištění anonymity a ochrany respondentů, dále může nabídnout pravdivější odpovědi oproti telefonickému nebo osobnímu rozhovoru v případě citlivých témat. Online dotazníky byly systémem automaticky během roku rozesílány insiderům dle předem daného rozdělení typů respondentů. Dále byly vždy s odstupem týdne rozeslány plánované připomínky těm z respondentů, kteří dotazník nevyplnili, za účelem navýšení konečné návratnosti. Připomínky byly rozeslány dvě.

Graf 8 ukazuje počet respondentů v každém sektoru, odpovědi byly zahrnuty do analýz, pouze pokud respondent vyplnil více než 80 % dotazníku. Dle návrhu projektu bylo plánováno získat 100 respondentů v každém sektoru nebo 1000 respondentů celkem. Celkem se nám podařilo sesbírat 997 odpovědí, v každém sektoru bylo získáno více než 100 odpovědí, nejvíce respondentů se podařilo získat v sektoru školství a věda, nejméně ve stavebním a územním řízení. Primárním účelem bylo získat kvalitní data, i z toho důvodu, že tento průzkum nemohl být z podstaty reprezentativní, kvalita respondentů byla pro řešitele projektu zásadní. Z tohoto důvodu byla pozornost věnována primárně získání celého spektra respondentů v každém sektoru. Protože některé sektory byly více heterogenní než jiné, odvíjel se od toho nábor respondentů a jejich zahrnutí do průzkumu. Proto v některých sektorech probíhal nábor respondentů i po získání čísla 100. Z výsledků je patrné, že plánovaná data byla sebrána, ale v některých sektorech bylo získání odpovědí snazší než v jiných. Například v sektoru stavebního a územního řízení představovalo problém získat respondenty především ze stavebních firem. Naopak například sektor školství a vědy byl velmi heterogenní, zde bylo nutné cílit na největší počet typů respondentů, které ale nebylo tolik složité získat.

GRAF 8: POČET RESPONDENTŮ V KAŽDÉM SEKTORU



Workshopy

Poslední fází našeho výzkumu byly závěrečné workshopy s experty, které se uskutečnily formou variace na focus groups. Tyto workshopy řešitelům projektu zásadně pomohly ve formulování závěrečných doporučení a v analýze výsledků sběru dat. Původní plán v návrhu projektu byl realizovat jeden workshop pro všechny sektory celkem, ale s ohledem na výsledky bylo společně s aplikačním

garantem rozhodnuto o rozšíření počtu workshopů a organizaci celkem šesti, pro každý sektor jeden. Workshopy proběhly v říjnu a listopadu 2023 s vybranými experty v každém sektoru, na každém workshopu bylo cca 10 expertů, zároveň členové projektového týmu a zástupci aplikačního garanta. Na začátku workshopu vedoucí projektu a aplikační garant představili projekt, jeho metodologii a základní výsledky. Následně se určený člen týmu věnoval konkrétním výsledkům v jednotlivých sektorech a vedl diskuzi mezi experty. Workshopy byly nahrávány a zároveň byl pořizován zápis z diskuze. Každý workshop/focus group trval přibližně tři hodiny a poznatky získané díky této diskuzi byly nesmírně cenné, především v sektorech, ve kterých bylo složitější data získat, jako je například sektor stavebního a územního řízení. Na základě workshopů bylo upraveno doporučení v jednotlivých sektorech, která byla rozeslána expertům.

4.3.4. Analýza dat a triangulace

Poslední fáze projektu se týkala analýzy dat a jejich triangulace. **Kvalitativní data** byla kódována pomocí softwaru MAXQDA 2022 a systém kódování vycházel ze struktury dotazníku. Základním rámcem analýzy byl trojúhelník formy–důvody–řešení korupce, přičemž formy jsou charakterizovány podle povahy korupce v daném sektoru. Týká se to především rozlišení mezi „velkou korupcí“ a „drobnou korupcí“. Velká korupce se objevuje ve vyšších patrech politiky, je to systematická korupce, která se vyskytuje téměř bez účasti veřejnosti, drobná korupce se naopak vyznačuje vysokou mírou zapojení veřejnosti a odehrává se na nízké úrovni byrokracie a mezi jednotlivci (Morris 2011). Kódovací stromy byly následně doplněny především o sektorově specifické kódy. To umožnilo určité srovnání napříč sektory a zároveň ponechalo prostor pro specifické rysy každého sektoru.

Co se týče kvantitativní části, probíhalo v poslední fázi projektu čištění dat, analýza výsledků průzkumu mezi insidery zvláště pro všechny zkoumané sektory, stejně jako podobnosti a odlišnosti napříč sektory. V této fázi byla také hodnocena metodologie průzkumu a navrhnuty změny za účelem budoucí replikace průzkumu. Čištění dat bylo provedeno projektovým týmem, do konečné analýzy vstoupili pouze respondenti, kteří vyplnili alespoň 80 % dotazníku. V rámci průzkumu byl také proveden experiment, ve kterém byly zkráceny některé dotazníky za účelem zjištění, zda to zvýší míru jejich dokončení. Konkrétně došlo na zkoušku ke zkrácení dotazníku cíleného na dlužníky (v sektoru exekucí) a na lékaře (sektor zdravotnictví). Respondenti byli rozděleni na dvě stejně velké skupiny, z nichž polovině byl zaslán původní, delší dotazník a polovině kratší dotazník. Z výsledků vyplývá, že u lékařů se míra odpovědi u testovací a kontrolní skupiny nelišila, u dlužníků byl tento rozdíl vyšší. Pro budoucí replikaci výzkumu jsou tyto výsledky důležité.

Výsledky z workshopů/focus groups byly zapracovány do předchozích výstupů z kvalitativní a kvantitativní části. Celkem byly tyto tři zdroje dat triangulovány a na

základě jejich kombinace byly vypracovány výstupy prezentované v této souhrnné zprávě.

4.4. Replikace výzkumu – metodologické doporučení

Jak bylo řečeno výše, měření korupce je velmi složité a nikdy se nepodaří změřit ji v celém jejím rozsahu. V rámci tohoto projektu bylo provedeno pilotní šetření korupce v sektorech, jelikož výzkum korupce na této střední úrovni chybí. Celá metodologie výzkumu byla postavena na existujících šetřeních korupce na jiných úrovních, a to za použití různých metod měření korupce, jejichž výsledky byly následně triangulovány za účelem získání co nejvíce validních a reliabilních výsledků. Metodologie výzkumu se ukázala jako správná – díky různým metodám výzkumu, ověřování výsledků a neustálé diskuzi s experty byli řešitelé projektu schopni provést výzkum, který ukázal důležité a validní výsledky. Avšak vzhledem k tomu, že tento projekt je první, který se o sektorovou analýzu korupce pokusil v takovém rozsahu, se projektový tým setkal s řadou výzev a specifických metodologických problémů. Pro možnou replikaci tohoto výzkumu se zde uvádí hlavní metodologická doporučení.

4.4.1. Definice korupce

Pro účely tohoto projektu se řešitelé drželi co nejširší definice korupce, a to zneužití vlastního postavení pro osobní prospěch. Formy korupce, které byly do výzkumu zařazeny, tedy neplní definici korupce dle trestního zákoníku, ale v některých případech se jedná o situace s korupčním potenciálem, které nakonec nemusí být korupční či mohou být vnímány jako korupční pouze malou částí respondentů.

Tento postup byl pro zkoumání forem korupce v sektorech zvolen správně, jelikož se ukázalo, že definice korupce není jednotná nejen napříč sektory, ale ani mezi jednotlivými typy respondentů uvnitř sektoru. Řešitelé projektu se velmi často setkali s jiným pochopením konkrétního jednání, kdy určité situace mohou být některými lidmi vnímány jako korupční a jinými pouze jako neetické či naprosto nezávadné. Toto odlišné vnímání korupce se projevilo ve vyplňování dotazníku a v následné analýze.

Zároveň se ukázalo, že někteří respondenti korupci chápali pouze v její nejužší definici dle trestního zákoníku. Pro replikaci tohoto výzkumu je tedy důležité definici korupce jasněji komunikovat s respondenty (nyní byla uvedena pouze v úvodu online průzkumu) a pro příště je nutné ji opakovat na více místech dotazníku a upozorňovat respondenty, že se nemusí jednat vyloženě o korupční jednání, ale třeba jen o jednání s korupčním potenciálem.

4.4.2. Dotazník

Dotazník byl tvořen za základě hloubkových rozhovorů s experty a pomocí již existujících dotazníků. Vzhledem ke složitosti zkoumaného tématu je dotazník velmi rozsáhlý a obsahuje mnoho filtrů. Jak bylo řečeno výše, během vytváření dotazníku se řešitelé projektu potýkali s tím, zda prioritizovat možnost analýzy korupce do detailu tím, že dotazník bude delší a detailnější, či dát přednost návratnosti, neboť velmi podrobný dotazník respondenti vyplní s menší pravděpodobností než kratší dotazník. Toto dilema bylo částečně vyřešeno filtry, kdy se určitým skupinám respondentů neukazovaly formy korupce, s kterými nemohli přijít do styku. Dále byl proveden experiment, kdy bylo zjišťováno, zda kratší dotazník bude více motivovat respondenty v jeho vyplnění. Obecně by bylo vhodné dotazník zkrátit a sloučit některé formy korupce. Konkrétní doporučení pro replikaci tohoto výzkumu jsou následující:

- Nezařazovat tolik otázek s možností vybrat více odpovědí (multiple choice answer) – u forem korupce to není nutné z metodologického pohledu a zároveň je analýza těchto otázek výrazně složitější.
- Položku „jiné“ u možných forem korupce dát do samostatné otázky, zjednoduší to analýzu i zpřehlední otázky.
- Zaměřit se více na otevřené otázky, nechat respondenta, ať mluví o svých zkušenostech a návrzích řešení.
- Zkrátit uzavřené otázky.
- U typů respondentů nesledovat všechny jejich role, ale pouze tu nejdůležitější
- Zjednodušit dotazník pro určité typy respondentů (například pro dlužníky).
- Sloučit některé formy korupce:
 - U sportu sloučit formy korupce týkající se dotací na státní, krajské a obecní úrovni do jedné.
 - U zdravotnictví sloučit nelegální platby pacienta konkrétnímu lékaři nebo prostředníkovi u ošetření nebo zákroku, nelegální platby pacienta za ekonomicky náročnější varianty zdravotní péče a nelegální platby pacienta za jeho upřednostnění (nerespektování pořadníků).
 - U stavebního a územního řízení zvážit sloučení znění některých otázek v návaznosti na nabytí účinnosti nového stavebního zákona, a to na základě zohlednění zkušeností s implementací zákona do praxe.
- Vynechat některé formy korupce či je dotazovat zvlášť, a ne tolik detailně, jelikož zkušenost s nimi je minimální a odpovědi respondenty spíše zatěžují:
 - U školství vynechat korupci při získávání akreditací dle stávajícího systému (po r. 2016), získávání podezřelých zakázek od státních institucí ve snaze vylepšit financování školy mimo standardní toky a zneužívání renomé, příp. zdrojů VŠ při zřizování firem napojených na výzkumníky z VŠ.

- U sportu vynechat korupci na mezinárodní úrovni nebo ji významně zjednodušit.
- Zahrnout další formy korupce
 - U veřejných zakázek zkoumat možnou korupce i z hlediska předmětu zakázky (IT systémy, stavby).
 - Zaměřit se v sektoru veřejných zakázek na zkoumání možné korupce nejen u výběrových řízení, ale i při realizaci zakázky (změny smluv, vícepráce, přebírání díla). V těchto oblastech se korupce může objevovat možná častěji než u vlastního výběrového řízení.

4.4.3. Sběr dat

Největší výzvou v oblasti sběru dat bylo získat relevantní respondenty pro vyplnění dotazníku. V některých sektorech bylo velmi jednoduché získat určité typy respondentů (například existuje seznam exekutorů), někdy bylo ale získání respondentů velmi obtížné. Především se projektový tým setkával s tím, že státní orgány, zaměstnanci a neziskové organizace byli velmi ochotní dotazník vyplnit, ale soukromé firmy a jednotlivci odpovídali méně často. Pro replikaci tohoto výzkumu by bylo vhodné se více soustředit na získání problematických typů respondentů, požádat o pomoc větší počet profesních organizací a více dotazník propagovat. Forma online výzkumu s automatizovaným a cíleným posíláním připomínek se ukázala jako úspěšná metoda sběru dat. Online dotazování také zajistilo anonymitu respondentů.

5. Výsledky projektu

Poslední část závěrečné zprávy se zabývá již samotnými výsledky výzkumu. Ty jsou prezentovány kombinovaně ze všech fází výzkumu, obsahují jak výstupy z kvalitativní, tak kvantitativní části a jsou doplněny o poznatky z workshopů.

5.1. Školství a věda

Škodlivost korupce ve vzdělávání může být posuzována podle toho, jak přímo podkopává kredibilitu, spravedlnost a kvalitu systému a jaké má nepřímé dopady, např. v morální oblasti. Etické důsledky korupce ve vzdělávání mohou mít v dlouhodobém horizontu škodlivější dopad na společnost než jiné formy korupce ve veřejném sektoru. Nedostatek důvěry v systém jako důsledek vzdělávání ve zkorumpovaném systému může posilovat nechuť k občanské či politické participaci (OECD 2015). Sektor vzdělávání je specifický v tom, že zasahuje do života téměř všech českých občanů. Táhne se od předškolního vzdělávání přes základní a střední školy až k vyššímu vzdělávání a zahrnuje i oblast vědy a výzkumu.

Oblast školství byla předmětem některých mezinárodních šetření zaměřených na konkrétní zkušenost respondenta s korupcí v sektoru. Příkladem je výše zmíněný průzkum Global Corruption Barometer organizace Transparency International, kde se ukazuje, že míra zkušenosti s úplatky ve školství je spíše nízká (Tabulka 12), v České republice se přibližně 6 % respondentů setkalo s úplatky ve školství.

TABULKA 12: DEKLAROVANÉ POSKYTNUTÍ ÚPLATKU PŘI PŘÍSTUPU K VEŘEJNÝM SLUŽBÁM ZA POSLEDNÍCH 12 MĚSÍCŮ

| Stát | Celkové % zkušeností s úplatky | školství |
|------|--------------------------------|----------|
| ČR | 11 | 6 |
| SR | 11 | 5 |
| HU | 17 | 4 |
| PL | 10 | 5 |
| AT | 9 | 8 |
| PT | 3 | 2 |
| BG | 19 | 11 |

Zdroj: GCB 2021, zpracování vlastní

Mírou korupce v některých sektorech se také zabývá specializovaný průzkum Eurobarometru z roku 2022 (Tabulka 13). Zde se ukazuje, že vnímání rozšíření korupce v sektoru školství je na podobné úrovni jako v průměru zemí EU.

TABULKA 13: VNÍMÁNÍ KORUPCE V SEKTORU ŠKOLSTVÍ

| Stát | procenta | Změna od roku 2019 |
|------|----------|--------------------|
| ČR | 15 | +2 |
| EU | 14 | +1 |

Zdroj: Eurobarometr, zpracování vlastní

5.1.1. Respondenti

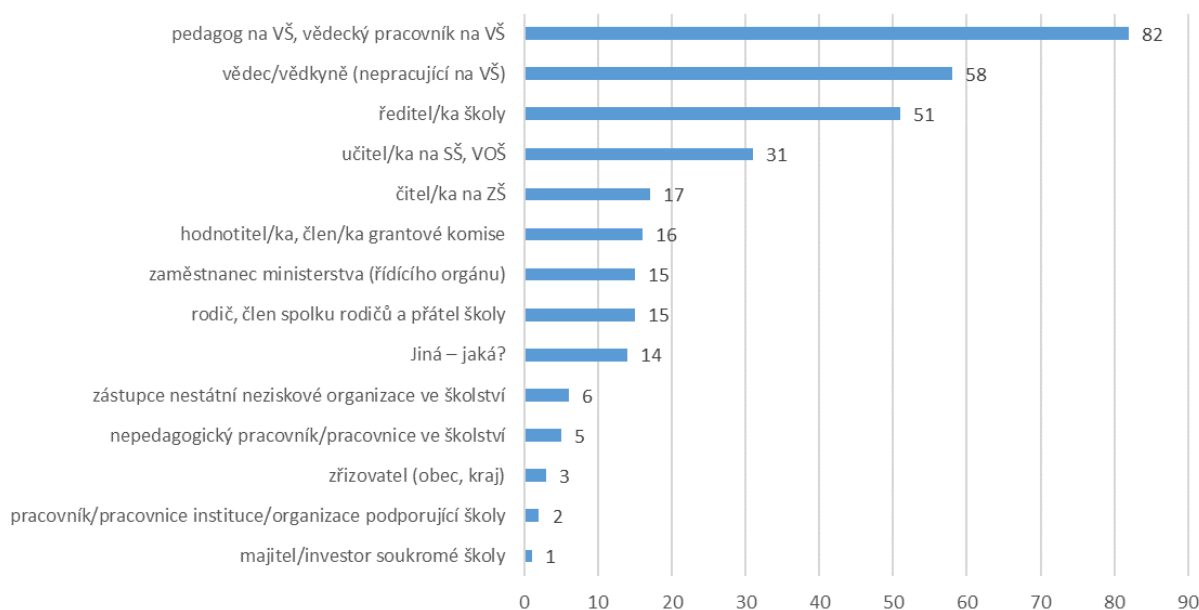
V sektoru školství a vědy bylo realizováno celkem šest rozhovorů s experty a 248 odpovědí insiderů na online dotazník. Rozložení respondentů v dotazníku je uvedeno níže.

TABULKA 14: SKUPINY RESPONDENTŮ VE ŠKOLSTVÍ A VĚDĚ

| Skupiny | Typy respondentů | Počet |
|-----------------------------|--|-------|
| Základní a střední školství | Učitel/ka na ZŠ, učitel/ka na SŠ, VOŠ, ředitel/ka školy, nepedagogický pracovník/pracovnice, rodič, člen SRPŠ, zřizovatel, majitel/investor soukromé školy, pracovník/pracovnice instituce podporující školy | 118 |
| Vysoké školy a věda | Pedagog na VŠ, vědecký pracovník/pracovnice na VŠ, vědec/vědkyně nepracující na VŠ, hodnotitel/ka, člen/ka grantové komise | 122 |
| Ministerstva, NGO | Zaměstnanec ministerstva (řídícího orgánu), zástupce nestátní neziskové organizace ve školství | 21 |

Vzhledem k poměrně velkému počtu získaných dotazníků se podařilo pokrýt všechny cílové skupiny respondentů. Oblast školství je velmi pestrá. Aby bylo možné sektor smysluplně analyzovat, byli respondenti rozděleni do tří základních skupin podle oblasti, kde působí (Tabulka 14). Projektový tým předpokládá, že toto rozdělení nejlépe vystihuje rozdílnost problematiky a přináší únosnou míru zjednodušení bez ztráty validity interpretace výsledků. Průměrná doba působení v oboru dosahuje více než 20 let, naši respondenti se v oblasti školství tedy vesměs pohybují relativně dlouho.

GRAF 9: TYPY RESPONDENTŮ

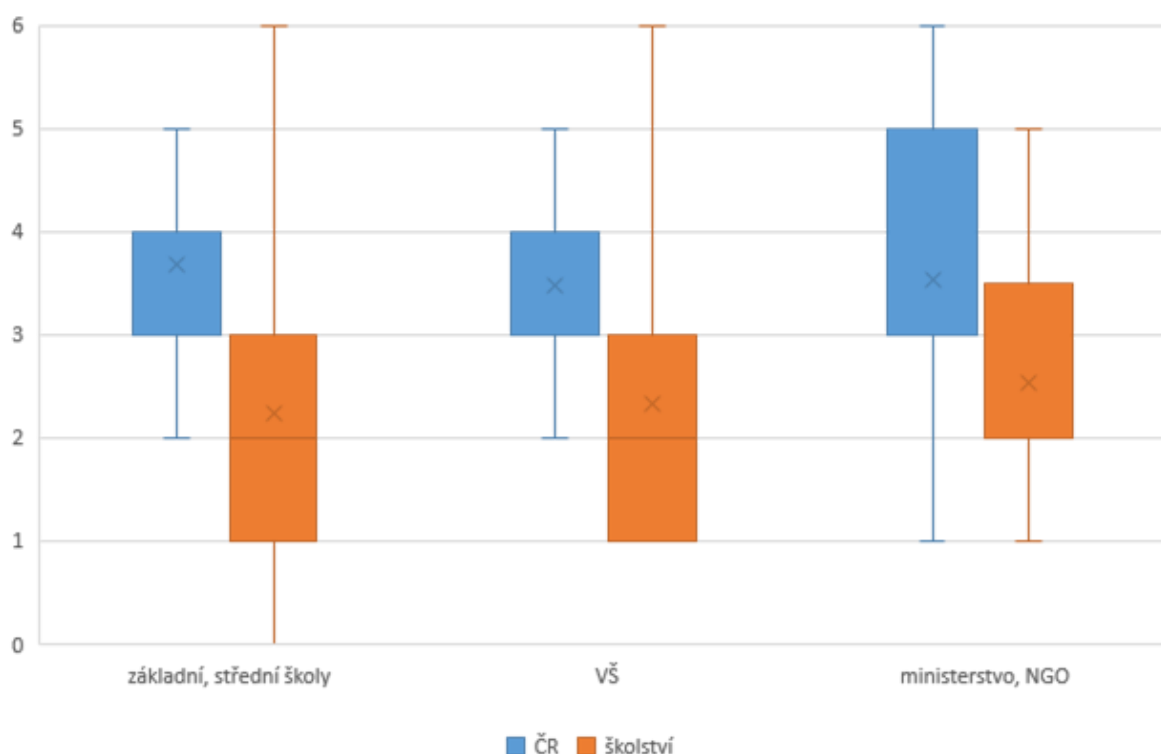


5.1.2. Rozšířenost korupce ve školství a vědě

Jak již bylo zmíněno výše, korupce ve školství může mít z dlouhodobého hlediska závažnější společenský dopad než korupce v jiných sektorech. Vzdělávání se v korupčním systému, který se podílí na budování hodnotového systému jedince, může vést v budoucnu k nárůstu nedůvěry v politický systém a instituce, příp. „podpořit“ budoucí korupční jednání.

Rozšířenost korupce ve školství hodnotí naši respondenti pozitivněji než obecně situaci v ČR, více než polovina našich respondentů má pocit, že korupce ve školství není vůbec rozšířená, příp. jen velmi málo. Podobný obraz vyplynul již z expertních rozhovorů, korupce jako taková není rozhodně předním tématem v sektoru. Na druhou stranu je patrné, že definujeme-li korupci široce, mají respondenti s jejím výskytem zkušenosti napříč celým sektorem. V případě hodnocení rozšíření korupce v ČR obecně jsou respondenti spíše kritičtí a polovina se domnívá, že korupce je v Česku spíše rozšířená. Co se týče hodnocení korupčního prostředí v čase, kloní se většina našich respondentů k možnosti, že korupce se za posledních 10 let v Česku příliš nezměnila, příp. je trochu méně rozšířená.

GRAF 10: ROZŠÍŘENOST KORUPCE VE ŠKOLSTVÍ A VĚDĚ VERSUS V ČR



V grafu výše (Graf 10) také vidíme, jak se vnímání korupčního prostředí liší v jednotlivých skupinách respondentů, kdy všechny tři sledované skupiny, a to pracovníci ve školách (ZŠ, SŠ i VŠ) i z ministerstva a neziskových organizací vnímají, že korupce je v sektoru školství a věda méně rozšířená než v České republice obecně.

5.1.3. Možné formy a výskyt korupce ve školství a vědě

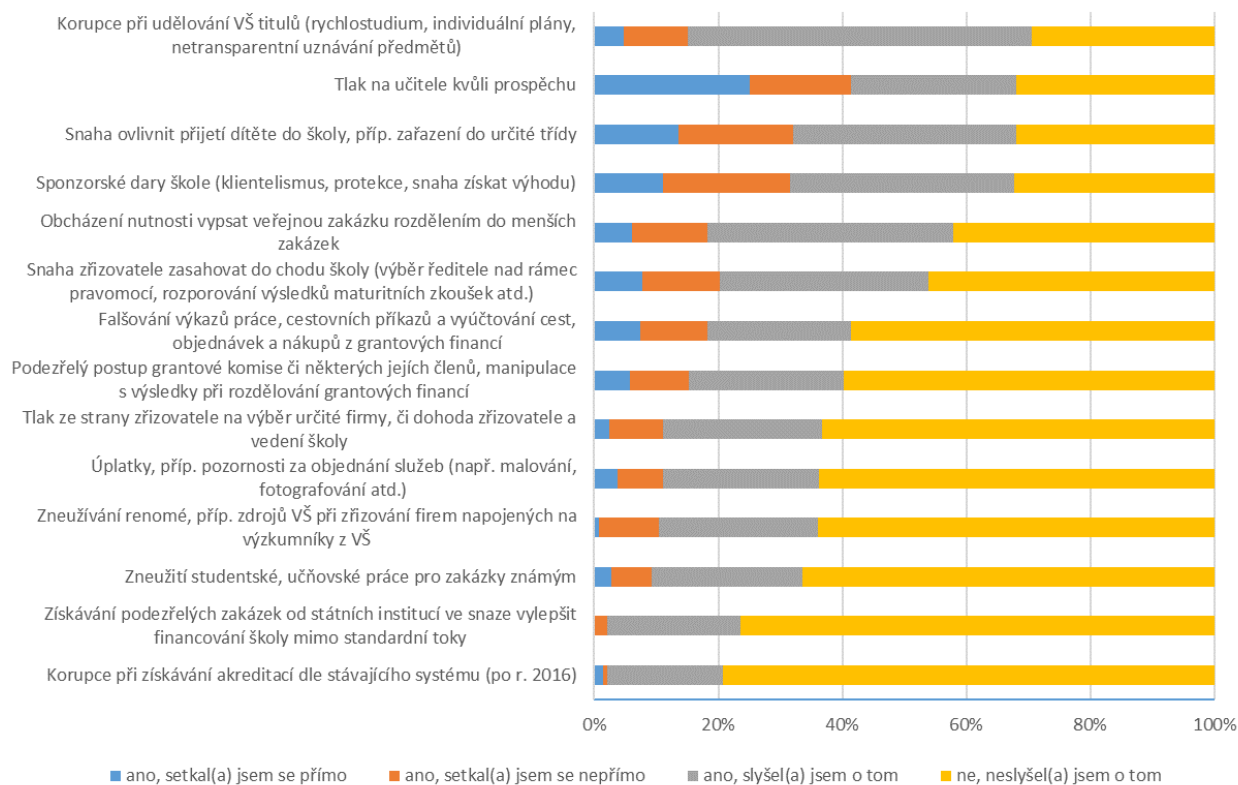
V sektoru školství se setkáváme jak s drobnou korupcí, tak s korupcí na vyšší úrovni. Hlavními aktéry v korupčních vztazích na nižší úrovni často bývají rodiče. Celý systém je protkaný sítí služeb a protislužeb, které mnohdy mohou působit problematičtě, málokdy jsou však zcela jednoznačně korupční. Experti se shodují, že často je velmi obtížné odlišit, kdy rodiče skutečně usilují o dobro svých dětí tím, že pomáhají s materiálním vybavením školy, a kdy je za jejich sponzorským darem pro školu snaha zlepšit postavení jejich dítěte a zajistit mu lepší školní podmínky. Aktéry korupce, resp. Problematických klientelistických vztahů, na vyšší úrovni pak bývají zástupci zřizovatele, zasahující do investičních akcí podřízených subjektů.

Formy korupce byly v dotazníkovém šetření seskupovány v souladu s výsledky expertních rozhovorů. Oblast mateřských, základních a středních škol je specifická zejména možnými problematickými vztahy rodičů a školy. Druhou analyzovanou podskupinou je oblast dodavatelských vztahů obecně a veřejných zakázek ve školství. Třetí specifickou podoblastí je přidělování grantů a dotací. Poslední zkoumanou podskupinou je oblast vysokých škol.

Největší míru osobní zkušenosti (přímé či nepřímé) měli naši 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. Problematika nátlaku některých rodičů na učitele kvůli prospěchu dětí je v sektoru imanentním jevem, který má svůj obraz například i v popkultuře. Nejčastěji zmiňovanou formou korupce ve školství je korupce při udělování vysokoškolských titulů, přičemž více než polovina našich respondentů vybrala možnost „Ano, slyšel(a) jsem o tom“. Tato forma korupce je respondentům známá pouze z doslechu, i v souladu s výsledky rozhovorů s experty jde zejména o mediálně známé kauzy problematických titulů, např. „kauza plzeňských práv“.

Obecně hodnotí naši respondenti korupci v sektoru jako spíše méně rozšířenou, více než 60 % z nich nepovažuje korupci ve školství za rozšířenou, na škále 0 – „korupce se v sektoru nevyskytuje“ až 6 – „korupce je všeobecně rozšířená“ zvolil největší podíl respondentů kategorie 1, 2 a středovou kategorii 3. Při hodnocení vývoje v čase se až polovina respondentů kloní k odpovědi, že korupce v sektoru se za posledních 10 let nezměnila, další třetina se domnívá, že spíše klesla. Podíváme-li se na rozložení odpovědí podle skupin respondentů, je z dat patrné, že první skupina respondentů (Základní a střední školství) vnímá prostředí v sektoru jako více korupční než zbylé dvě skupiny. To koresponduje i s nejběžnějšími formami korupce identifikovanými v sektoru (viz Graf 11).

GRAF 11: FORMY KORUPCE VE ŠKOLSTVÍ A VĚDĚ



5.1.4. Mateřské, základní a střední školy

V oblasti mateřských, základních a středních škol byly s pomocí expertů identifikovány čtyři základní formy korupce, a to snaha ovlivnit přijetí dítěte do školy, příp. zařazení do určité třídy; tlak na učitele kvůli prospěchu; sponzorské dary škole (klientelismus, protekce, snaha získat výhodu); snaha zřizovatele zasahovat do chodu školy (výběr ředitele nad rámec pravomocí, rozporování výsledků maturitních zkoušek atd.).

Snaha ovlivnit přijetí dítěte do školy, příp. zařazení do určité třídy

Zkušenost s touto formou korupce, resp. nestandardního chování, mají zejména respondenti první skupiny, tedy učitelé a učitelky, ředitelé a ředitelky, rodiče atd. Pouze třetina našich respondentů o této formě korupce nikdy neslyšela a zhruba třetina má informace pouze z doslechu. V porovnání s ostatními formami korupce vnímají respondenti snahu o ovlivnění přijetí dítěte do školy jako jednu z více rozšířených forem korupce, v horizontu času pak podle nich jde o jev, který je víceméně stejně rozšířený či mírně narůstá.

Respondenti, kteří měli zkušenost se snahou rodičů ovlivnit přijetí dítěte do školy, případně jeho zařazení do určité (často specializované – matematické, jazykové) třídy, popisují situace obvykle jako nabídky dáreků či protislužeb. Objevují se i pokusy o uplácení, ať už přímo na úrovni ředitelů škol, či zprostředkovaně přes zástupce zřizovatele. Často se objevuje nestandardní přijetí dětí, které jsou nějak příbuzensky či zájmově spjaté s personálem školy. Jiným, specifickým modem operandi je „spádová turistika“, která je rovněž dobrým příkladem problematického jednání v sektoru, které ovšem nelze jednoznačně označit za korupční.

„Přijetí dítěte do školy, kde učí rodič...“

„Během zápisů a přijímacího řízení do ZŠ, kde máme velký převis uchazečů nad reálně přijatými žáky“

„Snaha zákonného zástupce, aby spolu byli kamarádi v jedné třídě.“

Jako hlavní důvody identifikují respondenti zejména velké rozdíly v kvalitě spádových škol a také nedostatečný postih pachatelů korupce. V hloubkových rozhovorech se jako jeden z možných důvodů výskytu této formy korupce objevily rovněž kapacitní potíže některých, především středních škol.

Nejúčinnějším nástrojem omezení korupčního potenciálu by proto bylo jednoznačně snížení rozdílů mezi spádovými školami či vyřešení kapacitních problémů některých typů škol. Další navrhované nástroje jsou zejména v oblasti edukace. Jednak respondenti podporují edukaci pedagogického personálu, jak na

korupční tlaky účinně reagovat, na druhou stranu i edukaci veřejnosti a protikorupční rétoriku, resp. propagaci pozitivních případů.

Tlak na učitele kvůli prospěchu

Rovněž tato forma korupce se týká především první skupiny respondentů. Rozložení zkušenosti s ní se velmi podobá snahám ovlivnit přijetí dítěte, tj. zhruba třetina našich respondentů z řad pedagogického i nepedagogického personálu na školách, rodičů či zřizovatelů o této formě korupce nikdy neslyšela. Na druhou stranu přímou zkušenost s tlakem na učitele kvůli prospěchu má o něco více než čtvrtina našich respondentů. Rozšířenost této formy korupce vnímají respondenti jako spíše větší a v čase příliš neměnnou. Problematické jsou v tomto ohledu především postupové ročníky, kdy při přijímacím řízení na další stupeň vzdělávání hraje roli prospěch. Rodiče se snaží učitele ovlivňovat buď formou nabízení dáreků či služeb, případně využívají spíše forem nátlaku či citového vydírání. V soukromém školství pocítují někdy učitelé tlak na úpravu prospěchu i ze strany vedení školy, motivovanou ekonomickými zájmy školy.

Jako hlavní důvody tlaku na učitele kvůli prospěchu vnímají respondenti stávající způsob hodnocení prospěchu, podle kterého má prospěch v postupových ročnících velký vliv. Dalším důvodem pak je nedostatečný postih pachatelů korupce či podfinancování školství ze strany státu.

Jako jednoznačně nejúčinnější prostředek k omezení této formy korupce hodnotí respondenti edukaci veřejnosti, že tyto praktiky jsou špatné, nemorální. Vedle edukace veřejnosti podporuje většina respondentů protikorupční rétoriku a větší propagaci pozitivních případů. Na druhé straně by pro omezení tlaku na učitele kvůli prospěchu jako efektivní postup zvolili i změnu stávajícího systému.

„Rodiče tlačí v ročnících, které se uvádí na přihlášky – přece mu nezkazíte život, paní učitelko“

„Zákonný zástupce v uniformě požadoval urgentní schůzku a manipuloval se mnou, abych jeho dítěti změnila známku. Žák totiž neprospěl.“

„Rodiče leští kliky... V zájmu vlastního dítěte jsou ochotni zajít mnohem dál, než by tomu bylo třeba na úřadě.“

Sponzorské dary škole (klientelismus, protekce, snaha získat výhodu)

Otázka sponzorských darů škole jako korupčního nástroje je úzce provázaná s předchozí dotazovanou formou. Sponzorské dary jsou rodiči často využívány jako forma nátlaku na školu kvůli prospěchu dítěte. Nejčastěji mají s touto formou korupce zkušenost opět respondenti z první skupiny a společně s tlaky na učitele a snahou o ovlivnění přijetí dítěte na školu ji vnímají jako poměrně hojně rozšířenou a v čase spíše stabilní.

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

„Poslední rok před volbami do zastupitelstva není problém získat od zřizovatele cokoli“

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

Důvodem, proč se korupce ve formě sponzorských darů na školách udržuje, je podle respondentů nedostatečný postih pachatelů a nedostatečné financování školství. Tyto faktory vytvářejí prostředí, kde takové praktiky mohou přetrvávat. Nejúčinnějším způsobem, jak proti nim bojovat, je zavedení komplexního přístupu. To zahrnuje edukaci zaměstnanců škol, aby byli schopni odolávat tlaku, stejně jako edukaci veřejnosti o negativních důsledcích korupce ve vzdělávání. Důležitá je také propagace pozitivních případů a protikorupční rétorika. Kromě toho respondenti navrhují jako nástroj k omezení této formy korupce úpravu legislativy, vnitřních předpisů a vyhlášek.

Snaha zřizovatele zasahovat do chodu školy (výběr ředitele nad rámec pravomocí, rozporování výsledků maturitních zkoušek atd.)

Ačkoli se může zdát, že uvedená forma korupce není korupční, ale spíše neetickou praktikou, může se podle expertů jednat o tzv. red flag. Za nestandardními zásahy do chodu školy ze strany zřizovatele může být reprezentace jiných zájmů. Zkušenost s touto formou uváděli opět zejména zástupci první skupiny respondentů, nicméně necelá polovina z nich o dané formě nikdy neslyšela. Většina respondentů, kteří se se snahou zřizovatele zasahovat do chodu školy setkali, se s touto formou korupce setkala pouze z doslechu. Přímou zkušenost popisuje jen malá část z nich, což může být způsobeno i nižším podílem ředitelů a ředitelky ve zkoumaném vzorku. Ti jsou přitom pravděpodobnými adresáty těchto snah. Respondenti, kteří mají s touto formou korupce přímou či zprostředkovanou zkušenost, ji hodnotí jako hojně rozšířenou a v čase stabilní. Více než polovina má dojem, že je tato forma korupce za posledních 10 let stejně rozšířená.

Častěji se podle respondentů jedná o problematiku menších, vesnických škol, kde tlaky zřizovatele, tj. obce, mohou být výraznější. Snaha zřizovatele ovlivňovat chod školy pak nejčastěji nabývá formu tlaku na personální obsazení ředitelské pozice spřízněnou osobou. Pojmenovat hlavní důvody rozšířenosti této formy korupce je obtížné, respondenti nejčastěji jako možné příčiny hodnotí morálně volní vlastnosti vedoucích pracovníků a nedostatečný postih pachatelů korupce.

Účinným nástrojem pro omezení snah zřizovatelů zasahovat do chodu škol by podle našich respondentů bylo zejména úplné odpolitizování konkurzů na ředitele či zvýšení informovanosti ředitelů o možnostech řešení tlaků zřizovatele.

„Starosta obce vybral jako ředitele svého bratra.“

„Zřizovatel určoval, jak hodnotit výsledky žáků...“

„Děje se spíše na vesnických školách. Stačí, aby nebyly dobré vztahy zřizovatele a vedení školy...“

5.1.5. Dodavatelské služby a veřejné zakázky

Obcházení nutnosti vypsát veřejnou zakázku rozdělením do menších zakázek

S touto formou korupce mají větší zkušenosti respondenti z první a druhé skupiny (SŠ, SŠ a VŠ). Ti, kteří s ní mají zkušenost, ji považují za hojně rozšířenou, přičemž její rozšířenost podle nich v posledních 10 letech vzrostla. Nejčastěji se jedná o stavební práce na školách, případně dodavatelské smlouvy na vybavení. Respondenti označují za problematické některé vztahy mezi dodavateli a zadavateli, často se však jedná spíše o snahu proces zrychlit a vyhnout se byrokracií než o korupční jednání.

Podobně respondenti popisují obtížné vypisování veřejných zakázek v případě specifických investic z grantových financí. Dostát potřebným náležitostem je velmi obtížné, proto je zvolena jednodušší cesta rozdělení zakázky na menší bez nutnosti vypsát veřejnou zakázku.

Jako příčinu respondenti jednoznačně vnímají příliš složité regulace v některých oblastech školství a vědy a také podfinancování sektoru ze strany státu. Až polovina respondentů má pocit, že chybějí i odpovídající metodiky či návody pro vypisování veřejných zakázek. Nejefektivnějším nástrojem omezování této formy korupce je z pohledu respondentů jednoznačně změna legislativy, resp. regulací a vyhlášek. Dále byly navrhovány represivní nástroje orgánů činných v trestním řízení a také lepší nastavení kontroly veřejných zakázek řídicím orgánem.

Úplatky, příp. pozornosti za objednání služeb (např. malování, fotografování atd.)

Z expertních rozhovorů vyplynulo, že spíše než o úplatky se jedná o nabídky protislužeb, drobné pozornosti, které mnohdy nejsou jako korupce vůbec vnímány. Většina našich respondentů se s touto formou korupce nikdy nesetkala. Respondenti, kteří se s touto formou korupce setkali, vnímají její rozšířenost jako střední, v čase stabilní, případně s menším nárůstem v posledních 10 letech. Nejběžnější formou jsou drobné pozornosti za objednávky ve snaze udržet si zákazníka.

Nejčastěji zmiňovaným důvodem této formy možné korupce je nedostatečné metodické vedení ze strany zřizovatele a nedostatečná kontrola zakázek. Hlavním nástrojem k omezení těchto praktik je pak zejména edukace personálu i veřejnosti o nemorálnosti podobných nabídek a protikorupční rétorika obecně.

Tlak ze strany zřizovatele na výběr určité firmy či dohoda zřizovatele a vedení školy

Tuto formu korupce vnímají respondenti, kteří s ní mají zkušenost, jako spíše více rozšířenou a v čase stabilní až narůstající. Obvykle má formu doporučení konkrétní firmy či tlaku na úpravu zadávací dokumentace, tak aby odpovídala konkrétnímu dodavateli. Hlavním důvodem jsou podle našich respondentů rozvinuté neformální a lobbistické vztahy mezi zadavateli a dodavateli, nepotismus, druhou možnou příčinou je pak nedostatečný postih pachatelů korupce. Jako velmi problematický vnímají respondenti přílišný tlak kontrolních orgánů na výběr dodavatele s nejnižší cenou, který vede k deformitám při přípravě zadávací dokumentace ve prospěch konkrétního dodavatele.

Vhodné nástroje k omezování této formy korupce jsou opět spíše z roviny edukativní, jako účinná se jeví propagace pozitivních případů, ale rovněž větší efektivita orgánů činných v trestním řízení při potlačování korupce.

Zneužití studentské, resp. učňovské práce pro zakázky známým

Celkově má s touto formou korupce přímou či nepřímou zkušenost zhruba třetina našich respondentů. Ti ji vnímají jako hojně rozšířenou a v posledních 10 letech stejně či spíše více rozšířenou. Respondenti popisují zkušenost se zneužíváním studentské práce jak na úrovni středního, tak i vysokého školství.

Mezi hlavní příčiny této formy korupce řadí respondenti nedostatečný postih pachatelů korupce, rozvinuté neformální vztahy a nízké finanční ohodnocení pracovníků ve školství. Doporučenými nástroji k jejímu omezování jsou opět zejména vyšší efektivita orgánů činných v trestním řízení a posílení protikorupční rétoriky a edukace personálu a veřejnosti.

5.1.6. Granty a dotace

Falšování výkazů práce, cestovních příkazů a vyúčtování cest, objednávek a nákupů z grantových financí

Zkušenost s touto formou korupce udává méně než polovina našich respondentů. Ti, kteří se s danou praxí setkali, ji považují za hojně rozšířenou a v čase stabilní. Obvykle nabývá podobu falšování výkazů práce, kdy nastavené regulace a pravidla neodpovídají skutečnému pracovnímu prostředí ve výzkumu a není možné finance čerpat dle reálných potřeb. Motivací tedy není snaha zneužít čerpané finance, ale předejít potížím s případnou kontrolou. Dominantní skupinou, která se s danou formou korupce setkává, je druhá skupina respondentů – tj. vědci a zaměstnanci na VŠ a ve vědě. Hlavní příčinou je podle našich respondentů příliš složitá regulace a nastavená pravidla čerpání financí, na druhou stranu i podfinancování školství a vědy ze strany státu.

Doporučeným postupem při omezování těchto praktik je zjednodušení výkaznictví čerpání projektových financí a zlepšení platových podmínek ve vědě a školství. Respondenti doporučují zaměřit kontrolu čerpání grantových financí více na kontrolu výstupů než na mechanické hodnocení výkaznictví, zároveň se jako účinné jeví snížení administrativní zátěže a zvýšení možnosti flexibilně reagovat na změny v průběhu výzkumu.

„Nahradit mechanické vykazování kontrolou reálných výstupů...“

„Stačilo by ze strany poskytovatelů v mnoha ohledech uvolnit ruce pracovníkům využívajícím dané prostředky... Vyplňování výkazů práce je naprostý nesmysl, neodpovídá realitě výzkumu...“

Podezřelý postup grantové komise či některých jejích členů (snaha hodnotitele zvýhodnit některého z žadatelů atd.), manipulace s výsledky při rozdělování grantových financí

S podezřelým postupem grantové komise má zkušenost více než třetina našich respondentů, opět zejména z druhé skupiny. Ti, kteří se s danou formou setkali, ji považují za hodně rozšířenou, v čase stabilní až narůstající. Spíše než manipulaci s výsledky při rozdělování grantových financí popisují respondenti zkušenost s nekonzistentním postupem hodnotitelů projektů. Posudky k projektům mnohdy nejsou objektivní a záměrně poškozují některé žadatele, aby hodnotitel zlepšil pozici jiného žadatele.

Jako hlavní příčiny identifikovali respondenti nedostatečný postih pachatelů korupce a nejasná pravidla pro výběr hodnotitelů projektů. Nejúčinnějším

nástrojem by pak analogicky bylo zprůhlednění výběru hodnotitelů grantových projektů, případně změna regulací a pravidel.

„Postup grantových komisí je značně subjektivní, zvláště v malých oborech, kde se všichni víceméně znají... Nemusí se jednat o korupci ve smyslu uplácení.“

5.1.7. Vysoké školy

Korupce při udělování vysokoškolských titulů (rychlostudium, individuální plány, netransparentní uznávání předmětů)

Díky mediálně známým případům kauz s nestandardním udělováním titulů se tato forma stala nejčastější formou korupce v našem průzkumu. Více než polovina respondentů o ní pouze slyšela v médiích, osobní, ať už přímou či nepřímou zkušenost uvádí jen malý podíl respondentů. Ti ji pak považují za středně častou a v čase příliš neměnnou. Zmiňovaným modem operandi je neprůhledné udělování habilitací a profesur, případně zneužívání pozice školitele v doktorandském studiu k navyšování vlastního publikačního výkonu. Jako hlavní důvod označují respondenti jednoznačně nízkou úroveň etiky u vedoucích pracovníků, případně špatnou metodiku hodnocení VŠ a vědy. Cestou, jak dané praktiky omezit, by byla důslednější kontrola výkazů studia, změna legislativy a protikorupční rétorika s propagací pozitivních příkladů.

5.1.8. Další formy korupce

Kromě výše jmenovaných jsme se dotazovali i na následující formy korupce: Korupce při získávání akreditací dle stávajícího systému (po r. 2016); získávání podezřelých zakázek od státních institucí ve snaze vylepšit financování školy mimo standardní toky; zneužívání renomé, příp. zdrojů VŠ při zřizování firem napojených na výzkumníky z VŠ. Přímá zkušenost s těmito třemi jmenovanými formami korupce je mezi našimi respondenty velmi nízká (případně žádná). Jedná se tedy zřejmě o velmi specifické a ojedinělé případy, jejichž interpretace je vzhledem k malému množství dat nerelevantní.

5.1.9. Shrnutí a doporučení

V sektoru školství se korupce vyskytuje spíše jako síť neformálních vztahů a tlaků na služby a protisloužby, nepotismus. Mnohdy jsou nestandardní postupy chápány jako jediná možnost, jak dostat příliš složité regulaci a výkaznictví. Specifikem sektoru je rozdělení na oblast mateřských, základní a středních škol a na oblast vysokých škol a vědy. Každá oblast se vyznačuje jinými formami korupčních vztahů,

překrývají se v otázkách problematických postupů při zadávání veřejných zakázek či čerpání dotací a grantových financí.

Nejpalčivějším problémem v oblasti základního a středního školství, který úzce souvisí s potenciálními korupčními riziky, je vysoká roztříštěnost systému zřizovatelů. Příímým důsledkem velkého množství různě velkých zřizovatelů je obrovská byrokratická zátěž dopadající na ředitele škol. Zejména v malých obcích s malými školami je personální obsazení vedoucího aparátu školy velmi omezené a ředitelé jsou nuceni zastávat jak pedagogické, tak manažerské funkce. Vypisování větších investic formou veřejných zakázek je pro takové školy extrémně administrativně náročné, což otevírá prostor pro snahy najít efektivnější řešení (např. rozdělit velkou zakázku do menších ve snaze vyhnout se režimu veřejných zakázek, příp. připravit zadávací dokumentaci veřejné zakázky ve spolupráci s konkrétní preferovanou firmou). Ačkoli si řešitelé projektu uvědomují, že se nejedná o snadný úkol, z analýzy vyplývá, že vhodným postupem ke snížení korupčních rizik by bylo oddělení manažerských a pedagogických pozic ve vedení školy¹⁰.

Významnou část potenciálně rizikových aktivit v sektoru představují vztahy rodičů a pedagogického personálu, kdy rodiče ve snaze vylepšit pozici svého dítěte mohou vyvíjet na pedagogy nátlak, případně se snažit si je nějak zavázat či naklonit. Doporučení vycházející z výsledků naší analýzy směřují v tomto ohledu k podpoře popularizačních, případně edukativních aktivit, ať už pro rodičovskou veřejnost, či pro pedagogický personál, a dále ke zprůhlednění procesů hodnocení, kde by měla být určitá transparentnost. Plánované zrušení známkování u prvních tří tříd prvního stupně a snížení váhy prospěchu při přijímacím řízení a zefektivnění (resp. elektronizace) zpracování přihlášek jsou žádoucí kroky ke snížení korupčního potenciálu v této formě korupce a v přijímacím procesu daného přetlakem na vybraných typech škol.

V oblasti vysokého školství a vědy se naše doporučení týkají zejména procesu vyhodnocování grantových žádostí. Ačkoli míra zkušenosti s možnou korupcí v hodnoticím procesu je spíše nízká, jednoznačně lze doporučit opatření směřující k jeho ještě větší transparentnosti. V procesu hodnocení grantových žádostí je obrovská konkurence, kdy ve vědě je čím dál méně peněz a korupční potenciál včetně nepotismu se zde zvyšuje.

¹⁰ Prezentovaná zjištění jsou v souladu např. s východisky pilotního projektu na podporu středního článku ve školství (viz www.edu.cz/podpora-skol/stredni-clanek-podpory/).

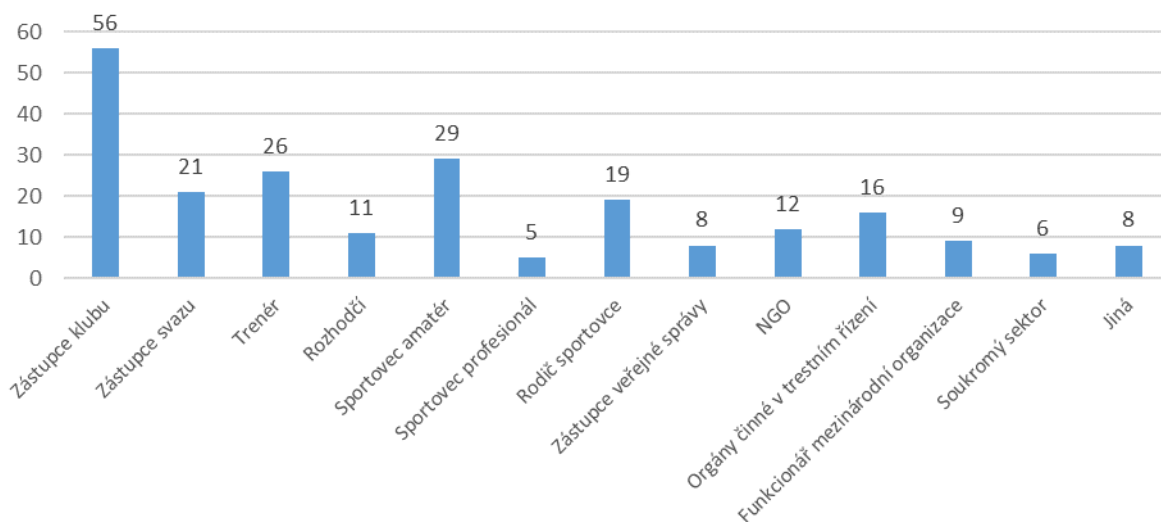
5.2. Sport

Sektor sportu je obecně vnímán jako spíše více zkorumpovaný. Přispívá k tomu řada skandálů, ať již s podplácením rozhodčích (kauza Berber)¹¹, korupcí trenérů (kauza Růžička)¹² či korupcí při rozdělování dotací (kauza Pelta)¹³. Průhlednější financování sportu byl i jeden z argumentů pro zřízení Národní sportovní agentury, byť, jak si ukážeme dále, data úspěch tohoto kroku zatím nepotvrzují. Korupci ve sportu je ve vzrůstající míře věnována pozornost i v zahraničí. Příkladem může být publikace „Global Corruption Report – SPORT“ z roku 2016 od Transparency International (Transparency International 2016). Specifickou pozornost jednomu z aspektů korupce ve sportu, totiž podplácení za účelem ovlivnění výsledků zápasu (match-fixing), věnuje i Rada Evropy¹⁴.

5.2.1. Respondenti

V sektoru sportu bylo celkem realizováno šest rozhovorů s experty a získáno 127 odpovědí insiderů na online dotazník. Rozložení respondentů v dotazníku je uvedeno níže (Graf 12 a Tabulka 15).

GRAF 12: TYPY RESPONDENTŮ



¹¹ Viz např. www.denik.cz/fotbal/kdo-je-kdo-dvacitka-zapletenych-ve-fotbalove-korupcni-kauze-20211021.html

¹² www.denik.cz/hokej/trener-ruzicka-byl-obvinen-ze-zpronevery-bral-uplatky-od-rodicu-20160127.html

¹³ Viz např. www.idnes.cz/zpravy/domaci/soud-pelta-kratochvilova-fotbal-msmt-dotace-korupce-rozsudek.A230427_113555_domaci_rapc

¹⁴ Tzv. Macolin Convention, www.coe.int/en/web/sport/macolin

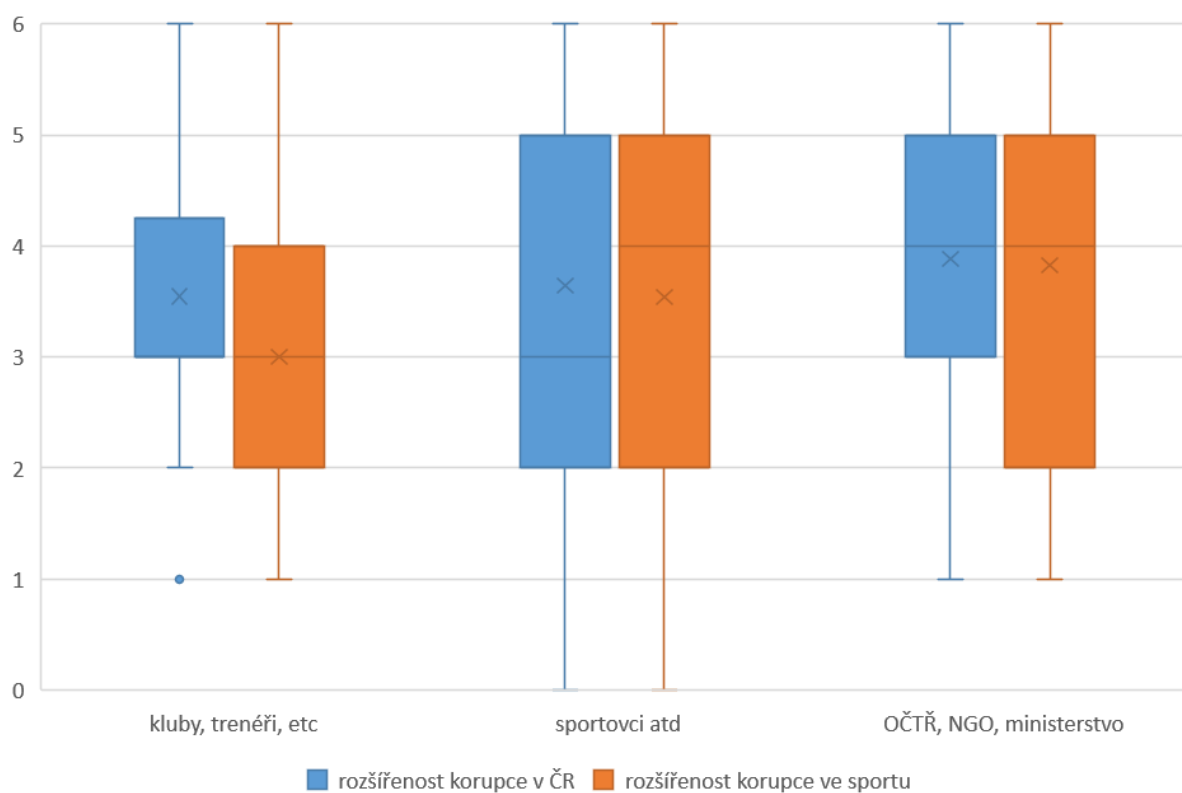
TABULKA 15: SKUPINY RESPONDENTŮ VE SPORTU

| Typ respondenta | Počet |
|--------------------------------|-------|
| Zástupce klubu | 55 |
| Zástupce svazu | 20 |
| Trenér | 26 |
| Rozhodčí | 11 |
| Sportovec amatér | 29 |
| Sportovec profesionál | 5 |
| Rodič sportovce | 19 |
| Zástupce veřejné správy | 15 |
| NGO | 12 |
| Orgány činné v trestním řízení | 16 |
| Ostatní | 19 |
| Celkem | 127 |

5.2.2. Rozšířenost korupce ve sportu

Z důvodu řady korupčních skandálů ve sportu je důležitý i celkový pohled našich respondentů na postavení sportu z hlediska celkového korupčního problému v zemi. Tento pohled ukazuje následující graf (Graf 13).

GRAF 13: ROZŠÍŘENOST KORUPCE VE SPORTU VERSUS V ČR

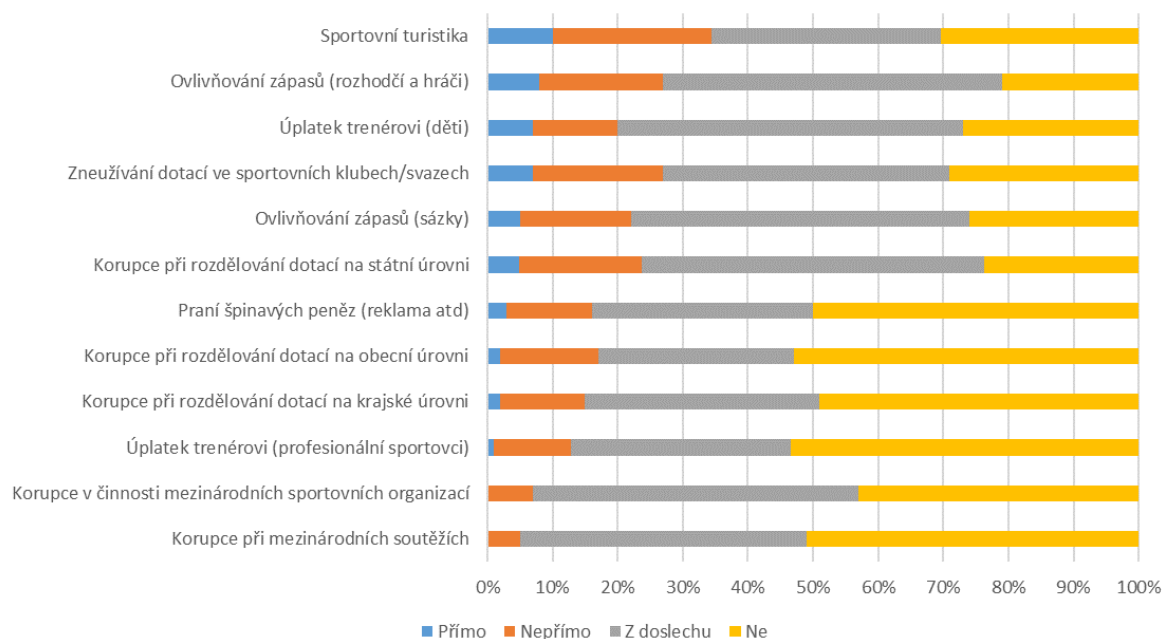


Odovědi hodnotí korupci v ČR i korupci ve sportu jako průměrnou a její stav jako setrvalý. Rozšíření korupce ve sportu pak podle respondentů kopíruje rozšíření korupce ve všech sektorech. Pozitivní je, že celkem téměř 40 % našich respondentů se domnívá, že míra korupce ve sportu klesá, zatímco pouze čtvrtina respondentů se domnívá, že korupce ve sportu přibývá. Korupce ve sportu zahrnuje jak tzv. velkou korupci, spojenou zejména se zneužíváním veřejných prostředků a dotací, ale i korupci spojenou se sázkovými podvody a případně praním špinavých peněz. Zároveň se v nemalé míře týká i tzv. malé, individuální korupce. Jednou z takových forem je podplácení trenérů ze strany rodičů za účelem vylepšení postavení jejich dětí – sportovců. Míra rozšíření podplácení trenérů patří rozhodně k nejpřekvapivějším výsledkům našeho průzkumu v sektoru sportu.

5.2.3. Možné formy a výskyt korupce ve sportu

Obecně formy s nejvyšší mírou osobní zkušenosti souvisejí s klientelismem a VIP turistikou. Mediálně nejznámější jsou kauzy spojené s rozdělováním dotací. Asi nepřekvapí vyšší míra ovlivňování výsledků (úplatky rozhodčím či hráčům). Naopak možná překvapivá je vyšší míra uplácení trenérů ze strany rodičů. Nejnižší míru osobní zkušenosti mají respondenti s korupcí na mezinárodní úrovni.

GRAF 14: FORMY KORUPCE V SEKTORU SPORTU



Pokud se podíváme na osobní zkušenost, jsou ze všech nabízených forem korupce nejčastěji uváděny čtyři prezentované v tabulce níže (Tabulka 16).

TABULKA 16: ZKUŠENOSTI S KORUPCÍ VE SPORTU

| | Osobní zážitek % respondentů | Zážitek někoho blízkého | Slyšel jsem o tom |
|---|---|--|----------------------------------|
| Ovlivňování zápasů/výsledků ve sportu – ovlivňování rozhodčích a hráčů | 8,3 | 19,2 | 35,3 |
| Klientelismus prostřednictvím sportovní turistiky (VIP vstupy na zápasy, účast na významných akcích, zájezdy, atp.) | 10,1 | 24,4 | 35,3 |
| Zneužívání dotací ve sportovních svazech/klubech (např. fiktivní faktury, školení trenérů mládeže, na sportovní vybavení) | 7,2 | 20,0 | 44,0 |
| Úplatek trenérovi (nabízený či vyžadovaný) – prosazování dětí ve sportu ze strany rodičů | 6,6 | 13,2 | 52,9 |

5.2.4. Problematika korupce u dotací ve sportu

Zneužívání dotací ve sportovních svazech/klubech (např. fiktivní faktury, školení trenérů mládeže, dotace na sportovní vybavení)

Tato forma se týkala nakládání s již rozdělenými dotacemi na úrovni svazů a klubů. Zneužívání dotací ve sportovních klubech/svazech se umístilo na prvním místě jak z osobní zkušenosti, tak ze zkušenosti osoby blízké. Třetina respondentů o této formě neslyšela. Jedná se např. o fiktivní faktury, školení trenérů mládeže či dotace na sportovní vybavení.

„Čerpané dotace jsou použity na konkrétní sportovní akci, ale dílčí subdodávky na akci vykonávají sami organizátoři nebo jejich rodinní příslušníci prostřednictvím vlastních firem a společností, kdy ceny za vykonanou činnost nebo poskytnuté služby jsou mnohonásobně navýšené, než je cena obvyklá, a tedy jsou dotace neúčelově navyšované a čerpány, dle mého názoru pokud je něco placeno z dotace, a je jedno jestli státní, krajské nebo obecní, mělo by být vše dostatečně doloženo, aby mohla být provedena kontrola“.

Mezi důvody je nejčastěji uváděno propojení sportu a politiky (nejvíce jako hlavní důvod, méně jako sekundární), dále nekonceptnost či neúčelnost rozdělování dotací a netransparentní vliv sportovních funkcionářů na rozdělování dotací. Bylo

konstatováno, že sport je příliš závislý na financování z veřejných prostředků a že není propojeno a sledováno poskytování dotací prostřednictvím obcí, krajů a NSA, takže není možné zjistit, zda nedochází k duplicitnímu financování.

Navrhované řešení spočívá ve větší transparentnosti – zveřejňování informací a dat o dotacích a jejich analýza. Dále zazněla potřeba jednoznačně definovat roli státu v rámci podpory sportu a s tím spojená, i když blíže neupřesněná reforma Národní sportovní agentury a vymezení úlohy ústředního orgánu, krajů a obcí. Silnou podporu měl i požadavek důsledného vyžadování vyvarování se střetu zájmů u osob podílejících se na rozdělování dotací, výměna zkompromitovaných lidí na všech úrovních, např. ve vedení svazů, na krajích i obcích, a omezení kumulace funkcí.

„Jasná pravidla stanovená kompetentními osobami, znalými problematiky sportovních spolků v denním životě se všemi atributy rozdílů jednotlivých sportů a klubů.“

„Maximální transparentnost všech postupů při udílení dotací.“

Korupce při rozdělování dotací na státní úrovni

Na druhém místě jak z osobní zkušenosti, tak ze zkušenosti osoby blízké je pak korupce u dotací na státní úrovni. Opět třetina respondentů o této formě neslyšela. Zatímco větší polovina respondentů spadá do skupiny, která vidí tuto formu korupce jako méně rozšířenou, menší polovina ji vidí jako spíše více rozšířenou. Mezi příčinami této formy korupce dominuje zejména „propojení sportu a politiky“ (skoro tři čtvrtiny respondentů odpovídají „určitě ano“), následuje „netransparentní vliv sportovních funkcionářů na rozdělování dotací“ (větší polovina). Mezi další

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

„Setkal jsem se s ovlivněním dotačních programů MŠMT ze strany sportovních svazů (manipulace s hodnocením).“

„Účelové vypisování výzev ze strany NSA“

důvody, které vytváří korupční možnosti, je možné uvést i „nekonceptnost fungování Národní sportovní agentury“ (přes 50 % respondentů). Následně

workshopy ale naznačily, že o některých opatřeních přijímaných NSA není sportovní veřejnost dostatečně informována.

Pokud bychom použili jako kritérium součet „rozhodně ano“ a „spíše ano“, na stejné, nejvyšší příčce se umístí „propojení sportu a politiky“ a „nekonceptnost či neúčelnost rozdělování dotací“. S tím souvisí i „chybějící nastavení jasných pravidel a nedostatečná informovanost o nich“. Uvádění všech těchto důvodů se blíží 90 %.

Mezi další zajímavé aspekty patří hodnocení „podfinancování sportu“, kde se názory výrazně odlišují. Za příčinu korupce ho považuje (či spíše považuje) necelých 50 % respondentů.

Ohledně možných protikorupčních opatření respondenti s převahou doporučují „transparentnost – zveřejňování informací a dat o dotacích a jejich analýza“ (skoro 90 % respondentů). Na druhém místě je pak „důsledné vyžadování vyvarování se střetu zájmů u osob podílejících se na rozdělování dotací (úředníci, ale především obecní zastupitelé a radní)“ (tři čtvrtiny respondentů) a na třetím místě „jednoznačně definovat roli státu/veřejného sektoru v rámci podpory sportu“, i když toto vyjádření podpořily pouze dvě třetiny respondentů. Naproti tomu podporu nezískalo opatření „zrušení Národní sportovní agentury, vrácení agendy zpět na MŠMT“, které tři čtvrtiny respondentů určitě a spíše nevidí jako vhodné protikorupční opatření.

Korupce při rozdělování dotací na krajské úrovni a korupce při rozdělování dotací na obecní úrovni

Tyto formy korupce jsou zmiňovány méně. Vnímané příčiny a možná řešení jsou zhruba stejné jako v případě dotací na národní úrovni.

5.2.5. Podplácení a klientelismus ve sportu

V této oblasti byly jako relevantní posuzovány následující čtyři formy možné korupce:

- klientelismus prostřednictvím sportovní turistiky
- ovlivňování zápasů/výsledků ve sportu – ovlivňování rozhodčích a hráčů
- ovlivňování zápasů/výsledků ve sportu – sázky
- úplatek trenérovi (nabízený či vyžadovaný) – prosazování dětí ve sportu ze strany rodičů

Mezi další formy identifikované při hloubkových rozhovorech patří i zakrývání nelegálních plnění či legalizace výnosů z trestné činnosti formou plateb sportovním klubům za reklamu, sponzoring atd. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že s touto formou korupce měl zkušenost příliš malý počet respondentů, a proto tato forma nebyla dále detailně posuzována.

Klientelismus prostřednictvím sportovní turistiky (VIP vstupy na zápasy, účast na významných akcích, zájezdy

Do oblasti podplácení a klientelismu ve sportu spadá v první řadě forma klientelismu prostřednictvím sportovní turistiky, jako jsou VIP vstupy na zápasy, účast na významných akcích či pozvání na zájezdy. Na prvním místě je tato forma jak z osobní zkušenosti, tak ze zkušenosti osoby blízké, třetina respondentů o této formě neslyšela.

„Určití vlivní politici, regionální či státní, důležití lidé apod. dostávají možnost se stát ‚hosty‘ klubu, svazu apod., případně jsou jim zařizovány VIP zájezdy na vybraná utkání“

„Na mezinárodní zápasy a soutěže jezdí daleko více osob, než musí, a jejich cesty jsou hrazeny ze strany konkrétního svazu nebo klubu, tyto kauzy jsou mediálně známé zejména ve fotbale, hokeji, olympijské hry, volejbal, tenis atd., například návštěva zástupců prezidentské kanceláře na fotbalovém ME, jedná se většinou o bohaté a vlivné lidi, kteří by si vstupenku mohli bez problémů dovolit, ale raději se nechají pozvat nebo si to vyžádají.“

Mezi příčinami bylo nejčastěji zmiňováno propojení sportu a politiky, zvyk korumpovat ve sportu či chybějící nastavení jasných pravidel a nedostatečná informovanost o nich. Méně často se jako příčina uvádí nedostatečný postih pachatelů.

Jako možné řešení byla nejčastěji zmiňována potřeba jednoznačně definovat roli státu/veřejného sektoru v rámci podpory sportu. Dále se objevoval požadavek na důraznější protikorupční rétoriku a propagaci pozitivních příkladů, jako jsou např. snahy protikorupčních organizací a občanské společnosti. Opět mezi méně časté návrhy patřil požadavek na efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení.

Ovlivňování zápasů/výsledků ve sportu – ovlivňování rozhodčích a hráčů

Osobní zkušenost s touto formou má necelých 10 % našich respondentů, dalších skoro 20 % o ní ví od blízké osoby a 20 % o ní neslyšelo. Ale až dvě třetiny respondentů jsou přesvědčeny, že tato forma korupce je všeobecně rozšířená, polovina respondentů se domnívá, že rozsah této formy korupce se nezměnil, mezi druhou polovinou dotázaných převažují názory, že se rozšíření této formy snížilo.

Mezi příčinami se objevuje opět zvyk korumpovat ve sportu, který jako příčinu uvádí přes 90 % respondentů. Na jednom z předních míst dále stojí „nedostatečný postih pachatelů“, což opět vybralo až 90 % respondentů, a zároveň toto opatření získalo nejvíce odpovědí „určitě ano“. Mezi příčinami se ale objevuje i nedostatečná podpora a ochrana whistleblowerů (oznamovatelé protiprávního jednání). Jako

možné formy řešení se na první příčce umístily efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení, dále pak protikorupční práce s mládeží ve sportu, protikorupční rétorika, propagace pozitivních příkladů a konečně i whistleblowerská linka.

„Zřídít v rámci sportovního prostředí zákonem rozhodčí soud, který by sportovním funkcionářům, sportovcům či rozhodčím při posouzení přestupku uděloval tresty zákazu činnosti obdobně jako za doping ve sportu (malý trest – dočasný zákaz 3–5 let; velký trest – doživotní vyloučení ze sportu)“

Ovlivňování zápasů/výsledků ve sportu – sázky

Zhruba čtvrtina respondentů je přesvědčena, že se jedná o všeobecně rozšířenou formu korupce. Ohledně vývoje této formy korupce se třetina respondentů domnívá, že se nezměnila, další třetina se domnívá, že se snížila. Tato optimistická čísla ale mohou odrážet skutečnost, že oproti jiným formám korupce se jedná o problém hodně skrytý, se kterým širší sportovní veřejnost nepřichází do styku.

„V současné době se dle mého názoru jedná o jeden z nejpálčivějších problémů v českém sportovním prostředí, který je a bude dle mého názoru na vzestupu (tuto formu korupce je třeba oddělit od zneužívání dotačních prostředků). Tzv. match-fixing je úzce propojený s korupcí rozhodčích, přičemž je zde navíc výrazné zapojení i samotných hráčů. Samotná myšlenka sportu je v tomto případě nejvíce zneužívána. Dle mých osobních zkušeností se tato problematika navíc přesouvá do juniorských soutěží. Způsobů a návrhů forem regulace je mnoho a jsou nad rámec tohoto dotazníku.“

Mezi příčinami opět figuruje nedostatečný postih pachatelů, což se domnívá až 80 % respondentů, a nedostatečná regulace hazardu a spolupráce se sázkovými kancelářemi, což konstatuje dokonce až 95 % respondentů. Možnosti řešení zahrnují lepší regulaci hazardu a monitorování podezřelých sázek. Dále pak efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení. Objevuje se i podpora protikorupční rétoriky a propagace pozitivních případů.

Úplatek trenérovi (nabízený či vyžadovaný) – prosazování dětí ve sportu ze strany rodičů

Úplatky trenérovi ze strany rodičů se jako forma korupce objevují poměrně často, počet respondentů, kteří tento typ korupce považují za spíše rozšířený výrazně převažuje (dvě třetiny respondentů) oproti zhruba třetině respondentů, kteří ji jako rozšířenou formu nevidí.

„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“

„Už jako dítě jsem byl svědkem této formy korupce, kdy hrály děti rodičů, kteří chodili s trenérem na pivo, a to mu občas zaplatili, dále jsem měl zprostředkovaně informaci, že v prvoligovém fotbalovém klubu přecházel dorostenec do mužské kategorie a po otci bylo požadováno 50 000,- Kč, aby ho vůbec vzali na přípravu do A-týmu.“

Za důvod této formy korupce je považováno zejména propojení sportovních agentů a zástupců svazů, především na reprezentační úrovni, a nedostatečný postih pachatelů. To uvádí shodně téměř 90 % respondentů. Mezi důvody se ale opět objevuje i zvyk korumpovat. Mezi doporučovanými opatřeními dominují „soft“ metody, jako je protikorupční práce s mládeží ve sportu, kterou za nejvíce efektivní považuje skoro 90 % respondentů, a protikorupční rétorika a propagace pozitivních případů, které doporučuje o trochu nižší počet respondentů.

5.2.6. Korupce na mezinárodní úrovni

V rámci kvalitativních rozhovorů s insidery byly identifikovány i další formy korupce spojené s mezinárodní dimenzí sportu. Jednalo se o korupci při mezinárodních sportovních soutěžích a o korupci v činnosti mezinárodních sportovních organizací (např. výběr pořadatele akcí, platby za přenosová práva, volby funkcionářů). Ke zkušenostem s těmito formami korupce se však v dotazníkovém šetření přihlásil velmi omezený okruh respondentů. Výsledky v této oblasti tedy nepovažujeme za relevantní.

5.2.7. Shrnutí a doporučení

Sektor zahrnuje jak zneužívání veřejných prostředků, tak individuální korupci. Celková míra korupce je podle respondentů nižší, než se domnívá většina populace. Úzké propojení mezi sportem a politikou je obecně považováno za významný zdroj korupce. Poměrně překvapující je relativně vysoká zkušenost s podplácením trenérů rodiči.

Na workshopech s experty, jejichž cílem bylo mj. validovat závěry z šetření, opakovaně zaznělo, že některé formy korupce uváděné v šetření ve skutečnosti korupcí být nemusí. Jednalo se zejména o pozvání představitelů veřejné správy na zápasy. Zároveň je nesporné, že určité formy či rozsah těchto pozvání na zájezdy a zápasy korupční charakter mít může.

- Proto jedním z doporučení je potřeba precizně a detailně formulovat formy jednání, které jsou ve sportu přijatelné a které již nikoli.

Obdobně v oblasti dotací zazněly na workshopech návrhy opatření, která směřují ke zvyšování transparentnosti jejich rozdělování. Šetření nicméně ukázalo poměrně vysokou míru nedůvěry vůči existujícímu dotačnímu systému.

- Dalším doporučením je více komunikovat přijatá opatření a tím celkově zlepšovat důvěru v průhlednost systému financování sportu.
- S tím souvisí i nutnost posílení kontrolních funkcí NSA.
- Obecně je také doporučován efektivnější postih korupčního jednání.
- Mezi další doporučovaná opatření patří podpora preventivních akcí a vyzdvihování pozitivních příkladů.
- Z koncepčního hlediska pak je nutné pracovat na dalším zvýšení transparentnosti rozdělování dotací a vyjasnit roli státu a samosprávy.

5.3. Zdravotnictví

Sektor zdravotnictví patří mezi několik málo sektorů, které byly z hlediska korupce analyzovány (Ministerstvo zdravotnictví 2019). Tento sektor patří mezi velmi rizikové zejména kvůli značnému objemu prostředků, které plynou z veřejného pojištění. Navíc, i vzhledem ke své velikosti, se sektoru zdravotnictví dotýká malá i velká korupce.

Korupce v sektoru zdravotnictví byla na úrovni populace zjišťována již zmíněným Global Corruption Barometer v roce 2021 (Tabulka 17). Pokud se podíváme na srovnání v referenčních zemích, pak z uvedených výsledků vyplývá, že míra úplatkářství v ČR více méně odpovídá situaci ve státech V4, ale je výrazně vyšší než například v Rakousku či Portugalsku.

TABULKA 17: DEKLAROVANÉ POSKYTNUTÍ ÚPLATKU PŘI PŘÍSTUPU K VEŘEJNÝM SLUŽBÁM ZA POSLEDNÍCH 12 MĚSÍCŮ

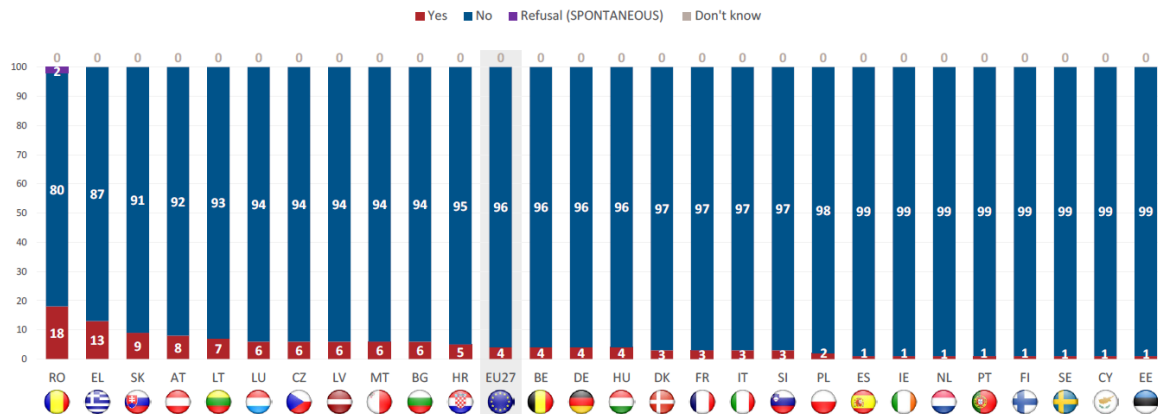
| Země | % úplatků celkem | zdravotnictví |
|------|------------------|---------------|
| ČR | 11 | 10 |
| SR | 11 | 10 |
| HU | 17 | 18 |
| PL | 10 | 10 |
| AT | 9 | 6 |
| PT | 3 | 2 |
| BG | 19 | 19 |

Zdroj: GCB 2021, zpracování vlastní

Na oblast zdravotnictví se mj. zaměřil také průzkum Eurobarometru ke korupci z roku 2022. Průzkum zjišťoval, zda respondenti, kteří využili v posledních 12 měsících zdravotnické zařízení či služby lékaře, poskytli nad rámec zákonných poplatků nějakou platbu, hodnotný dar nebo sponzorský dar nemocnici. Výsledky pro ČR jsou horší, než je průměr EU – ČR 6 %, průměr EU 4 % (Graf 15).

GRAF 15: POSKYTNUTÍ DARU LÉKAŘI ČI LÉČEBNÉMU ZAŘÍZENÍ

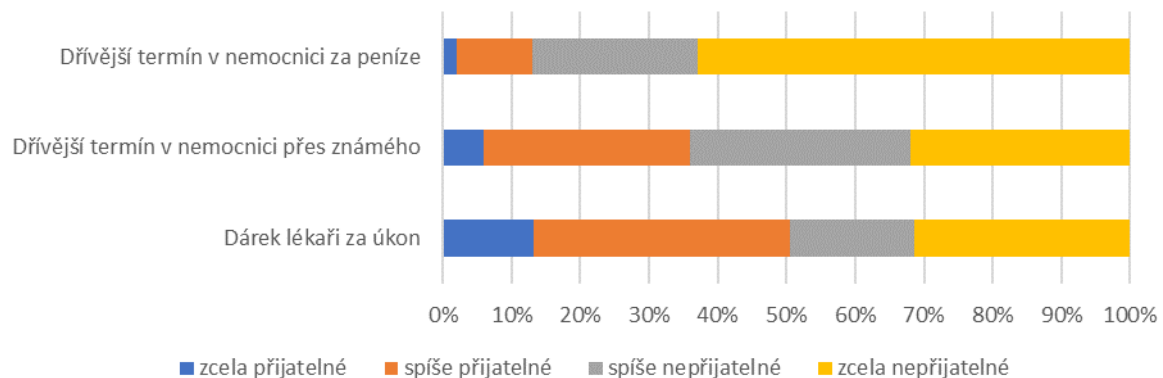
QA2 Apart from official fees did you have to give an extra payment or a valuable gift to a nurse or a doctor, or make a donation to the hospital?
(%)



Base: respondents who say that they have been to a public healthcare practitioner in the last 12 months (n=19,063; 72% of the sample)

V České republice se na zkušenost s korupcí ve zdravotnictví dotazoval průzkum v roce 2016, který zahrnul tři otázky na vnímání tolerance ke korupci, a to dotaz na přijatelnost dárku pro lékaře, či přijatelnost získání dřívějšího termínu operace přes známost či za peníze (Mazák 2016). Výsledky ukazují, že přibližně 50 % respondentů považuje dát dárek lékaři za zcela či spíše přijatelný (Graf 16). U získání dřívějšího termínu operace nestandardními způsoby jsou respondenti méně tolerantní, přes známost tento úkon považuje přijatelný přibližně 36 % respondentů a za peníze pouze 13 % respondentů.

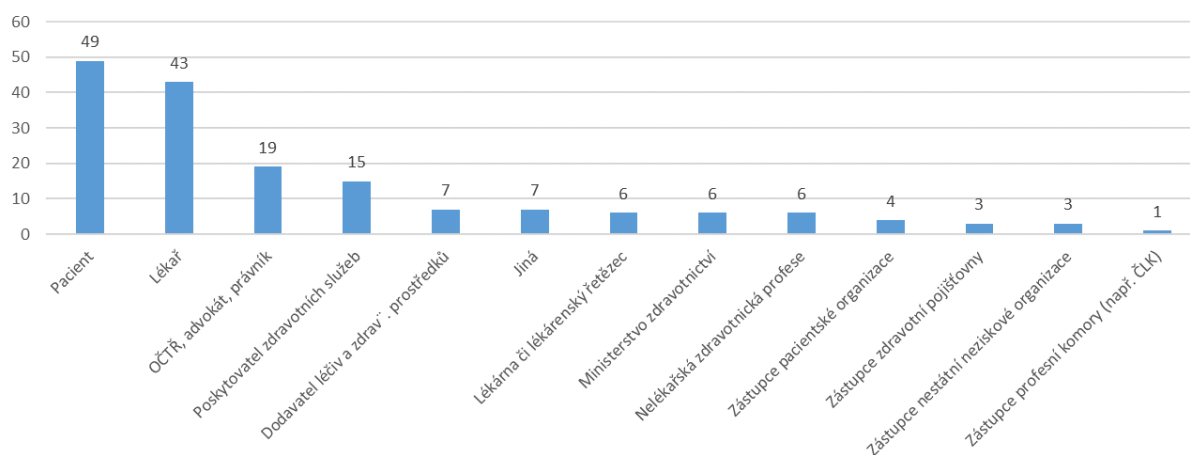
GRAF 16: PROSÍM, ŘEKŇTE MI, ZDA JE NÁSLEDUJÍCÍ JEDNÁNÍ PODLE VAŠEHO NÁZORU PŘIJATELNÉ, ČI NIKOLIV



5.3.1. Respondenti

V sektoru zdravotnictví byly realizovány čtyři rozhovory s experty a získáno 141 odpovědí insiderů na online dotazník. Rozložení respondentů v dotazníku je uvedeno níže (Graf 17).

GRAF 17: TYPY RESPONDENTŮ VE ZDRAVOTNICTVÍ



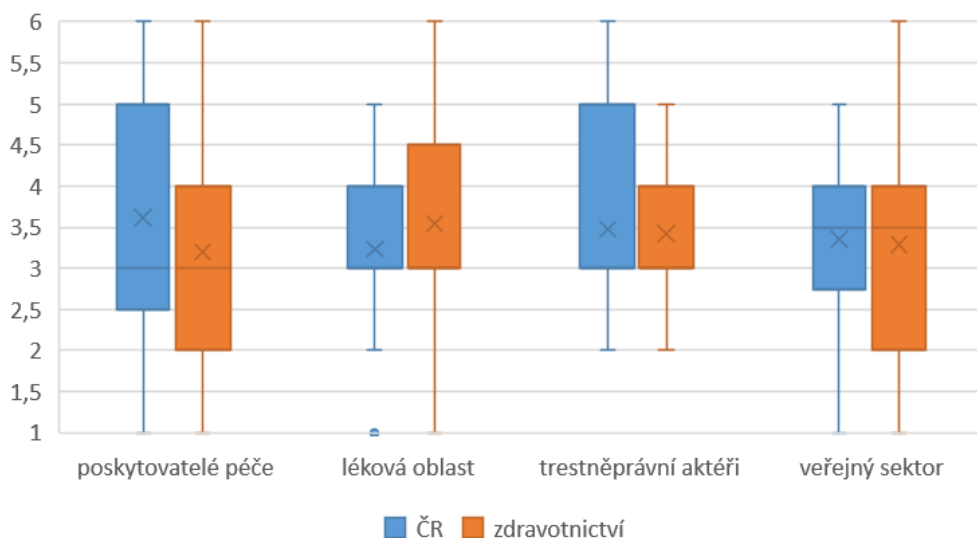
TABULKA 18: SKUPINY RESPONDENTŮ VE ZDRAVOTNICTVÍ

| Skupiny | Typy respondentů | Počet |
|--|---|-------|
| Poskytování zdravotní péče | lékař, nelékařská zdravotnická profese, poskytovatel zdravotních služeb, pacient, zástupce pacientské organizace | 110 |
| Léková oblast | dodavatel léčiv a zdravotnických prostředků, zástupce lékárny či lékárenského řetězce | 13 |
| Veřejný sektor a jeho „hlídací psi“ | zástupce Ministerstva zdravotnictví a jím řízených organizací, Česká lékařská komora, zdravotní pojišťovny, nestátní neziskové organizace | 14 |
| Trestněprávní aktéři | orgány činné v trestním řízení, advokát, právník | 19 |

5.3.2. Rozšířenost korupce ve zdravotnictví

Zdravotnictví je jedním ze sektorů, kde je korupce velmi rozšířená jak na nižší, tak vyšší úrovni. To souvisí s velkým objemem peněz, které se ve zdravotnictví vyskytují, a dále s velkým a heterogenním počtem aktérů ve zdravotnictví, což vytváří podmínky pro různé formy korupce. Korupce může mít negativní dopad na kvalitu péče, finanční náklady a důvěru ve zdravotnický systém.

GRAF 18: ROZŠÍŘENOST KORUPCE VE ZDRAVOTNICTVÍ VERSUS V ČR



Graf 18 ukazuje rozdíly mezi rozšířeností korupce v České republice a ve zdravotnictví podle typů respondentů. Zdá se, že podle respondentů je korupce na podobné úrovni v ČR i ve zdravotnictví. Jediná výjimka je u respondentů, kteří se pohybují v lékové oblasti, kde korupce přesahuje tu v ČR, naopak v poskytování zdravotní péče je vnímaná rozšířenost korupce ve zdravotnictví na nižší úrovni než ta v ČR.

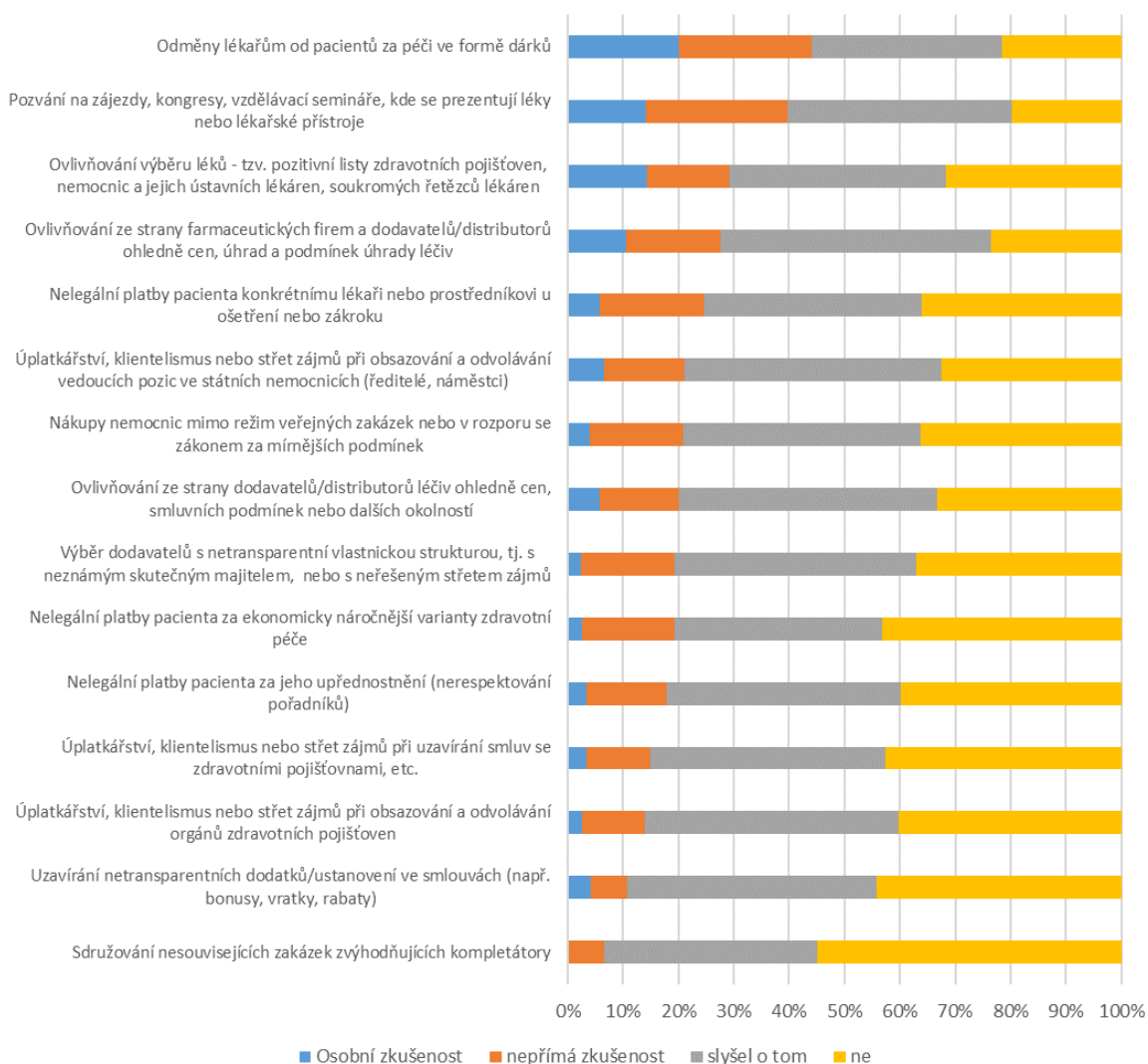
Korupce v sektoru zdravotnictví se v čase mění a vyvíjí. Podle expertů, se kterými byly vedeny rozhovory, ustupuje drobná korupce, ale velká korupce se stává sofistikovanější a stále složitější na detekci. „Modus operandi velké korupce je nyní mnohem sofistikovanější než dříve. Nefunguje již jednoduché ‚procento‘ ze zakázky, ale používají se např. ‚fiktivní služby‘, platí se tedy za ‚poskytnutí‘ služeb, které nejde následně ověřit,“ říká jeden z expertů. Experti také poukazovali na selhání individuální morálky a pocit hrdosti na vlastní profesi, tedy něco, co také může napomáhat korupci. Podle nich je velká korupce systematická a dobře zaběhnutá a zahrnuje cynické jedince s nulovou motivací ke změně.

5.3.3. Možné formy a výskyt korupčního jednání v sektoru zdravotnictví

Korupce na nejnižší úrovni se týká zejména vztahů mezi lékaři a pacienty, např. nelegální platby lékařům nebo nemocnicím za speciální nebo nadstandardní služby. Korupce většího rozsahu může mít formu konfliktu zájmů mezi dodavateli či distributory léků a zdravotnického materiálu a poskytovateli zdravotní péče (např. vliv uplatňovaný farmaceutickými společnostmi týkající se ceny či výběru léků, pozvánky na zájezdy, kongresy či vzdělávací semináře, kde jsou prezentována léčiva či zdravotnické zařízení). Navíc korupční vztahy mezi poskytovateli zdravotnických služeb a zdravotními pojišťovnami mohou vznikat při uzavírání kontraktů se zdravotními pojišťovnami či při schvalování dodatečných nákladů

zdravotními pojišťovнами. Dále korupci nebo klientelismus můžeme nacházet při jmenování či odvolávání vedoucích pracovníků v sektoru (např. v orgánech zdravotních pojišťoven či ve státních nemocnicích). Konečně velký problém korupce v sektoru zdravotnictví představují veřejné zakázky, v poslední době často zejména veřejné zakázky v oblasti IT.

GRAF 19: FORMY KORUPCE VE ZDRAVOTNICTVÍ



Graf 19 ukazuje možné formy korupce identifikované v sektoru zdravotnictví a na jejich rozšířenost dle zkušeností našich respondentů.

Naši respondenti se úplně nejčastěji setkávají s pozváním na zájezdy či kongresy a také s dárky pro lékaře (téměř 50 % u dárků pro lékaře a 40 % u kongresů). Zatímco dárky pro lékaře velmi často nejsou vnímány jako korupční jednání, u pozvání na zájezdy je to více diskutabilní – 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. Se závažnějšími projevy korupce se respondenti setkávají v oblasti ovlivňování výběru léků a zdravotnických prostředků nebo u osobních ochranných prostředků (zde se ale osobní či zprostředkovaná zkušenosti pohybuje pod 30 %). Na druhou stranu se zdá, že léková oblast je nejproblematictější oblastí ve zdravotnictví co se týče závažnosti projevů korupce a jejich důsledků.

Respondenti se setkali s několika dalšími formami korupce, například zmínili přerozdělování zdravotní daně pojišťovnami, kde nepřehledné úhrady nemocnicím vedou k tomu, že značná část finančních prostředků není vrácena zpět do zdravotní péče. Dále respondenti zmínili nedostatečnou regulaci lobbingu a střetu zájmů na straně státu, což může vzbuzovat nedůvěru, protože orgány státní správy jsou ovlivňovány subjekty poskytujícími zdravotní péči, což má vliv na tvorbu právních aktů. Dále někteří respondenti zmínili ze strany vedení nemocnic preferenci určitých dodavatelů nebo subdodavatelů v rámci zadávacích řízení na veřejné zakázky za úplatky, což může zkreslovat rovnováhu konkurenčního prostředí. Dalším příkladem jsou platby za výběr konkrétního ošetřujícího lékaře, například primáře nebo přednosta, což může vést ke zvýšeným nákladům na péči a ovlivňovat rozhodování pacientů. Navíc je zde i fiktivní vykazování obsazenosti lůžek, což může mít dopad na alokaci finančních prostředků.

5.3.4. Střet zájmů dodavatelů/distributorů zdravotních pojišťoven

V rámci oblasti střetu zájmů dodavatelů/distributorů a poskytovatelů zdravotních služeb se řešitelé průzkumu dotazovali na čtyři formy korupce, a to:

- Ovlivňování ze strany farmaceutických firem a dodavatelů/distributorů ohledně cen, úhrad a podmínek úhrady léčiv;
- Ovlivňování výběru léků – tzv. pozitivní listy zdravotních pojišťoven, nemocnic a jejich ústavních lékáren, soukromých řetězců lékáren;
- Ovlivňování ze strany dodavatelů/distributorů léčiv ohledně cen, smluvních podmínek nebo dalších okolností u zdravotnických prostředků nebo u osobních ochranných prostředků;
- Pozvání na zájezdy, kongresy, vzdělávací semináře, kde se prezentují léky nebo lékařské přístroje.

Dále byla pozornost zaměřena na vztahy mezi poskytovatelem zdravotní péče a pojišťovnami, a to konkrétně na úplatkářství, klientelismus nebo střet zájmů při uzavírání smluv se zdravotními pojišťovnami, při navyšování úhrad nad úroveň stanovených úhradovou vyhláškou či při uznávání dodatečných nákladů zdravotními pojišťovnami.

Insideri se s korupcí v této oblasti zdravotnictví setkávali relativně často, přibližně 10–20 % respondentů se s některou z těchto forem korupce setkala osobně, další pětina zprostředkovaně, a polovina o ní slyšela. Pouze přibližně 10–30 % o těchto formách korupce neslyšelo. Korupce v oblasti střetu zájmů dodavatelů či distributorů a poskytovatelů zdravotních služeb může nabývat různých podob a

praktik, jak ukazují sebraná data od insiderů a expertů. Na těchto příkladech lze identifikovat několik společných znaků a způsobů, jakými se korupce projevuje. Obecně se jedná o dvě formy korupce, a to pozitivní ovlivňování – uplácení a výhody pro lékaře předepisující specifické produkty – anebo naopak eliminace konkurenčních produktů. Distributoři či dodavatelé těchto léků mají nejen marži na předepsaných lécích či prostředcích, ale zároveň je zde další forma výhody, a to snaha získat co nejvyšší úhradu od pojišťovny za co nejnižší pořizovací cenu léku či materiálu.

Ovlivňování výběru léků – tzv. pozitivní listy zdravotních pojišťoven, nemocnic a jejich ústavních lékáren či soukromých řetězců lékáren

Velmi často se insideři setkávají se stanovením vlastních pozitivních listů na zdravotnickém pracovišti, které jsou finančně výhodné pro firmy. S pozitivními listy má zkušenost až 29 % našich respondentů.

„Šlo o určení konkrétního dodavatele zdrav. materiálu síti nemocnic s výraznou cenovou nevýhodou při stejné kvalitě.“

„Informace sdělená provozovatelem lékárny, kterým byla zaznamenána snaha o zásobování ‚určenými‘ léčivy s upozorněním, že v případě naskladnění jiného druhu může být problém s úhradami a dalším vyúčtováním (opožděné platby nebo naopak dřívější požadování úhrad).“

Nejčastěji se mezi důvody rozšíření této formy korupce vyskytuje nízká úroveň etických hodnot u vedoucích pracovníků, nedostatečná kontrolní činnost nemocnic a pojišťoven, nevhodné mechanismy financování zdravotní péče, zvyk korumpovat ve zdravotnictví, nedostatečný postih pachatelů korupce, nedostatečná regulace v některých oblastech zdravotnictví. Jeden respondent také zmínil politický rozsah této problematiky, a to běžné (tolerované) využívání veřejných prostředků k individuálním politickým zájmům (např. znovuzvolení).

Zároveň respondenti velmi často zmiňují netransparentnost cen výkonu, materiálů, provozních nákladů, amortizace a dále i nízké výdaje na mzdy

„Transparentní nastavování úhrad výkonů, léčiv, a nikoliv pouhým pohledem do křišťálové koule a stanovení cen s ohledem na pocit nebo známost...“

zdravotníků. Jako důvod korupce insideři vidí i důvěru pacientů, kteří se v daných lécích nevyznají, a konkurenční boj mezi výrobci.

Zde jsme se setkali s odlišnými názory zástupců poskytovatelů zdravotních služeb a samotných lékařů, kdy nemocnice berou pozitivní listy jako možnost prevence korupce a lékaři naopak jako potenciál korupce. Zde se jeví jako problém nedostatečná transparentnost výběru léků do pozitivních listů a možná nedostatečná informovanost lékařů o tomto procesu.

Ovlivňování ze strany farmaceutických firem a dodavatelů/distributorů ohledně cen, úhrad a podmínek úhrady léčiv

Jednou z rozšířených forem je korupce v rámci soupeření konkurenčních firem o podporu a loajalitu lékařů, což zahrnuje ovlivňování předepisování léčiv, kompenzačních pomůcek a materiálů lékaři. Firmy se snaží získat si lékaře pomocí různých výhod a benefičních nabídek, tímto způsobem se snaží zajistit, aby lékaři preferovali konkrétní léky nebo materiály při léčbě pacientů. Tyto benefity mohou zahrnovat finanční odměny za předpis jejich léku, dárky nebo další výhody, které mají lékaře motivovat k preferování produktů dané firmy před konkurenčními alternativami. Konkrétně insideři uváděli pozvánky na luxusní kongresy a zájezdy, proplácení benzínu, luxusní obědy a podobně.

„Eliminace objednávek patentovaného a používaného medicínsky a finančně výhodnějšího produktu nadnárodní firmou na úrovni ředitelství nemocnice“

„Konkrétní farmaceutické společnosti předávaly úplatky lékařům za předepisování pouze jejich léčiv. Jednalo se o stovky lékařů z ČR (od obvodu až po nemocnice). Úplatky se pohybovaly v řádech několika tisíc korun měsíčně dle počtu předepsaných léčiv. Někdy se jednalo o úplatek i ve formě různých zájezdů, poukázek na benzín, stravu atd.“

„Firma uplácela lékaře dárky, aby preferoval jejich materiál k hojení ran. Za každý předepsaný dostal finanční bonus.“

Dále je zřejmé, že korupce může ovlivňovat i výběr léků a materiálů v lékárnách. Některé lékárny mohou preferovat dražší léky od určitých farmaceutických firem, často s odůvodněním, že mají přístup pouze k těmto dražším variantám. Levnější alternativy jsou pak omezené nebo nedostupné, což může být způsobeno korupčními vlivy od farmaceutických firem.

Insideři velmi často v této oblasti korupce zmiňují transparentnost ve stanovení cen a úhrad léků a posílení kontrolních mechanismů s většími pravomocemi. Dále by uvítali vyšší kontrolu lékařů v oblasti předepisování léčiv tak, aby nedocházelo k upřednostnění jedné farmaceutické společnosti v případech, kdy je na trhu vícero léčiv se stejnou účinnou látkou, a větší míru předepisování a využívání generických a biosimilárních léčiv tam, kde je to možné. Z workshopů vyplynulo, že této formě korupce se velmi těžko zabraňuje, důležitá je etika farmaceutických firem. Dnes existují tlaky na vyšší etiku, zároveň existují etické kodexy, ty jsou však platné pouze pro členské organizace.

Dále by bylo přínosné větší zapojení Státního ústavu pro kontrolu léčiv do kontroly doplatků a výběru léků v lékárnách a nemocnicích, depolitizace a profesionalizace orgánů pojišťoven a státních nemocnic. Konkrétně respondent zmínil ověřování poskytnuté péče pacientem při srovnávacím vyčíslení cen použitého a generického (časově a místně dostupného) materiálu. Další respondent zmínil statistické vyhodnocení prodejů od jednoho dodavatele (farmaceutické společnosti) v provázanosti na předepisování léčiv od lékařů z přílehlého okolí (zjištění potenciálu korupčního prostředí).

Co se týče vztahů mezi pojišťovny a poskytovateli zdravotní péče, tak respondenti nejčastěji uváděli depolitizaci a profesionalizaci orgánů pojišťoven a státních nemocnic. Dále zmínili striktní oddělení zájmů Ministerstva zdravotnictví v jednotlivých rolích (regulátor, vlastník, politický nástroj). Doporučuje se také využití existujících regulačních mechanismů, např. aplikovatelných na služby hrazené z veřejných prostředků (veřejné podpory).

Pozvání na zájezdy, kongresy, vzdělávací semináře, kde se prezentují léky nebo lékařské přístroje

Co se týče pozvání na kongresy, tak řešení je v tomto případě komplikované, protože zdaleka ne všechny kongresy mají korupční potenciál. Jedná se spíše o případy, kdy je tento zájezd nabídnut jako odměna či je v luxusní lokalitě s dalšími incentivy pro lékaře. Insideři nabízejí řešení ve formě omezení kongresové turistiky na lokální destinace, povinnost hlásit účast na kongresech společně s informací, kdo hradil náklady. Na akcích by také mohla probíhat kontrola, zda se opravdu jedná o kongres, a ne například o lyžařský výjezd do Alp.

„Organizované večere a zájezdy, vznik profesních výletů do exotických destinací, které lze daňově uplatnit, firemní semináře a kongresy v atraktivních lokalitách, v zásadě i klinická hodnocení vtahují lékaře do firemních her.“

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

„Lékařovi byla pod legendou vyslání na zahraniční konferenci uhrazena dovolená.“

„Nemyslím si, že se přímo jedná o korupci, pokud to neovlivní mé rozhodování o léčbě pacientů. Ke kongresům patří prezentace léků / farmaceutických firem.“

Podle respondentů by také bylo přínosné nastavit systém řízení rizik (risk management) v oblasti korupce a efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení, včetně rychlejšího prošetření jednání. Respondenti ve velké míře také zmiňují nutnost depolitizace a profesionalizace orgánů pojišťoven a státních nemocnic.

5.3.5. Obsazování či odvolávání zástupců na vedoucích pozicích

V rámci této oblasti korupčního jednání byla pozornost zaměřena na dvě formy korupce, a to úplatkářství, klientelismus nebo střet zájmů při obsazování a odvolávání orgánů zdravotních pojišťoven (správní rady, dozorčí rady, ředitelé, náměstci atd.) a státních nemocnic (ředitelé, náměstci). Výsledky byly téměř totožné, proto je uvádíme sloučené.

Tyto formy korupce se týkají velmi úzké oblasti, takže není překvapivé, že pouze malá část našich respondentů se s touto formou korupce setkala. Na druhou stranu, mezi poskytovateli zdravotní péče se s touto formou korupce setkala téměř

„Obsazování ředitelských nebo náměstkovských pozic v nemocnici věrnými straníky.“

„Ukončení pracovního poměru náměstka, který upozornil na možný střet zájmů ředitele a dalšího náměstka.“

desetina respondentů, další desetina se s ní setkala nepřímo, přičemž téměř 40 % o ní slyšelo.

Insideři si všímají obsazování ředitelských pozic a členů správních rad na základě známostí, stranickosti či dalších forem nepotismu. Jeden respondent uvedl příklad, kdy členové správních rad jmenovaných státem jsou ve střetu zájmů, když se řeší návrh Ministerstva zdravotnictví, situace státních či krajských poskytovatelů zdravotních služeb. Tento způsob nezajišťuje jejich osobní angažovanost a může vést k tomu, že jejich odborný názor (je-li jaký) je potlačen ve prospěch toho, kdo je do (zpravidla honorované) funkce dostal.

Podle našich respondentů jsou hlavními důvody korupce v této oblasti nedostatečná transparentnost a regulace, nízká úroveň etických hodnot u vedoucích pracovníků a nedostatečná kontrola zdravotních pojišťoven a nemocnic – kontrolní a auditní činnost. Respondenti také uvádějí, že dalším problémem jsou známosti – český rybník je malý, tudíž je obtížné zajistit nezávislé obsazování či odvolávání zástupců na vedoucích pozicích. U ředitelů nemocnic je zde také problém relativně nízký plat oproti soukromému sektoru, přičemž je to zároveň vysoce exponovaná pozice. Z těchto důvodů je velmi obtížné získat kvalitní nominanty do těchto funkcí.

Respondenti si zdaleka nejvíc myslí, že je nutná depolitizace a profesionalizace orgánů pojišťoven a státních nemocnic, stejně jako efektivní kontrola. V tomto ohledu by mohla pomoci změna vnitřních předpisů či vylepšení legislativy. V této oblasti také respondenti nejvíce zmiňovali snahy protikorupčních organizací a občanské společnosti mnohem častěji než u jiných forem korupce ve zdravotnictví. Dále jsou zde samozřejmě důležité efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení.

5.3.6. Veřejné zakázky

Oblast veřejných zakázek je ve všech sektorech problematická vzhledem ke korupčnímu potenciálu. V oblasti zdravotnictví jsme sledovali čtyři formy korupce, a to:

- nákupy nemocnic mimo režim veřejných zakázek nebo v rozporu se zákonem za mírnějších podmínek – např. nezákonné využití jednacního řízení bez uveřejnění, účelové dělení zakázek, neoprávněné využití výjimek;
- výběr dodavatelů s netransparentní vlastnickou strukturou, tj. s neznámým skutečným majitelem, nebo s neřešeným střetem zájmů;
- sdružování nesouvisejících zakázek zvyhodňujících kompletátory;
- uzavírání netransparentních dodatků/ustanovení ve smlouvách (např. bonusy, vratky, rabaty).

Podle našich respondentů je korupce ve veřejných zakázkách relativně rozšířená a objevuje se často, především prostřednictvím uzavírání netransparentních dodatků/ustanovení ve smlouvách. Insideři si ale také myslí, že rozšířenost této formy korupce se v čase nemění. Na druhou stranu, z workshopů vyplynulo,

že oblast veřejných zakázek ve zdravotnictví je dnes mnohem více regulovaná než v minulosti.

Korupce ve veřejných zakázkách ve zdravotnictví zahrnuje podle našich respondentů několik taktik. Například některé nemocnice otevřeně přiznávají, že konkrétní léky nebo lékařské potřeby nejsou předmětem soutěže. Existují případy nákupu zařízení od jediného dodavatele v rámci omezeného výběrového řízení, které jsou spojené s platbami provizí osobám, jež se na obchodu reálně nepodílely. Dále se vyskytují případy manipulace s cenami v nabídkách ve výběrových řízeních, často od firem bez referencí a historie. Jeden respondent zmínil situaci, kdy náměstek nemocnice byl sám či skrytě majitelem firmy dodávající zdravotnický materiál této nemocnici.

Korupce v oblasti veřejných zakázek ve zdravotnictví má několik hlavních důvodů. Patří sem nedostatečný postih pachatelů korupce, nedostatečná regulace a nedostatečná transparentnost v rozhodnutích vedení. Podle oslovených expertů může být korupce u veřejných zakázek tak rozšířená vzhledem k vnímání, že použité prostředky nepatří nemocnici, ale státu, a nemocnice tak není ochuzována. Naši respondenti také zmiňovali nízkou odbornou úroveň zadavatelů veřejných zakázek, protože tito mohou být snadnými cíli pro korupci. Dalším faktorem je nedostatečná kontrolní a auditní činnost v nemocnicích a pojišťovnách, což umožňuje, aby korupce zůstala nepovšimnuta.

„Šlo o nákup přístroje od jediného možného dodavatele v JŘBÚ a s tím spojené platby provizí osobám, které se na obchodu reálně nepodílely.“

„Nákupy v době covidu.“

„Při jednání fakultní nemocnice otevřeně sděluje, že (některé) léky, resp. zdravotnické prostředky nesoutěží.“

Odpovědi respondentů, kteří působí v oblasti veřejných zakázek ve zdravotnictví, nabízejí několik směrů, jak bojovat proti korupci v této důležité oblasti: Jedním z klíčových opatření je podpora a spolupráce s protikorupčními organizacemi a občanskou společností. Tyto aktivity by měly propagovat pozitivní případy a etické chování ve veřejných zakázkách.

Z hlediska právního rámce by měla být provedena novela trestního řádu, která by více podporovala vyšetřování a stíhání korupčních případů. Efektivita boje proti korupci by měla spočívat i v lepším fungování orgánů činných v trestním řízení, které by měly být lépe vybaveny a motivovány pro vyšetřování korupčních případů.

Paralelně s tím by měl být nastaven systém řízení rizik, který by identifikoval potenciální rizika korupce a umožňoval jejich prevenci a monitorování.

Je však třeba si uvědomit, že korupce není vždy záměrným jednáním, ale často může vycházet z neznalosti a neschopnosti zadavatelů efektivně organizovat složité zadávací procesy. Proto je důležité, aby osoby odpovědné za veřejné zakázky byly dobře vyškolené a schopné efektivně řídit tyto procesy.

„Lepší nastavení kontroly veřejných zakázek“

„Důkladnější kontrola nákupů nemocnic lidmi, kteří této činnosti rozumí“

5.3.7. Korupce ve vztahu pacienta a poskytovatele zdravotních služeb

V rámci této oblasti jsme se zaměřili na čtyři formy korupce, a to:

- nelegální platby pacienta za ekonomicky náročnější varianty zdravotní péče
- nelegální platby pacienta konkrétnímu lékaři nebo prostředníkovi u ošetření nebo zákroku
- nelegální platby pacienta za jeho upřednostnění (nerespektování pořadníků)
- odměny lékařům od pacientů za péči ve formě dáreků

Všechny tři typy možné korupce týkající se nelegálních plateb pacienta lékaři či zdravotnickému zařízení mají podobný modus operandi, důvody i řešení, proto je uvádíme souhrnně.

Nelegální platby pacienta konkrétnímu lékaři nebo prostředníkovi u ošetření nebo zákroku, nelegální platby pacienta za ekonomicky náročnější varianty zdravotní péče a nelegální platby pacienta za jeho upřednostnění (nerespektování pořadníků)

Všechny tyto formy korupce jsou dle respondentů rozšířené, je to dokonce jedna z mála forem korupce, kde je dle respondentů korupce rozšířenější než před 10 lety, především v oblasti nelegálních plateb pacienta za ekonomicky náročnější varianty zdravotní péče. Podle expertů úplatky či jiné platby od pacientů lékařům či nemocnicím s cílem získat preferenční zacházení představují dlouhodobý zvyk; lidé platí lékařům i v situacích, kdy to není vyžadováno či to není vnímáno jako nutné, ale protože se domnívají, že „se to patří“. Někteří lidé se dokonce rozhodují studovat určitý obor medicíny, protože vědí, že lékaři s touto specializací dostávají od pacientů více peněz – např. ortopedie. Existuje obecně přijímaný názor, že lékaři si zaslouží určitou „kompenzaci“, protože konají důležitou práci při nedostatečném ohodnocení. Jedná se o určitý relikt minulého režimu, nicméně tento názor je často sdílen i samotnými lékaři.

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

„Vybírání nadstandardních poplatků především od porodníků za ‚lepší‘ péči při porodu“

„Pacienti vědí, že pokud dochází do soukromé ambulance, tak dostávají brzké termíny v nemocnici, lepší zacházení od sester a obecně příjemnější přístup i během hospitalizací.“

„Platba byla poskytnuta konkrétnímu lékaři za provedení operace kyčelního kloubu.“

Dalším aspektem této formy korupce je to, že lidé často vyhledávají nadstandardní léčbu, za kterou jsou ochotni si zaplatit, ta jim však legálně není umožněna. Kupříkladu u ortopedických operací je častý požadavek na výběr operatéra, výběr náhrady kloubu, posun v čekací listině. Velmi často se požaduje nadstandard u porodů, kdy rodičky preferují určitého porodníka a jsou za něj ochotny zaplatit. Naši respondenti uváděli, že v některých případech žádali legální platbu za nadstandard, ale ta jim nebyla umožněna, tak zaplatili za lepší péči či vybraného lékaře nelegálně. Další jednání, které s tímto úzce souvisí, je využívání konexí pro získání lepší péče, které je v České republice široce rozšířené.

Naprostá většina našich respondentů (přes 80 %) věří tomu, že by s touto formou korupce výrazně pomohlo nastavení regulovaných a transparentních pravidel pro nadstandardní péči. Stejně závěry přinesly kvalitativní rozhovory s experty. Na druhou stranu, v případě zavedení nadstandardu by bylo nutné jej zavést cíleně a ne plošně, z workshopu vyplynulo, že v některých případech může vést zavedení nadstandardu k narušení rovného přístupu ke zdravotnictví. Experti se ale shodli, že například materiálový nadstandard by mohl fungovat legálně.

„Potřebujeme definovat přesné podmínky a částky úhrad za specifické služby a učinit je oficiálními a legálními. Chaos představuje nejlepší podhoubí korupce.“

Odměny lékařům od pacientů za péči ve formě dárků

Tato forma možné korupce je našimi respondenty velmi často vnímána jako běžná činnost bez korupčního potenciálu. Závažnějšími příklady jsou spíše formy vydírání – žádost o úplatek za službu, na kterou má pacient nárok. I s těmito případy se insideři setkávají. Samotné dávání darů lékařům za péči je v České republice velmi široce rozšířené jednání, které není obecně vnímáno jako korupční, ale částí respondentů jako neetické. Více než 90 % respondentů je přesvědčeno, že se jedná

o dlouhodobý zvyk, především u starší generace. Řešením zde může být vysvětlování tohoto jednání jako potenciálně neetického.

„Dávání dárků je u nás ‚tradice‘ (zvláště pro starší generaci) a je otázkou, do jaké míry je to vlastně korupce.“

„Dárky pro lékaře jsou v ČR běžná praxe trvající více let, není veřejností vnímána jako korupce. (řešení může být) Snaha o změnu povědomí veřejnosti o korupci, respektování etických hodnot vedoucích zaměstnanců ve zdravotnictví.“

5.3.8. Shrnutí a doporučení

V odvětví zdravotnictví se vyskytuje široká škála korupčních praktik od menších až po ty závažné. Některé formy korupce nejsou vnímány jako problematické, což je zvláště patrné v případě tzv. „malé korupce“. Často jsou důvody této korupce zakotveny ve zvyku uplatňovat korupční praktiky v daném odvětví. Zároveň se objevuje určitá skepse a nedůvěra v etiku zaměstnanců, což dále podkopává integritu systému.

Jedním z klíčových doporučení je kladení důrazu na prevenci korupce, podporu transparentnosti a vysvětlování postupů lékařům. Ovlivňování ze strany farmaceutických firem je další výzvou, přičemž etické kodexy jsou závazné pouze pro členy farmaceutických asociací a není vždy možné předejít neetickému či korupčnímu jednání u všech zúčastněných.

V případě kongresů je těžké očekávat legislativní postih, ale klíčovým prvkem je kladení důrazu na etické normy a odpovědné chování v rámci těchto akcí. Dále, při řešení otázky dávků pro lékaře, často spojených se zvykem, by mohlo být efektivní oficiální využívání darovacích smluv, což může zlepšit kontrolu a transparentnost v tomto ohledu.

Nelegální platby pacientů představují další problém spojený se zvykem, jehož řešení by mohlo spočívat v legislativním rámci a podpoře alternativních řešení, jako je materiálový nadstandard, který může fungovat legálně a neovlivnit rovný přístup ke zdravotní péči.

V rámci výběru ředitelů nemocnic a pojišťoven je třeba zvážit nízké platy ředitelů nemocnic a náročnost jejich pozice. U ředitelů pojišťoven je situace často politicky motivovaná, což by mělo být pečlivě monitorováno.

Veřejné zakázky jsou sice již kontrolovány, avšak v hodnoticích komisích často chybí odborníci. Profesionální pomoc při vypisování zakázek by mohla přispět ke zlepšení této situace a zajištění férového výběru dodavatelů.

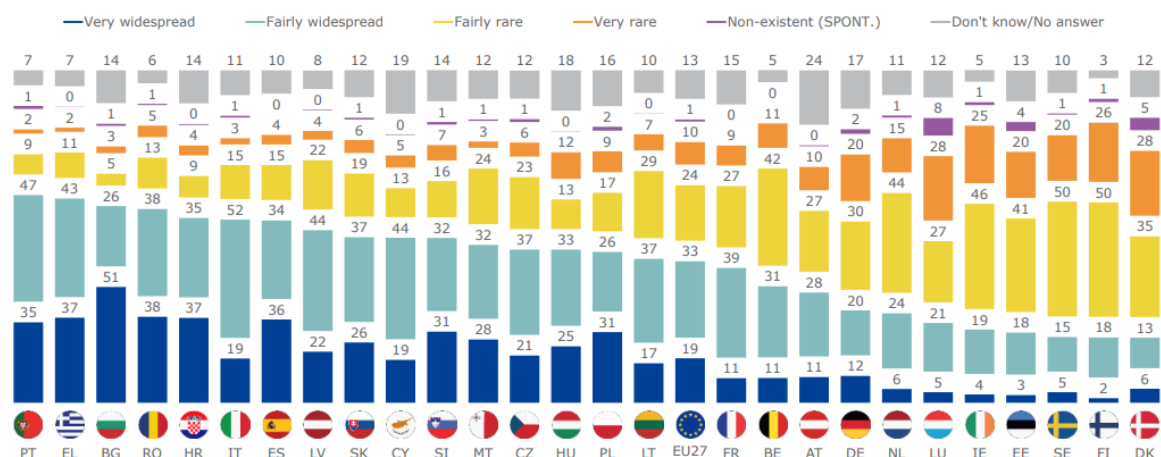
5.4. Veřejné zakázky

„Korupce jako prokletí veřejných zakázek“ – to je název jedné z kapitol studie OECD ke korupci u veřejných zakázek z roku 2016 (OECD 2016). Veřejné zakázky tak představují z hlediska zkoumání korupce jedno z nejdůležitějších témat. Rizikovost veřejných zakázek vůči korupci je dána zejména objemem veřejných prostředků, které veřejným zadáváním procházejí – v roce 2022 zadavatelé veřejných zakázek (včetně “sektorových”) realizovali nákupy a investice v objemu 990 mld. Kč. Prostřednictvím veřejných zakázek prochází podle Výroční zprávy o veřejných zakázkách¹⁵ 12,5 % HDP České republiky. Kromě objemu prostředků, které procházejí veřejným zadáváním přispívá k riziku korupce i komplexnost celého procesu veřejného investování, míra interakce mezi veřejnou správou a podnikatelským sektorem a širokým vějířem dalších zainteresovaných osob-stakeholderů. Na tuto vysokou zranitelnost veřejného investování mohou reagovat různé korupční činy, které mohou mít formy zpronevěry, nezákonné ovlivňování definování potřeb, přímé podplácení úředních osob zapojených do zadávacího procesu, podvody v procesu vyhodnocování nabídek, fakturování či vymáhání smluvních povinností. Zejména v letech 2010–2014 byla věnována mimořádná pozornost vylepšování zadávacích procesů, aby se riziko korupce minimalizovalo (např. OECD či EU – Směrnice 2014/23,24,25). Problém reflektuje i vláda ČR, které uložila zpracovat a do 29. února 2024 předložit vládě ke schválení Národní strategii veřejného zadávání v České republice.

Sektor veřejných zakázek je obecně vnímán jako velmi zkorumpovaný, průzkumy na úrovni populace však v tomto sektoru nejsou běžné, jelikož se s veřejnými zakázkami setkává pouze omezený okruh občanů. Existuje však průzkum korupce ve veřejných zakázkách z pohledu firem, který provedl Eurobarometer (European Commission 2023). Jak ukazuje Graf 20, Česká republika se nachází přibližně uprostřed ostatních států EU ve vnímání rozšířenosti korupce ve veřejných zakázkách. Přibližně 21 % dotazovaných firem si myslí, že je korupce ve veřejných zakázkách velmi rozšířená, 37 % si myslí, že je spíše rozšířená, 23 % si myslí, že je spíše vzácná, a 6 % že je velmi vzácná.

¹⁵ <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnné-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

GRAF 20: VNÍMANÉ ROZŠÍŘENÍ KORUPCE VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH



Zdroj: Eurobarometer 2023

5.4.1. Respondenti

V sektoru veřejných zakázek bylo realizováno celkem 5 rozhovorů s experty a získáno 161 odpovědí insiderů na online dotazník. V rámci veřejných zakázek jsme identifikovali sedm skupin respondentů, kteří se ve veřejných zakázkách pohybují, jejich rozložení je patrné v tabulce níže (Tabulka 19). Největší počet respondentů jsme získali ve skupině veřejného zadavatele (60), dále dodavatele (32), a externího administrátora (27).

TABULKA 19: SKUPINY RESPONDENTŮ VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

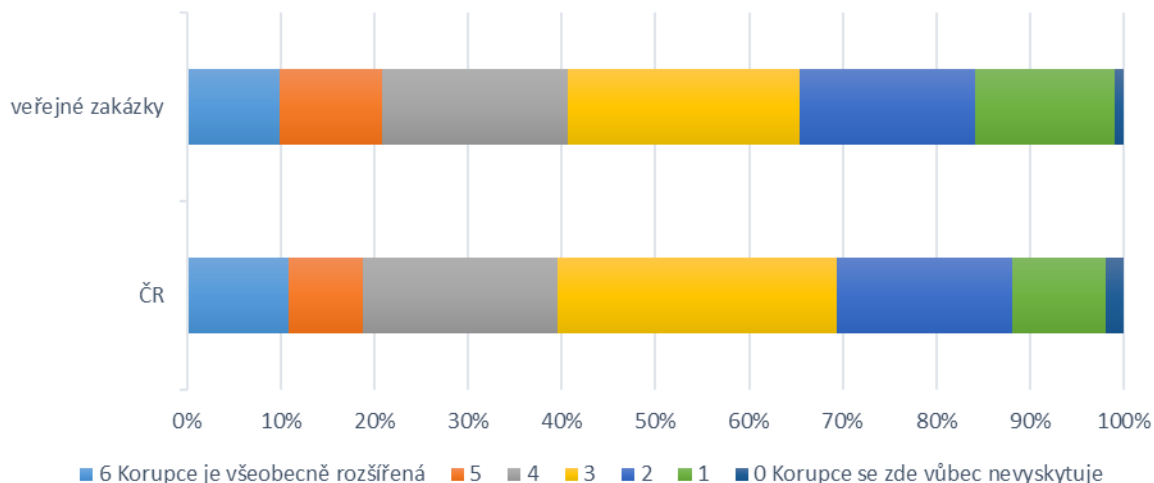
| Skupiny | Typy respondentů | Počet |
|---------------------------------------|--|-------|
| Veřejný zadavatel | interní administrátor | 60 |
| Interní zadavatel | statutární orgán/příkazce operace | 17 |
| Dodavatel | včetně neúspěšných účastníků zadávacích řízení | 32 |
| Externí administrátor | zprostředkovatel, právní kancelář | 27 |
| Kontrolní či auditní orgán | NKÚ | 5 |
| Orgány činné v trestním řízení | | 26 |
| Zástupce NNO | | 3 |
| Ostatní | | 3 |

5.4.2. Rozšířenost korupce v sektoru veřejných zakázek

Jak ukazuje Graf 21, naši respondenti jsou přesvědčeni, že rozšířenost korupce v České republice obecně a ve veřejných zakázkách je na relativně podobné úrovni, přibližně 10 % si myslím, že korupce je všeobecně rozšířená, a pouze velmi malé

procento si myslí, že se zde korupce vůbec nevyskytuje. Naše další výsledky ukazují, že respondenti věří tomu, že se korupce ve veřejných zakázkách za posledních 10 let výrazně snížila.

GRAF 21: ROZŠÍŘENOST KORUPCE V SEKTORU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VERSUS V ČR



5.4.3. Možné formy a výskyt korupce u veřejných zakázek

Jeden z klíčových bodů diskuse o korupci u veřejných zakázek se týká na jedné straně role politiků a vysokých manažerů, kteří mohou iniciovat korupční schémata a rozhodují o tom, co má být předmětem veřejné zakázky. Na druhé straně potom role úředníků středního managementu, kteří mají na starosti vlastní administraci výběrových řízení. Většina našich expertů v rámci kvalitativních rozhovorů zdůrazňovala rozdíl mezi “velkou” a politicky podmíněnou korupcí a “malou korupcí” úředníků, která se ovšem rovněž vyskytuje u veřejných zakázek. 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 většinou doménou středního managementu a jsou více otevřeny manipulacím se zadávacími podmínkami. Politická rozhodnutí, která mohou být ovlivněna korupčním zájmy, většinou ovlivňují poptávkou stranu. To může zahrnovat např. nákup nepotřebných služeb čistě s cílem vytvářet byznys pro určité firmy.

Různé formy korupce iniciované na úrovni administrátorů můžeme nacházet v různých fázích procesu výběrového řízení. Může se jednat o rozdělování zakázky, aby bylo možné vyhnout se náročnějším formám výběrových řízení či se výběrovému řízení zcela vyhnout. Opačně je možné naopak zařadit do předmětu zakázky různé prvky tak, aby technické podmínky mohl splnit pouze specifický dodavatel.

Další formy korupce identifikované experty zahrnují např. specifikace technických podmínek tak, aby je mohl splnit pouze vybraný dodavatel, nastavování předpokládané ceny vyšší, než je cena tržní, vyhlašování výběrového řízení před svátky či stanovení minimální možné doby pro podání nabídek, aby se odradili další případní uchazeči či tolerování kartelů. Několik expertů upozorňovalo na úniky informací či obchodování s informacemi. Jinou specifickou formou korupce může být nastavení technických kritérií tak přísně, že je nikdo nemůže splnit a zakázka se tak musí zadat “z ruky” předem vybranému dodavateli.

Korupce v závěrečné fázi výběrového procesu zahrnuje např. nevyřazení uchazeče, který nesplnil technické podmínky, či akceptování dokladů o splnění technické kvalifikace, které by při řádném posouzení neobstály. Praxe manipulování s technickými kritérii během procesu výběrového řízení, často zmiňovaná v minulosti, není podle expertů v současnosti již častá.

Když hovoříme o korupci u veřejných zakázek nesmíme zapomínat, že se zdaleka nejedná o jediný problém s veřejnými zakázkami spojený. Někteří experti upozorňovali, že některá slabá místa veřejného investování, jako je nízká efektivita, administrativní chyby či dokonce porušování zákona nemusí nutně spočívat v korupci. Opakované zadávání zakázky stejnému dodavateli nemusí být způsobeno korupcí, ale může být pouze výsledkem rutinní práce a absence podnětů ke změně či zlepšování, což vede k neefektivitě veřejného investování. Jak zmínil jeden z expertů, “v jednom z českých krajských úřadů se v průběhu roku změnilo pouze 1 % dodavatelů”.

Za příčinu korupce u veřejných zakázek je často zmiňován nedostatek adekvátního odborného tréninku. Experti zdůrazňovali, že nedostatečná kvalifikace, nedávno zjištěná mezi administrátory zakázek představují jednu z hlavních příčin korupce. Tato nedostatečná kvalifikace pak umožňuje, aby do procesu vstupovali různí “prostředníci”. Nedostatečná, špatně zaměřená či nevhodná kontrolní činnost byla zmiňována jako další hlavní příčina korupce. Jak zmínil jeden z expertů “odpovědné vedoucí pracovníci v organizacích se prostě nezajímají o to, jak výběrová řízení probíhají”.

Nedostatek transparentnosti také představuje nemalé korupční riziko. Experti zdůrazňují, že zvyšování transparentnosti, např. formou publikování celé zadávací dokumentace, snižuje potenciál pro korupci. Legislativa upravující veřejné zakázky či různé manuály mohou také přispívat k vyššímu riziku korupce, pokud jsou příliš stručné nebo naopak příliš detailní, komplikované a nejasné.

Mezi poslední skupinu příčin korupce u veřejných zakázek patří nevhodně úzké vztahy mezi administrátory zakázek a uchazeči, stejně jako různé formy lobbingu či střetu zájmů. V této souvislosti byl také zmíněn “agresivní” postup uchazeče.

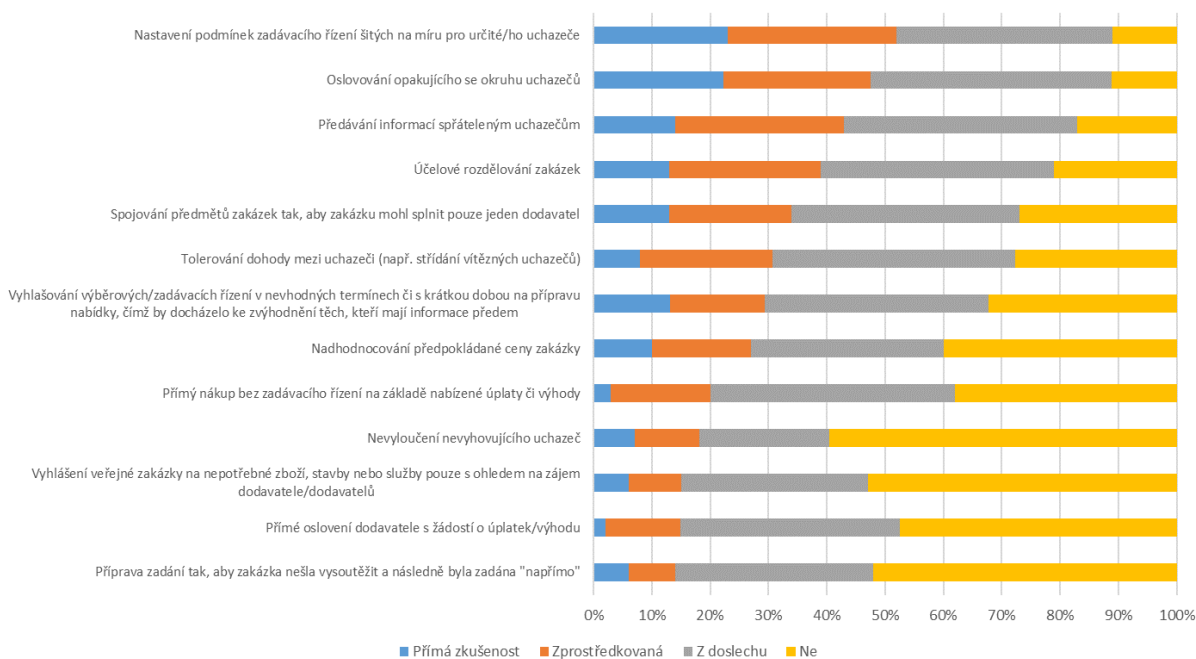
Možná opatření na omezování korupčních příležitostí do značné míry zrcadlí příčiny korupce. Můžeme identifikovat několik typů opatření, která mohou

předcházet korupci u veřejných zakázek. V první řadě jde o posilování odborné způsobilosti administrátorů veřejných zakázek a zdůraznění jejich morální odpovědnosti. Dále, je třeba zvyšovat transparentnost veřejných zakázek a pokročit by měla zejména digitalizace. Podobně je třeba více dobře zacílených kontrol zaměřených na kvalitu a efektivitu výstupů, a ne pouze na technické či administrativní pochybení.

Za druhé by mělo dojít ke zkvalitnění práce orgánů činných v trestním řízení, zejména upravit proces vyšetřování a řízení před soudem, aby penalizace porušování legislativy vztahující se k veřejnému investování byla rychlejší a účelnější

Jednotlivé formy možného korupčního jednání identifikované při hloubkových rozhovorech předkládá Graf 22. Ten také ukazuje rozsah zkušenosti respondentů s jednotlivými formami.

GRAF 22: FORMY KORUPCE V VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK



Pokud bychom měli vybrat nejvýraznější zjištění, pak bychom je mohli znázornit v následující tabulce nejčastějších a nejméně častých forem korupce u veřejných zakázek.

TABULKA 20: NEJČASTĚJŠÍ A NEJMÉNĚ ČASTÉ FORMY KORUPCE U VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

| Nejčastější | Nejméně časté |
|--|---|
| Nastavení podmínek zadávacího řízení šitých na míru pro určité/ho uchazeče | Přímý nákup bez zadávacího řízení na základě nabízené úplaty či výhody |
| Předávání informací spřáteleným uchazečům | Přímé oslovení dodavatele s žádostí o úplatek/výhodu |
| Účelové rozdělování zakázek | Příprava zadání tak, aby zakázka nešla vysoutěžit a následně byla zadána "napřímo" |
| Oslovování opakujícího se okruhu uchazečů | Vyhlášení veřejné zakázky na nepotřebné zboží, stavby nebo služby pouze s ohledem na zájem dodavatele |

V následujících podkapitolách se zaměříme na jednotlivé formy korupce ve veřejných zakázkách, a jejich řešení dle našich respondentů.

5.4.4. Nastavení podmínek zadávacího řízení šitých na míru pro určité/ho uchazeče

Osobní a blízkou zkušenost s touto formou má přes 50 % našich respondentů. Pouze necelých 20 % respondentů o ní nikdy neslyšelo. Často se objevuje u IT zakázek.

K nejčastěji zmiňovaným příčinám patří rozvinuté neformální a lobbistické vazby mezi zadavatelem a dodavatelem či nepotismus, kde 45 % respondentů uvádí „určitě

„Zejména v oblastech IT. Většinou je preferován určitý výrobek (nerozhodno z jakého důvodu) a technická specifikace se vytvoří tak, aby žádný jiný, ani obdobný, zadávacím řízením neprošel. Už ze samotné povahy těchto informací (vysoce specifické, odborné technické výrazy a požadavky) je velmi obtížné něco takového odhalit ve fázi přípravy VZ.“

„V marketingových tendrech mi to přijde jako běžná věc. Např. tvorba webové aplikace dle nepotřebných technických parametrů, které vyhovují jen konkrétní firmě.“

„Vedení organizace (veřejný zadavatel) se to zdá výhodné- chceme stejného dodavatele, protože jsme s ním spokojeni, nechceme si na nic nového zvykat nebo riskovat nižší kvalitu. Zde již je "obcházení zákona" úmyslné s přáním "třeba to vyjde". Občas i osobní vazby na dodavatele, o úplatcích či jiných výhodách jsem v mnou popisovaném neslyšel/a.“

ano“. Dále se objevují tlaky vedoucích zaměstnanců, kde přes 50 % uvádí u tohoto důvodu „spíše ano“. Mezi příčinami se objevuje i nízká úroveň etických hodnot zástupců veřejného zadavatele, které uvádí skoro 70 % respondentů a nedostatečná kontrola, kde 65 % uvádí u tohoto důvodu „určitě ano“ a „spíše ano“. Opět se objevuje i nedostatečný postih pachatelů korupce, kde skoro 40 % respondentů odpovídá „určitě ano“ na dotaz o příčinách. Na druhé straně – možná překvapivě – jako příčina korupce není často vnímána korupční agresivita potencionálních dodavatelů, zde přes 40 % respondentů odpovídá „spíše ne“.

Mezi nejčastěji zmiňovaná řešení patří efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení, dále vyšší kontrola procesu zadávání. Jako možné řešení je zmiňováno i propojení informačních systémů zadavatele (zadávacích, účetních, spisových) umožňujících lepší řízení zadávacích procesů.

„Vzdělávání, šíření příkladů dobré praxe, následná kontrola.“

„Vzdělávání i s ohledem na trestní odpovědnost jednotlivých osob zúčastněných na zadávacím procesu – znalostní výhodu mají v tomto případě především techničtí pracovníci, kteří nastavují parametry zadání (technické).“

„Osoby zodpovědné za přípravu technických podmínek VZ by měli více chránit zájmy zadavatelů oproti neformálním dobrým vztahům s dodavateli. Zároveň osoby zodpovědné za realizaci zadávacích řízení (interně u zadavatelů) nejsou dostatečně finančně ohodnoceny, tím pádem není reálně možné, aby se profesně profilovali např. na určitý druh VZ (IT, stavby apod.), tím pádem nejsou schopni odborně posoudit nastavení technických podmínek.“

„Efektivnější postupy kontrol / sankcionování zapojených dodavatelů, udělování zakázů plnění veřejných zakázek prakticky automaticky u každého podobného zjištění, finanční sankce musí být násobkem možného zisku (nejlépe procenta z obratu, na způsob sankcí za kartelové dohody), aby se korupce dodavateli nevyplatila“.

Diskuse na závěrečném workshopu upozornila na specifičnost výběrových řízení na IT systémy. Zvláště v této oblasti se může jednat o snahu o získání funkčních řešení, spíše než o korupci. Zároveň opakovaně zaznělo, že tato forma možné korupce je na ústupu. Tomuto ústupu pomáhají i předběžné tržní konzultace, které by bylo vhodné nadále podporovat. Mezi doporučeními zazněla na workshopu i výzva více se zaměřit na definování potřeby zadavatele při formulování předmětu zakázky.

5.4.5. Oslovování opakujícího se okruhu uchazečů

Přímou nebo zprostředkovanou zkušenost s touto formou možné korupce má skoro 50 % respondentů a pouze 10 % o této formě neslyšelo. Na 60 % respondentů se domnívá, že tato forma je rozšířena a 60 % respondentů se domnívá, že podíl této formy se nezměnil.

„Toto chování je podle mých informací od kolegů a z veřejně dostupných zdrojů velmi rozšířené. V praxi jsem se setkal s tím, že bývají oslovováni titíž uchazeči zejména v důsledku úzce vymezeného a vysoce odborného předmětu zakázky (objektivně), což by běžně bylo nekorupční jednání, ale není vyvíjena účinná snaha nalézt alternativní uchazeče.“

„Místo, aby bylo vypsáno otevřené VŘ, kam se mohou přihlásit všichni, preferování přímého oslovení omezeného okruhu "osvědčených" uchazečů - často to dělají municipality, aby to byl dodavatel od nich, nebo koho zná pan radní apod.“

Jako příčiny jsou nejčastěji uváděny rozvinuté neformální a lobbistické vazby mezi zadavatelem a dodavatelem a také nepotismus – přes 80 % respondentů uvádí „určitě ano“ či „spíše ano“. Mezi možná překvapivé příčiny patří tlaky vedoucích zaměstnanců, kde přes 70 % uvádí u tohoto důvodu „určitě ano“ a „spíše ano“. Objevuje se i tradiční nedostatečný postih pachatelů korupce, kde skoro 40 % odpovídá „určitě ano“. Mezi příčinami zaznávají i politické tlaky a nedostatečně konkurenční tržní prostředí.

Jako možné řešení převažuje rozvoj elektronických nástrojů veřejných zakázek a zvyšování transparentnosti veřejného zadávání (například pomocí datových

„Primárním zájmem by nemělo usnadňování si práce a oslovování pouze již známých dodavatelů. Zároveň interní kontrola u zadavatele, která zamezí opakovanému oslovování stejného okruhu dodavatelů.“

„umožnit strategické aliance pro vybrané a opakující se zakázky – projektová činnost, dohledy a dozory u stavební činnosti. Když už jednou vyberete dobrou firmu, proč ji pak na další typově stejnou zakázku znovu soutěžit?“

„Uvedené je relativně jednoduché automaticky identifikovat. Nepostihuje se zejména u VZMR. Dramaticky snižuje motivaci dodavatelů účastnit se veřejného zadávání. Nutné potírat výskyt podobných praktik i u VZMR.“

„Datové analýzy zadaných zakázek“

analýz), kde u obou možností přes 80 % respondentů odpovídá „určitě ano“ a „spíše ano“, a dále propojení informačních systémů zadavatele umožňujících lepší řízení zadávacích procesů.

Tradičně se objevují i efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení a vyšší kontrola procesu zadávání. Na druhé straně zaznívá požadavek na další metodická školení zadavatelů.

Na závěrečném workshopu zaznělo, že k eliminaci této formy možné korupce mohou významně přispět datové analýzy, jejichž metody jsou nyní k dispozici. A k získání potřebných dat je zase potřeba dále rozvíjet elektronizaci veřejného investování.

5.4.6. Předávání informací spřáteleným dodavatelům

O vysoké rozšířenosti je přesvědčena méně než 1/2 respondentů a většina respondentů je přesvědčena, že rozsah této korupce se nezměnil. Osobní a blízkou zkušenost s touto formou má 45 % našich respondentů a dalších 40 % o ní slyšelo.

„Většina zadavatelů ve veřejné správě má své oblíbené dodavatele, což nikoli nutně musí znamenat, že jsou těmito dodavateli korumpováni, často si někoho přejí prostě jen proto, že byli s tímto dodavatelem zkrátka jen spokojeni.“

„Zejména v úzkoprofilových oblastech odborných činností (které jsou poptávány jako zakázka) se lze setkat s neformálními vazbami na uchazeče, v jejichž rámci může docházet (a dle informací kuloárně šířených mezi orgány státní správy i dochází) ke sdílení informací o chystaných zakázkách.“

„Poskytování informací k zadávacím podmínkám telefonicky/emailem vybraným dodavatelům, nezveřejňování všech informací. Omezení množství informací v zadávací dokumentaci tak, aby většina dodavatelů musela nacenit i určitou míru rizika/nejistoty, zatímco favorit zná doplňující klíčovou informaci a nemusí riziko/nejistotu zvlášť naceňovat.“

Mezi nejčastěji zmiňované příčiny patří opět rozvinuté neformální a lobbistické vazby mezi zadavatelem a dodavatelem, nepotismus, o kterémž to důvodu je přesvědčeno na 90 % respondentů. Opakuje se opět i nedostatečný postih pachatelů korupce, kde „určitě ano“ a „spíše ano“ odpovídá 75 % respondentů. Opět se objevují i tlaky vedoucích zaměstnanců, kde „určitě ano“ zde uvádí přes 20 % respondentů a dalších 50 % respondentů odpovídá „spíše ano“.

Jako možné řešení se opět objevuje rozvoj elektronických nástrojů veřejných zakázek (elektronické aukce, sjednocení elektronických nástrojů zadávání, plná elektronizace/automatizace - „určitě ano“ a „spíše ano“ odpovídá 80 % respondentů. Dále se objevuje vyšší kontrola procesu zadávání a zvyšování transparentnosti veřejného zadávání (například pomocí datových analýz), kde „určitě ano“ a „spíše ano“ odpovídá opět skoro 80 % respondentů. Mezi řešením nechybí ani efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení.

„Rychlé rozhodování UOHS. Rozhodnutí v řádu týdnů, nikoli let. Možnost nahlédnout do všech nabídek konkurenčních firem, možnost nahlédnout do nabídek po vyhlášení soutěže taktéž třetími osobami.“

„Obrátit důvody tohoto typu korupce, protože proč oslovujeme a předáváme tento typ informací. Důvodem může být fakt, že osoba, nebo obecně dodavatel má určitý kredit díky kterému s ním chcete spolupracovat. Přístup k práci, k řešení specifických požadavků při nastalých problémech apod.“

„Prokazování původu majetku zadavatelů veřejných zakázek.“

„Pravděpodobně lepší propojenost el. nástrojů a nutnost uveřejňovat vše dle tam uvedených pravidel apod.“

Na závěrečném workshopu byl opět zdůrazněn význam předběžné tržní konzultace (PTK), důležité je vytvářet tlak na jejich realizaci a v maximální míře na otevřenost.

5.4.7. Rozdělování zakázky

Osobní zkušenost s touto formou možné korupce u veřejných zakázek má 13 % našich respondentů, další 1/4 respondentů má informaci od blízké osoby a 40 % zná tuto formu z doslechu. Naproti tomu 20 % o ní nikdy neslyšela.

Mezi možnými příčinami je opět vysoká shoda. Jako příčiny této formy korupce jsou považovány rozvinuté neformální a lobbistické vazby mezi zadavateli a dodavateli, dále nedostatečná kontrola a nedostatečná transparentnost při přijímání rozhodnutí. Všechny tyto příčiny uvádí 80–90 % respondentů.

K doporučovaným opatřením na omezování korupčních příležitostí patří vyšší kontrola procesu zadávání a zvyšování transparentnosti veřejného zadávání (například pomocí datových analýz), zpřesňování legislativy upravující zadávací proces či rozvoj elektronických nástrojů veřejných zakázek.

Poměrně obsáhlé jsou i doplňující odpovědi vztahující se k omezování korupce formou rozdělování zakázek.

„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.“

„Služby/stav. práce tvořící jeden funkční celek, případně opakující se v průběhu účetního období jsou zadávány jako samostatné výběrová řízení. To samo o sobě nevádí, ale problém je, že jsou zadávány v mírnějším režimu. Nejčastější právě dělení a následné dosažení režimu VZMR, kde není kontrola ÚOHS. Jedná se o častý první krok v souboru korupčních opatření, které se pak v rámci VZMR uplatní. Na druhé straně nemusí se vždy jednat o úmysl, ale může se jednat o nedbalost – zanedbání plánování.“

Tato forma možné korupce vzbudila na závěrečném workshopu větší diskusi. Na jedné straně se potvrdilo, že tento postup může často znamenat snahu zadavatele získat pro sebe nějakou výhodu, včetně korupčního charakteru. Na druhé straně bylo upozorňováno na reálně existující problém časové tísně na realizaci zakázky. Umělé rozdělení zakázky pak může její realizaci urychlit. V neposlední řadě bylo

„Důsledné oddělení poskytovatelů dotačních prostředků, politiků a příjemců dotačních prostředků.“

„Přenastavit proces myšlení – nedívat se na zákonné řízení jako na něco, co nám hází klacky pod nohy, ale jako na nástroj, který pomáhá účelně a efektivně hospodařit se svěřenými veřejnými prostředky. A včasná příprava VZ, nebýt líný a neřešit vše na poslední chvíli.“

„Formalizovat postup zadávání i VZMR a vykonávat nad ním kontrolu, tak aby nebylo možné zadat VZMR do 2/6 mil. prakticky komu zadavatel chce.“

„Tlak na plánování. Zavedení povinného plánování pro veřejné subjekty v nějaké konkrétní podobě/rozsahu.“

„Snížit limity pro otevřená VŘ tak, aby se omezil počet případů, kdy rozdělení půjde udělat, resp. aby rozdělené zakázky byly tak malé, že už nebudou atraktivní. Ze strany kontrolních orgánů důsledně kontrolovat a trestat účelové dělení zakázek, metodicky vést zadavatele k tomu, aby zakázky účelově nedělili.“

upozorněno na to, že tato forma může být výrazem určité pohodlnosti, zejména u menších zadavatelů.

5.4.8. Pohled zadavatele a dodavatele

V rámci našeho výzkumu byla také zaměřena pozornost na to, zda a případně jak se liší pohled zadavatelů a dodavatelů na jednotlivé formy korupce. Jak vyplývá z tabulky níže (viz Tabulka 21), tento pohled se liší značně u dvou ze zkoumaných forem. Možná forma korupce spočívající v oslovování opakujícího se okruhu uchazečů je vnímaná jako velmi častá u zadavatelů. Naopak u dodavatelů je její četnost až na 4. místě. To může být ovšem způsobeno tím, že se širší okruh dodavatelů o těchto zakázkách nedozví. Naopak forma „spojování předmětů zakázek tak, aby zakázku mohl splnit pouze jeden dodavatel“ je zcela na konci možných forem z pohledu zadavatele, ale vysoko na 3. místě nejčastějších forem možného korupčního jednání z pohledu dodavatele.

TABULKA 21: ROZDÍLNÝ POHLED ZADAVATELE A DODAVATELE (POŘADOVÉ ČÍSLO NEJČASTĚJI ZMIŇOVANÝCH FOREM KORUPCE OBOU SKUPIN)

| | Zadavatel | Dodavatel |
|---|-----------|-----------|
| Nastavení podmínek zadávacího řízení šitých na míru pro určitého uchazeče | 2 | 1 |
| Předávání informací spřáteleným uchazečům | 3 | 2 |
| Účelové rozdělování zakázek | 4 | 5 |
| Oslovování opakujícího se okruhu uchazečů | 1 | 4 |
| Spojování předmětů zakázek tak, aby zakázku mohl splnit pouze jeden dodavatel | 6 | 3 |

5.4.9. Shrnutí a doporučení

Popisované formy zahrnují jak přímo oblast korupce, tak i slabá místa, která vytvářejí korupční potenciál. Celková míra korupce je podle respondentů nižší, než se domnívá většinová populace. Průřezově dosti vysoko se mezi důvody řadí „tlak nadřízených“.

Tabulka 22 souhrnně představuje možné závěry šetření ve vztahu k doporučeným opatřením. Čtyři hlavní opatření jsou seřazena postupně podle toho, u které formy korupce získala největší podporu. Takže např. u „účelového dělení zakázek“ se nejčastěji objevuje doporučení „lepší kontrola“, následuje trestní postih apod.

TABULKA 22: NEJČASTĚJŠÍ DOPORUČENÍ VE VZTAHU K JEDNOTLIVÝM FORMÁM KORUPCE

| | Digitalizace | Kontrola | Transpa rentnost | Trestní postih |
|---|--------------|----------|---------------------|-------------------|
| Nastavení podmínek zadávacího řízení šitých na míru pro určitého uchazeče | 2 | 3 | 4 | 1 |
| Předávání informací spřáteleným uchazečům | 1 | 3 | 4 | 2 |
| Účelové rozdělování zakázek | 4 | 1 | 2 | 3 |
| Oslovování opakujícího se okruhu uchazečů | 1 | 4 | 2 | 3 |

Mezi hlavní doporučení, jak vyplývají z našeho šetření, je tedy možné zmínit následující:

- Pokračovat v digitalizaci a využívání datových analýz. Nástroje k tomu existují, je ale potřeba zajistit jejich systematické využívání.
- Dále posilovat transparentnost, to souvisí i s předchozím bodem – širší digitalizací.
- Více využívat formy předběžné tržní konzultace při zachování její co největší otevřenosti.
- Akcentovat definování **potřeb** zadavatele při formulaci zakázky.
- Nadále podporovat a rozvíjet realizaci školení a propracovávání metodik, včetně interních směrnic zadavatele.

5.5. Exekuce

Exekuce představují specifický a významný společenský problém v České republice, který ale paradoxně je analyzován výrazně méně než ostatní sektory v této studii. V tomto sektoru existuje studie Ministerstva spravedlnosti, která zkoumá korupci v exekucích, která ale není veřejná.

V případě nezaplacení dluhu vydá soud “zajišťovací příkaz”. Tento příkaz je technicky vykonáván soukromým exekutorem, jehož činnost je upravena zákony a Exekutorskou komorou. Ke konci října 2021 bylo vydáno 4 576 608 zajišťovacích příkazů vůči 711 939 povinným osobám (dlužníkům). O tyto “zakázky” se v ČR dělí 155 exekutorských úřadů. Odhaduje se ale, že polovinu všech exekucí vykonává pouze 30-40 z nich. Na jednoho dlužníka připadá v průměru 6 exekucí. Věřiteli přitom nejsou jen banky a další poskytovatelé úvěrů, ale také veřejné instituce, jako jsou např. místní dopravní podniky (dluhy z nezaplacených pokut či nezaplaceného jízdného), zdravotní pojišťovny (dluhy z nezaplaceného povinného zdravotního pojištění) či obecní podniky služeb (např. dluhy za nezaplacení poplatků za komunální odpad). To ukazuje, že některé organizace poptávají vymáhání stovek dluhů každých rok. To představuje zajímavou příležitost pro exekutory, jejichž

výdělky závisí na počtu úspěšně vymožených “zajišťovacích příkazů”. Jednotlivé příkazy nejsou jednotlivým exekutorům přidělovány soudem či nejsou přidělovány podle nějakých přesných pravidel, spíše se jedná o “volnou soutěž” na exekučním trhu.

Exekuční sektor je pravděpodobně jediným z analyzovaných sektorů, kde možné řešení problému korupce spočívá v systematické změně systému. Boj proti korupci u tohoto sektoru, tak na rozdíl od jiných, nespočívá v odstraňování “zkažených” částí z funkčního systému, ale naopak v celkové změně tohoto systému.

5.5.1. Respondenti

V sektoru exekucí bylo realizováno 5 rozhovorů s experty a bylo získáno 204 odpovědí insiderů na online dotazník. Rozložení respondentů v dotazníku je uvedeno níže (Tabulka 23). Specifikem online dotazníkového průzkumu v sektoru exekucí byla minimální návratnost vyplněných dotazníků ze strany dlužníků, kteří pro účely zjištění komplexního rámce možného korupčního jednání v sektoru exekucí představují důležitý segment. Proto bylo specificky přistoupeno k jejich oslovení s využitím facebookové skupiny. Následně došlo ke strmému nárůstu jimi vyplněných dotazníků (celkem 109 osob, které se přihlásily ke statusu dlužníka v exekuci). Více než 50% podíl respondentů-dlužníků v exekuci z celkového počtu všech respondentů nicméně může vést k do určité míry zkreslujícím výsledkům.

Přes 10-20 % návratnost vyplněných dotazníků a jejich proporcionální složení představuje dostatečně velký vzorek k tomu, aby bylo možné kvalitativně zhodnotit výsledná data.

TABULKA 23: SKUPINY RESPONDENTŮ V EXEKUCÍCH

| Typy respondentů | Počet |
|--|------------|
| Dlužník v exekuci | 109 |
| Exekutor | 44 |
| Jiný | 27 |
| Advokát | 16 |
| OČTŘ | 13 |
| Věřitel, zástupce věřitele | 8 |
| Zástupce nestátní neziskové organizace | 5 |
| Normotvůrce | 3 |
| Zástupce profesní komory | 2 |
| Soudce | 2 |
| Celkem | 231 |

Oblast exekucí představuje ze všech zkoumaných sektorů nejuzavřenější sektor, ve kterém existují relativně přehledné a většinou legislativou determinované interakce mezi jednotlivými aktéry. Při určité míry zjednodušení lze sektor exekucí vymezit 4 klíčovými „gatekeepers“, kterými jsou dlužníci (exekuovaní), exekutoři

(včetně věřitelů), soudy a Ministerstvo spravedlnosti. Pokud některý z „gatekeepers“ nefunguje řádně, tj. důsledně nevykonává svá práva a povinnosti, pak se může jednat o ideální podhoubí pro nefunkční systém s možnými korupčními riziky (např. dlužník se „neozve“, exekutor je nepřiměřeně ekonomicky motivován jednat „predátorsky“, soudem to „propluje“, Ministerstvo spravedlnosti neplní dostatečně státní dohled nad exekutory). V roce 2022 zpracovalo Ministerstvo spravedlnosti analýzu korupce v exekucích, která slouží jako interní analytický základ definující jednotlivé segmenty sektoru, relevantní stakeholdery a možná korupční rizika.

5.5.2. Rozšířenost korupce v sektoru exekucí

Subjektivní vnímání rozšířenosti korupce v sektoru exekucí je podmíněno postavením daného respondenta. Zatímco dlužníci v exekuci jsou výrazně citlivější na možné výskyty korupčního, netransparentního a klientelistického jednání, ostatní aktéři nevybočují z průměrných hodnot v ostatních sektorech. U dlužníků v exekuci nelze vyloučit, že za citované nežádoucí jednání považují legální postupy, které jsou vůči nim uplatňovány a mají pro ně negativní dopad.

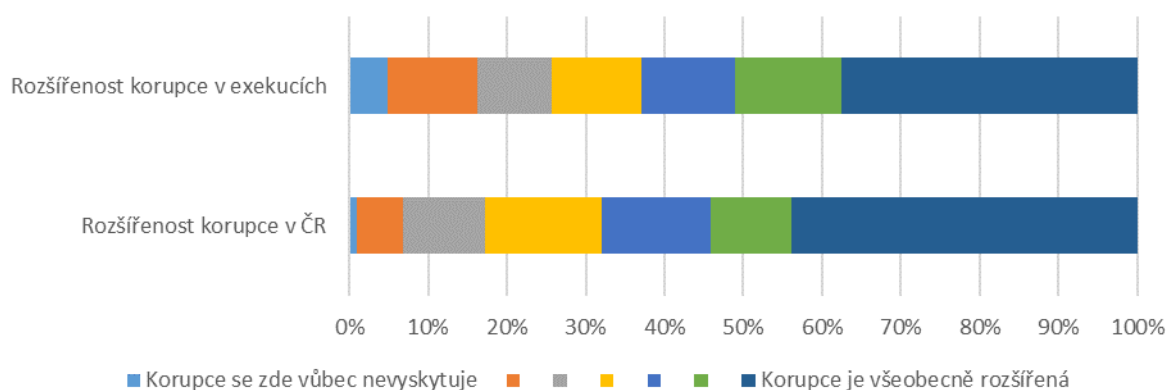
Rozšířenost korupce v sektoru exekucí hodnotí naši respondenti mírně lépe než celkovou situaci v ČR. Konkrétně, až 35 % našich respondentů si myslí, že korupce v sektoru exekucí je všeobecně rozšířená, zatímco 40 % našich respondentů si myslí, že korupce je v ČR všeobecně rozšířená. Současně se až 38 % našich respondentů domnívá, že se korupce v ČR za posledních 10 nezměnila, zatímco až 27 % našich respondentů si myslí, že je korupce v ČR určitě více rozšířená.

Z vyhodnocení odpovědí dlužníků v exekuci vyplývá avizovaná zvýšená citlivost na výskyt korupce, tj. až 66 % dotazovaných dlužníků v exekuci se domnívá, že korupce v ČR je všeobecně rozšířená, zatímco až 52 % si myslí, že korupce v sektoru exekucí je všeobecně rozšířená (Graf 23). Toto koresponduje s existujícími výzkumy, které prokazují, že určité sociální skupiny, například nezaměstnaní či lidé s finančními problémy vnímají rozšířenost korupce intenzivněji než jiné skupiny.

Při určité míře zobecnění a komplexním posouzení odpovědí respondentů lze konstatovat, že se situace v sektoru exekucí z hlediska možného výskytu korupčního jednání za posledních 10 let nezhoršila, resp. se spíše mírně zlepšila.

Na závěr lze charakterizovat, že výskyt možné korupce, ale i jakéhokoliv dalšího protiprávního jednání v sektoru exekucí má významný celospolečenský dopad a potenciál podkopávat důvěru v demokracii a právní stát u veřejnosti, a to primárně u dlužníků v období hospodářské krize či konsolidace veřejných rozpočtů spojené s úspornými opatřeními.

GRAF 23: ROZŠÍŘENOST KORUPCE V EXEKUCÍCH



5.5.3. Možné formy a výskyt korupčního jednání v sektoru exekucí

Možné formy korupčního jednání v sektoru exekucí je třeba chápat nejširším možným způsobem, tj. vedle samotné korupce, prvků netransparentnosti či klientelismu, se může jednat o formy jednání činěné např. na základě platné legislativy, nicméně mající korupční potenciál a vytvářející předpolí pro korupční či jiné nežádoucí protiprávní jednání. Oproti tomu řada dlužníků v exekuci s ohledem na složitost své osobní situace vnímá z jejich pohledu nespravedlivé či negativní úkony realizované vůči nim jako korupční, přestože se může jednat o standardní postupy ze strany exekutorů, věřitelů, soudů či Ministerstva spravedlnosti (např. kritika, že aktivně nezasahuje vůči exekutorům realizujícím svá zákonná práva a povinnosti).

Možné formy korupčního jednání v sektoru exekucí lze strukturovat na takové, které souvisí s činností exekutorů (včetně jejich interakce s věřiteli), veřejnoprávních subjektů (nejčastěji v pozici věřitelů), soudců a dále takové, které souvisí s netransparentním legislativním procesem, resp. netransparentním přijímáním legislativních změn.

Ze strany Exekutorské komory ČR byla v závěru realizace projektu uplatněna výhrada, podle které byly za možné formy korupčního jednání v sektoru exekucí v dotazníku označeny i takové, které jsou v souladu se zákonem. Formy možného korupčního jednání byly v dotazníkovém šetření uvedeny v souladu s výsledky expertních rozhovorů, a i z následných reakcí respondentů vyplývá, že byly stanoveny adekvátně, tj. odpovídající realitě v sektoru.

Korupce spojená s vymáháním dluhů se primárně točí okolo tržního charakteru rozdělování jednotlivých případů mezi exekutory. Např. perspektivním věřitelům jsou exekutory či advokáty nabízeny různé benefity či dokonce procenta z vymožené částky za přidělení zakázky. Jinou formou mohou být přímé úplatky velkým věřitelům (dopravním podnikům, zdravotním pojišťovnám) s cílem získat

velké zakázky na provedení exekucí. Může se také jednat o účelové využívání „spřátelených“ exekutorů veřejnými institucemi výměnou za určité benefity.

Jiné formy korupce vztahující se k exekucím zahrnují zacházení se zajištěným majetkem, ať již umělým snižováním její ceny nebo naopak neoprávněným zvyšováním „příslušenství“ dlužné částky. Např. zajištěná nemovitost je podvodně prodána pod cenou a následně novým majitelem znovu prodána již za tržní cenu. V neposlední řadě experti také zmiňovali lobbying či korupci směřující k ovlivnění exekuční legislativy.

Dynamika mezi externími příležitostmi a tlaky a vnitřní motivací je v tomto sektoru asi nejvýznamnější ze všech zkoumaných sektorů. Panuje všeobecné přesvědčení, že chybně nastavený systém exekucí nejen umožňuje korupci, ale přímo aktéry tohoto systému do korupčních vztahů tlačí.

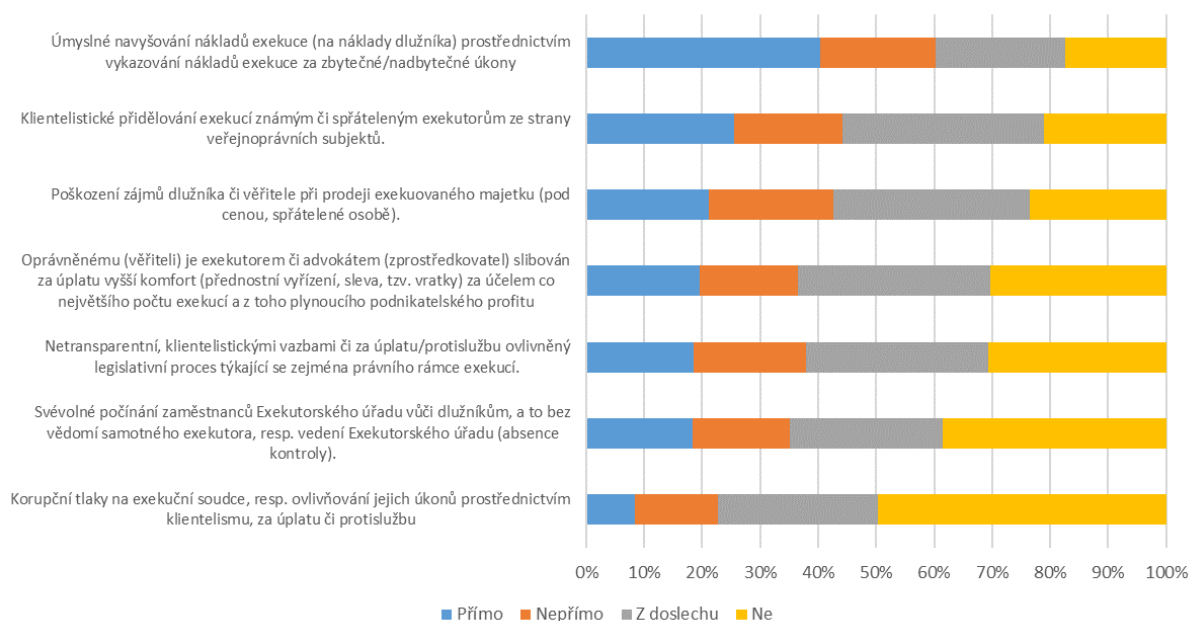
Důvody takovéto korupce mohou začínat u silné motivace na podnikatelském zisku jednotlivých soukromých exekutorů, kteří usilují o ovládnutí většího podílu na exekučním trhu. Může se ale jednat o situaci, kdy snaha o získání většího podílu exekučního trhu je vyvolána potřebou exekutorů na prostém ufinancování své činnosti, kdy někteří menší exekutoři poukazují na problém toho, aby vůbec byli rentabilní a ziskoví.

Jelikož exekuční příkazy jsou vydávané soudy, může jednání u soudců ovlivňovat příležitosti pro korupci v celém sektoru. Může se jednat o rutinní rozhodování bez důkladného zvážení jednotlivých případů, klientelismus nebo dokonce o přímou korupci. Podle názorů většiny expertů však není v současné době korupce u soudů problémem.

Experty zmiňovaný problém nedostatečnosti kontrol je také inherentně vlastní sektoru exekucí. Exekutoři se povinně sdružují v Exekutorské komoře, která také vykonává kárnou pravomoc vůči svým členům. Kontroly může ovšem také vykonávat Ministerstvo spravedlnosti. Experty je občas zmiňována nedostatečná razance a důslednost těchto kontrol.

Zájmy větších exekutorských úřadů jsou často zmiňovány v souvislosti s ovlivňováním legislativy či dokonce s korupcí s cílem zachovat vadný systém exekucí pro své vlastní zájmy.

GRAF 24: MOŽNÉ FORMY KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ V SEKTORU EXEKUCÍ



Z výše vymezených oblastí s možným výskytem korupčního jednání v sektoru exekucí lze za jednoznačně marginální označit korupční rizika spojená s činností soudců, kdy legislativní změny a aktuální nastavení systému přidělování případů minimalizovaly možnost nežádoucího či nezákonného jednání z jejich strany.

Naopak největší osobní zkušenost s možným korupčním jednáním mají naši respondenti v souvislosti s činností exekutorů, veřejnoprávních subjektů a netransparentním legislativním procesem. Nejvíce rozšířeným možným korupčním jednáním je dominantně úmyslné navyšování nákladů exekuce (na náklady dlužníka) prostřednictvím vykazování nákladů exekuce za zbytečné/nadbytečné úkony exekutorů. S takovou formou jednání má osobní zkušenost až 40 % našich respondentů (viz Graf 23).

V rámci otevřených odpovědí naši respondenti poukazovali na celou řadu konkrétních případů, kterými dokládali existenci výskytu té které formy možného korupčního jednání. Upozorňovali například na existující klientelistické vazby při přidělování exekucí spřáteleným exekutorům ze strany veřejnoprávních subjektů, podbízivé ekonomicky motivované jednání exekutorů vůči věřitelům či konkrétní případy zlobbování politika ve prospěch hájení zájmů velkých exekutorských úřadů. Přestože konkrétní případy a kauzy nejsou předmětem řešení realizovaného projektu, potřeba jejich uvedení v rámci dotazníkového řešení ukazuje na rezervy, které z hlediska eliminace možných korupčních rizik v sektoru exekucí existují.

V rámci otevřených odpovědí bylo ze stran respondentů v minimální míře poukázáno na další možné formy korupčního jednání. Jednalo se například o uplácení odpovědných osob v bankách a pojišťovnách za přidělování exekucí vybraným exekutorům či nečinnost orgánů činných v trestním řízení v konkrétních

případech. Rovněž bylo upozorněno na analogické formy korupčního jednání v oblasti insolvenční.

Podle několika expertů může být řešením přenesení role exekutorů na státní či soudní úředníky. Další navrhovaná opatření také zmiňují systémové změny, zejména v přidělování jednotlivých případů konkrétním exekutorům. To zahrnuje široce diskutovanou otázkou "teritoriality" exekutorů, tedy principu, že konkrétnímu exekutorovi mohou být přiděleny případy pouze v rámci jeho vymezeného území. Obdobně se může jednat o pravidlo "jeden dlužník - jeden exekutor".

"Teritorialita exekutorů to může všechno vyřešit, včetně dluhových pastí u dlužníků."

Jiné opatření může spočívat ve výhradním přidělování případů jednotlivým exekutorům soudem. Všechna tato opatření pak směřují k jedinému cíli, snížit konkurenční boje mezi exekutory.

Jiná skupina řešení se vztahuje k samotným dlužníkům. Ta spočívají k podpoře finanční gramotnosti, poskytování informací a právní a další pomoci dlužníkům s cílem podpořit odpovědné chování, ale i zvýšit povědomí o jejich právech.

Konečně experti také zdůrazňovali rozhodnější postup orgánů činných v trestním řízení či širší opatření k změně společenské atmosféry (kultury), jako jsou protikorupční kampaně a podpora oznamovatelů (whistleblowerů).

5.5.4. Možné formy korupce související s činností exekutora

Úmyslné navyšování nákladů exekuce (na náklady dlužníka) prostřednictvím vykazování nákladů exekuce za zbytečné/nadbytečné úkony

Jak bylo uvedeno již výše, ze všech zkoumaných možných forem korupčního jednání v sektoru exekucí má úmyslné navyšování nákladů exekuce vykazováním nadbytečných či zbytečných úkonů dominantně nejvyšší výskyt. Osobní zkušenost s touto formou jednání má až 35 % našich respondentů, přičemž z dotazovaných dlužníků v exekuci jich má osobní zkušenost až 66 %. Až 36 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená.

Ze srovnání zkušeností respondentů s tímto typem jednání za posledních 10 let vyplývá, že se jeho výskyt mírně snižuje. Až 33 % našich respondentů si myslí, že je situace stejná jako před 10 lety. Až 34 % našich respondentů si myslí, že se výskyt této formy jednání více či méně snižuje. Celkem tedy až 67 % našich respondentů má za to, že se výskyt daného jednání nezvyšuje či spíše snižuje. Vliv na tento progres má nepochybně kultivace prostředí, kdy například Ministerstvo

spravedlnosti vydalo metodiku, kterou stanoví výčet úkonů, které mohou být exekutory uhrazeny, resp. které jsou v dané situaci důvodné. Jakkoliv výskyt této formy jednání mající v sobě i korupční rizika je pořád poměrně vysoký, je dle vyjádření několika účastníků tematického workshopu postupně systémově redukován, kdy na druhou stranu nelze zcela vyloučit individuální excesy. Daná forma jednání má svůj odraz rovněž v rozhodovací praxi kárného soudu Nejvyššího správního soudu, který se navyšování nákladů exekuce nadbytečnými úkony v minulosti opakovaně zabýval.

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

„Advokát, který sídlí ve stejné budově jako exekutor uplatnil požadavek, že chce přiznat náklady za další úkon v řízení, ač to byl jen úkon formální. Exekutor doručoval advokátu „osobně“ písemnosti v řízení za tarifní odměnu 50 Kč, přitom písemnosti předával elektronicky, respektive vůbec nepředával, neboť měli propojený systém.“

Jako nejmarkantnější důvod výskytu této formy jednání respondenti uvedl nastavení systému, které nutí exekutory k podbízení se věřitelům či zprostředkovatelům (až 70 %). Dále jsou jako důvody výskytu nejčastěji uváděny dominance velkých exekutorských úřadů na úkor malých (až 61 %), ekonomická (podnikatelská) motivace exekutorů získat co nejvíce exekucí za jakoukoliv cenu (až 61 %) a rovněž nedostatečný postih pachatelů korupce (až 60 %).

Jako hlavní nástroje řešení respondenti považují zavedení teritoriality (věcné, územní či jiné hybridní formy; až 74 %), zavedení principu „jeden dlužník, jeden exekutor“ (až 72 %), důsledné vyvozování odpovědnosti zástupců veřejnoprávních subjektů, exekutorů, advokátů a soudců jejich profesními komorami, resp. kárnými orgány (až 65 %) a maximální digitalizaci a elektronizaci komunikace exekutorů všemi aktéry za účelem větší transparentnosti a kontrolovatelnosti (až 57 %).

Jakkoliv je zavedení teritoriality na územním (např. výběr jednoho exekutora v rámci kraje) nebo věcném (např. pouze pro spotřebitelské úvěry) modelu hojně podporovaným způsobem eliminace nestandardních prvků v exekučním řízení, nepanuje na jeho konkrétní podobě expertní a politická shoda. V minulém volebním období byla o zavedení teritoriality (v různých variantách) vedena na základě předloženého legislativního návrhu široká politická diskuze, k jejímu schválení však nakonec nedošlo.

Naopak široká shoda panuje na zavedení jednotného digitalizovaného exekučního spisu, který by vedl k výraznému zvýšení transparentnosti v exekučním řízení.

Z vyjádření zástupců Ministerstva spravedlnosti, které v oblasti exekucí vykonává dohled, na tematickém workshopu vyplynulo, že nemalé množství případů navyšování nákladů exekuce v rámci své dohledové činnosti předalo kárnému orgánu, nicméně se dle jejich zkušeností mnohdy jedná o složité případy, které ne vždy vedou ke kárnému postihu.

„Zavedení teritoriality a důsledná kontrola soudních exekutorů.“

„Větší postihy, zestátnění exekutorů.“

„Důsledný dohled a postih profesní a v krajních případech i trestněprávní. Digitalizace jako podpora (strojová čitelnost dat exekutora o jednotlivých účtovaných položkách nákladů by mohl dohled násobně zrychlit a zpřesnit. Edukace dlužníků a jejich podpora (neoprávněně účtované položky jsou rozporovány v minimu případů).“

„Zvýšení odměn advokátům za zastupování u „bagatelních“ věcí v exekučním řízení na rozumnou úroveň. Zamezení propojení velký věřitel – advokát (správce pohledávek) – exekutor – zavedením místní příslušnosti.“

Poškození zájmů dlužníka či věřitele při prodeji exekuovaného majetku (pod cenou, spřátelené osobě)

Až 33 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená. Osobní zkušenost s ní má 21 % našich respondentů, v kategorii dlužníků v exekuci 29 %. Až 27 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání více rozšířená než před 10 lety. Z celkového zhodnocení všech odpovědí respondentů nicméně vyplývá, že i u této formy jednání dochází oproti situaci před 10 lety spíše k mírnému zlepšení, 40 % našich respondentů považuje situaci spíše za lepší a dalších 27 % považuje tuto formu jednání za asi stejně rozšířenou jako před 10 lety.

Zástupkyně Ministerstva spravedlnosti na tematickém workshopu upozornily na poměrně časté podněty týkající se poškozování zájmů věřitele či dlužníka při prodeji majetku, tyto však velmi často nejsou důvodné a jsou založeny spíše na subjektivním hodnocení dotčené osoby. Zástupce Exekutorské komory ČR v této souvislosti informoval o vytvoření portálu dražeb, který zlepšuje transparentnost v dané oblasti. Současně podporuje zavedení elektronické transparentní dražby zejména u nemovitých věcí, u movitých věcí je riziko nepokrytí nákladů dražby. Uvedené skutečnosti a opatření mohou mít vliv na spíše zlepšené hodnocení aktuálního stavu oproti situaci před 10 lety.

Nedostatečné informování o prodeji nemovitosti tak, aby cena byla pro vybraného kupujícího co nejnižší.“

„1. Dražba, při níž si v minulosti soudní exekutor vydražil nemovitosti, v níž má své sídlo. 2. Dražba, kterou soudní exekutor záměrně provedl ve formě fyzické dražby a nezveřejnil ji na portálu Exekutorské komory.“

„Vývolávací cena v exekuční dražbě byla stanovena na základě znaleckého posudku pět let starého.“

Jako hlavní důvody výskytu této formy jednání, které může být motivováno korupcí (klientelismem apod.), respondenti uvádějí zejména nedostatečnou kontrolu či vyvozování odpovědnosti exekutorů či zástupců veřejnoprávních subjektů (až 73 %), nedostatečný postih pachatelů korupce (až 71 %), klientelistické vazby mezi politiky a exekutory s dopadem na legislativní proces (až 60 %) a klientelistické vazby mezi exekutory, advokáty a zaměstnanci veřejnoprávních subjektů (až 60 %). I v tomto případě respondenti v otevřených odpovědích upozornili na několik negativních zkušeností se zkoumaným typem jednání, na základě komplexního hodnocení lze však dané zkušenosti charakterizovat spíše jako individuální excesy či starší zkušenosti.

Za hlavní možnosti efektivní eliminace poškozování zájmů dlužníka či věřitele při prodeji exekuovaného majetku respondenti označují důsledné vyvozování odpovědnosti zástupců veřejnoprávních subjektů, exekutorů, advokátů a soudců jejich profesními komorami, resp. kárnými orgány (až 80 %), dále zamezení podnikatelského pojetí činnosti exekutora (až 53 %) a maximální digitalizaci a elektronizaci komunikace exekutorů všemi aktéry za účelem větší transparentnosti a kontrolovatelnosti (až 53 %).

Medializace, trestní stíhání, odsouzení, náhrada škody obětem.“

Vedle silného akcentu na vyšší hrozbu postihu nezákonného postupu exekutoru je třeba zmínit průřezový problém, který představuje ekonomický tlak na exekutory za účelem maximalizace zisku, resp. podnikatelsko-tržní prostředí, ve kterém se pohybují. Z tematického workshopu vyplynulo, že až 40 % exekucí řeší několik velkých exekutorských úřadů, zatímco nemalá část menších exekutorských úřadů ekonomicky neprospívá. V této souvislosti bylo respondenty několikrát poukázáno na profesi notářů, kteří se pohybují ve výrazně stabilnějším prostředí bez zásadního tlaku na jejich tržní chování.

Oprávněnému (věřiteli) je exekutorem či advokátem (zprostředkovatel) slibován za úplatu vyšší komfort (přednostní vyřízení, sleva, vratky) za účelem co největšího počtu exekucí a z toho plynoucího podnikatelského profitu

Až 52 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, byť osobní zkušenost s ní má jen 20 %. Až 45 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání více rozšířená než před 10 lety, zatímco 41 % ji považuje za přibližně stejně rozšířenou. Uvedené výsledky dokumentují, že ekonomická nutnost k tržnímu chování exekutorů je spíše se rozšiřující realitou. Uvedené jednání nutně nemusí být korupční, nicméně nepochybně představuje nestandardní chování nositelů veřejné moci, které může představovat nežádoucí korupční rizika.

V otevřených odpovědích respondentů mimo jiné 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 oprávněnou osobou (věřitelem). Obecně lze konstatovat, že podnikatelské postavení exekutora představuje systémový problém, který může exekutory de facto „tlačit“ k tomu, aby v zájmu ekonomického profitu jednali minimálně nestandardně, v horším případě protiprávně.

„Advokát nabízel balík exekucí, pokud obdrží 50 % z odměny exekutora.“

„Vratka za dodávání exekucí byla přímo součástí smlouvy s oprávněnou.“

„Při jednání s věřitelem jsem jím byl dotázán, zda-li budu účtovat zálohy na exekuce a zda-li budu chtít uhradit nějaké náklady při neúspěšné exekuci.“

Hlavními důvody této formy jednání podle respondentů jsou zejména nastavení systému, který tlačí exekutory k podbízení se věřitelům či zprostředkovatelům (až 79 %), dominance velkých exekutorských úřadů na úkor malých (až 78 %), klientelistické vazby mezi politiky a exekutory s dopadem na legislativní proces (až 75 %) a nerovnoměrné rozdělení exekucí (až 72 %).

Jako možné formy řešení zamezení či alespoň omezení podbízení se exekutorů věřitelům či zprostředkovatelům respondenti uvádějí opakovaně zavedení teritoriality (věcné, územní; až 85 %), přidělování exekutora soudem (až 72 %), princip „jeden dlužník, jeden exekutor“ (až 72 %) a rovnoměrné rozdělení exekucí mezi všechny exekutory (až 69 %).

Jak bylo uvedeno výše, zavedení teritoriality, princip „jeden dlužník, jeden exekutor“, kultivace prostředí sejmutím ekonomického tlaku, resp. podnikatelské motivace, z exekutorů, představují systémová řešení, na jejichž konkrétním provedení však nepanuje potřebná (většinová) expertní a politická shoda. Přesto je uvedené možnosti řešení třeba i s ohledem na eliminaci korupčních rizik považovat za doporučeníhodná, o kterých by se v souvislosti budoucími legislativními návrhy v oblasti exekucí měla vést expertní diskuze.

„Zrušení možnosti oprávněného určovat si exekutora.“

„Zavedení teritoriality.“

Svévolné počínání zaměstnanců exekutorského úřadu vůči dlužníkům, a to bez vědomí samotného exekutora, resp. vedení exekutorského úřadu (absence kontroly)

Až 39 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, osobní zkušenost s ní má jen 18 % respondentů. Osobní zkušenost se svévolným počínáním zaměstnanců exekutorského úřadu mají dlužníci v exekuci, a to 32 %. Lépe než před 10 lety hodnotí zkušenosti s tímto typem jednání až 39 % našich respondentů, zatímco až 31 % ji považuje za stejně rozšířenou. I v tomto případě lze poukázat na mírně zlepšující se trend.

Z četnosti otevřených odpovědí k danému jednání lze nepřekvapivě dovodit, že se jedná o emociálně nepříjemný zážitek, ke kterému se ti co ho zažili, mají potřebu explicitně vyjádřit. Jakkoliv se opět nemusí jednat o jednání motivované korupcí, mají hrubost, nátlak či dokonce vydírání ze strany zaměstnanců exekutorského úřadu potenciál vytvořit prostředí náchylné k závažnějšímu protiprávnímu jednání, včetně takového, které souvisí s korupcí. Nežádoucí jednání zaměstnanců exekutorského úřadu totiž primárně souvisí s absencí jejich kontroly ze strany samotného exekutora.

„Vyhržování dlužníkům, hrubost, nadávky, vydírání rodinných příslušníků.“

„Z logiky věci exekutor nemůže dohlížet na všechny své zaměstnance. Toto je asi v každém odvětví stejné.“

„Na velkých úřadech naprosto běžná praxe – osoba soudního exekutora se zde ani nevyskytuje.“

Jako hlavní důvody svévolného počínání zaměstnanců exekutorského úřadu respondenti na prvních místech uvádějí nastavení systému, který exekutory tlačí

k podbízení se věřitelům či zprostředkovatelům (až 83 %), dominanci velkých exekutorských úřadů na úkor malých (až 66 %) a ekonomickou (podnikatelskou) motivaci exekutorů získat co nejvíce exekucí za jakoukoliv cenu (až 66 %).

Za relevantní formy řešení eliminace tohoto typu jednání respondenti považují rovnoměrné rozdělení exekucí mezi všechny exekutory (až 58 %), zavedení principu „jeden dlužník, jeden exekutor“ (až 58 %), a důsledné vyvozování odpovědnosti zástupců veřejnoprávních subjektů, exekutorů, advokátů a soudců jejich profesními komorami, resp. kárnými orgány (až 58 %). V rámci otevřených odpovědí zaznávají návrhy na zákaz mobiliárních exekucí, při nichž dochází zřejmě nejčastěji k nestandardnímu jednání zaměstnanců exekutorských úřadů. Současně je však třeba upozornit na riziko subjektivně negativního vnímání jednání zaměstnanců exekutorských úřadů ze strany dlužníků, kteří jsou vystaveni legitimnímu požadavku na plnění zákonných či smluvních povinností. Současně je třeba jako preventivní prvek zmínit potřebu důsledné kontroly zaměstnanců ze strany nadřízeného (exekutora). Z otevřených odpovědí vyplynulo několik poznatků týkajících se v zásadě nedostatečného plnění personálních a řídicích povinností ze strany vedení exekutorského úřadu, čímž může snadněji docházet k protiprávnímu jednání ze strany jeho zaměstnanců.

„Nejefektivnější by byl zákaz mobiliárních exekucí, jehož vhodnost nicméně může být diskutabilní (exekuce luxusních movitých předmětů). Jako alternativa se nabízí vzdělávání a kontrola zaměstnanců, pořizování záznamů, důsledný dohled.“

„Důsledná kontrola exekutora soudem.“

5.5.5. Možné formy korupce související s činností veřejnoprávních subjektů

Klientelistické přidělování exekucí známým či spřáteleným exekutorům ze strany veřejnoprávních subjektů

Až 49 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, osobní zkušenost s ní má až 23 % respondentů, dlužníci vykazují s tímto jednáním až 36% osobní zkušenost. Až 47 % našich respondentů se domnívá, že je dané jednání rozšířené stejně jako před 10 lety. Z hlediska jeho výskytu tak lze konstatovat stagnaci.

Klientelistické přidělování exekucí známým či spřáteleným exekutorům ze strany veřejnoprávních subjektů lze hodnotit jako rozšířené a společensky závažné. V praxi dochází, resp. může docházet, k přidělování exekucí na základě politického rozhodnutí bez řádné soutěže, případně fingované soutěže. Veřejnoprávní subjekty coby velcí věřitelé (zdravotní pojišťovny, dopravní podniky, obce, kraje) představují lukrativní „klienty“, jejichž počínání by však mělo podléhat elementárním prvkům transparentní soutěže.

„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.“

„Při rozhovorech s věřiteli nebo advokáty jsem zjistil, že někteří veřejnoprávní věřitelé dávají opakovaně návrhy na nařízení exekuce stejným soudním exekutorům.“

„Při zastupování veřejnoprávní instituce pokyn klienta podávat exekuce ke konkrétnímu exekutorovi.“

Není náhodou, že hlavním důvodem pro výskyt takového jednání je dominance exekutorských úřadů na úkor malých (až 77 %). Dalšími důvody jsou nastavení systému, který tlačí exekutory k podbízení se věřitelům či zprostředkovatelům (až 65 %) a klientelistické vazby mezi exekutory, advokáty a zaměstnanci veřejnoprávních subjektů (až 62 %). Z diskuze na tematickém workshopu vyplynul určitý střet pohledů, kdy zástupci obcí argumentují motivací obcí chovat se ekonomicky, efektivně a tím pádem přidělovat exekuce exekutorům, kteří učiní výhodnou nabídku či je u nich pravděpodobnost vysoké efektivity. Oproti tomu zástupci dlužníků argumentují potřebou zavedení místní příslušnosti, neboť nepovažují za únosné, aby dlužníci čelili exekucím vedeným ze strany většího počtu exekutorů.

Jako nejúčelnější způsoby eliminace klientelistického přidělování exekucí ze strany veřejnoprávních subjektů respondenti považují zavedení teritoriality (až 94 %), přidělování exekutora soudem (až 74 %), rovnoměrné rozdělení exekucí mezi všechny exekutory (až 70 %) a zavedení principu „jeden dlužník, jeden

„Transparentní přidělování exekucí jako dědická řízení u notářů na základě teritoriality.“

„Jde zejména o korupci ve veřejnoprávní sféře. Tudíž co největší transparentnost této sféry.“

exekutor“ (až 68 %). Výčet respondenty preferovaných řešení potvrzuje legitimitu pokračování debaty na téma zavedení funkční teritoriality.

5.5.6. Možné formy korupce související s činností soudců

Korupční tlaky na exekuční soudce, resp. ovlivňování jejich úkonů prostřednictvím klientelismu, za úplaty či protislužbu

Pozitivní výsledky průzkumu lze spatřovat v oblasti korupčních tlaků na exekuční soudce. V rámci expertních rozhovorů se tato možná forma korupčního jednání objevila jako možná a v minulosti se vyskytující, nicméně aktuálně se na základě systémového nastavení jedná o typ jednání s minimálním rizikem výskytu. Současně je třeba zdůraznit, že se k tomuto typu jednání vyjádřil nízký počet respondentů, což může mít na interpretaci výsledků průzkumu zavádějící vliv. Konkrétně až 50 % respondentů o tomto typu jednání nikdy neslyšelo, osobní zkušenost s ním má pouze 7 % našich respondentů. Až 50 % našich respondentů si myslí, že se situace v této oblasti za posledních 10 let zlepšila, 25 % považuje situaci za konstantní.

Účastníci tematického workshopu jednotně hodnotili výskyt možné korupce v souvislosti s činností soudců za marginální. Díky systémovým krokům se v uplynulých letech podařilo situaci v této oblasti významně zlepšit. Vzhledem k nízkému počtu respondentů a velmi pravděpodobně nízkému výskytu tohoto typu jednání není relevantní analyzovat jeho důvody a možné způsoby řešení.

5.5.7. Možné formy korupce související s legislativním procesem

Netransparentní, klientelistickými vazbami či za úplatu/protislužbu ovlivněný legislativní proces týkající se zejména právního rámce

Až 55 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, přičemž osobní zkušenost s ním má jen 18 % našich respondentů, což je zjevně způsobeno omezeným počtem aktérů participujících na legislativním procesu. Na výsledky průzkumu u tohoto typu jednání mají evidentní vliv mediální informace o aktivitách konkrétního poslance, který podá pozměňovací návrh k novele exekučního řádu, případně jiného relevantního právního předpisu. Srovnání aktuálního stavu se situací před 10 lety vychází nejednoznačně, 35 % našich respondentů považuje situaci za stejnou jako před 10 lety, 25 % našich respondentů za lepší, zatímco 20 % našich respondentů považuje daný typ jednání za všeobecně rozšířený. Přes stagnaci výskytu daného jednání lze jeho závažnost, spočívající nejčastěji ve zlobbování poslance či jeho spřátelený vztah (na základě mediálních zjištění) k exekutorovi, považovat za značnou.

Z otevřených odpovědí vyplývá velké množství případů konkrétních politiků (průřezově politickým spektrem) nakloněných zejména zájmům velkých exekutorských úřadů. Prosazování zájmů voličských či profesních skupin je legitimní, mělo by se tak však dít transparentně. Současně zůstává nezodpovězenou otázkou, zda předkládání pozměňovacích návrhů zejména k novele exekučního řádu je motivováno osobním přesvědčením daného poslance o správnosti navrhovaného řešení nebo i zjištěnými důvody. Je v rozporu se zájmy poslanců a jejich reputace, aby taková podezření v souvislosti s výkonem jejich mandátu vyvstávala, proto se jeví jako žádoucí umožnit větší veřejnou kontrolu legislativního procesu.

„Černý diář poslance Faltýnka a další známé kauzy.“

„Úplatek poslanci PČR za hlasování proti místní příslušnosti soudních exekutorů.“

„Viděli jsme, jakým způsobem Jaroslav Faltýnek, který má vazby na největší exekutorské úřady, intervenoval proti navrhovaným změnám exekučního řádu.“

Během schvalování novely 286/2021 Sb. bylo zjevné, že řada pozměňovacích návrhů z řad jednotlivých poslanců byla výsledkem lobbyingu, aniž by bylo zřejmé, kdo za danou úpravou stojí.“

Faltýnek a Radim Fiala ve spolupráci s ODS vždycky zajistili, aby zákony dopadly pro exekutory.“

Za hlavní důvody netransparentního legislativního procesu v oblasti exekucí respondenti považují ekonomickou (podnikatelskou) motivaci exekutorů získat co nejvíce exekucí za jakoukoli cenu (až 83 %), klientelistické vazby mezi politiky a exekutory s dopadem na legislativní proces (až 81 %), dominanci velkých exekutorských úřadů na úkor malých (až 70 %) a nastavení systému, který tlačí exekutory k podbízení se věřitelům či zprostředkovatelům (až 64 %).

Oproti jiným zkoumaným typům jednání se objevují nové možnosti řešení eliminace daného typu jednání: transparentnější legislativní proces (např. povinnost provést hodnocení dopadů regulace u pozměňovacích návrhů, resp. redukovat možnosti podání pozměňovacích návrhů poslanci; až 64 %) a zavedení regulace lobbování (až 58 %).

„Radikálním řešením eliminujícím riziko by bylo zestátnění exekutorů/odstranění podnikatelské povahy, které by odstranilo ekonomické pobídky k lobbování (ale má jiné negativní aspekty); částečně k témuž cíli vedou kroky vyrovnávající velikost jednotlivých úřadů – odstraní se lobbování individuální, ne už však kolektivní. V každém případě by byl vhodný transparentnější legislativní proces (zejména poslanecké a pozměňovací návrhy), regulace lobbování, užitečný je i tlak neziskového sektoru a veřejnosti.“

5.5.8. Shrnutí a doporučení

Na základě provedeného výzkumu lze učinit několik závěrů:

- V sektoru se objevují možné formy korupčního jednání související s činností exekutorů, veřejnoprávních subjektů, politiků a v minimální míře soudců.
- Některé formy zkoumaných jednání jsou nebo mohou být legální, nicméně jsou minimálně neetické a mají zásadní dopad život dlužníků.
- Situace se z hlediska korupčních rizik v sektoru exekucí nezhoršuje, spíše se mírně zlepšuje, nicméně nadále zůstává neuspokojující.

Z výsledků průzkumu a následné diskuze na tematickém workshopu lze pro futuro doporučit následující opatření:

- **Posílení digitalizace exekučního řízení a elektronizace komunikace exekutorů** představuje relativně nesporné opatření mající potenciál významně zvýšit transparentnost celého procesu a tím i aktérů na něm participujících. Konkrétně panuje všeobecná shoda na potřebě **zavedení elektronického jednotného exekučního spisu**. Ministerstvo spravedlnosti postupně realizuje kroky potřebné k jeho zavedení.
- **Zavedení zákonné regulace lobbování** je nejefektivnějším možným způsobem, jak významně učinit legislativní proces transparentnější. Na zavedení regulace lobbování mezi stakeholdery a politiky nepanuje shoda, nicméně schválení funkční regulace lobbování je závazkem České republiky vyplývajícím z Národního plánu obnovy, přičemž je na něj navázáno čerpání značného množství finančních prostředků mimo jiné za účelem oživení hospodářství a ekonomiky. Funkční regulace lobbování má být přijata do 30. 6. 2025 s tím, že nabytí účinností se předpokládá k 1. 7. 2025.
- Z výsledků průzkumu vyplývá velmi **silná společenská poptávka po zavedení teritoriality exekutorů**. Řešitelé průzkumu nemají kompetenci k tomu, hodnotit jaká podoba teritoriality exekutorů by byla efektivní a vhodná v prostředí České republiky, nicméně jsou přesvědčeni, že výsledky

realizovaného průzkumu je třeba interpretovat minimálně tak, že je nezbytné vést o zavedení teritoriality a s tím spojenými benefity v následujícím období důkladnou diskuzi.

- Jako odvážný a stěží prosaditelný se jeví **požadavek na hodnocení dopadů regulace u pozměňovacích návrhů**. Kultivace podávání pozměňovacích návrhů ze strany poslanců by nepochybně přispěla větší důvěře veřejnosti v přijímání legislativních změn, současně jsou si řešitelé průzkumu vědomí ústavněprávních konsekvencí výkonu funkce poslance, proto toto potenciální opatření předkládají spíše k expertní diskuzi, než v naději, že by se ho podařilo prosadit.

5.6. Stavební/územní řízení

Sektor stavebnictví je považován za jeden z nejkorumpovanějších (Bowen, Edwards, and Cattell 2012; Monteiro, Masiero, and Souza 2020; Sohail and Cavill 2008). Množství prostředků, které do tohoto sektoru plyne a komplexita uskutečňovaných projektů poskytuje živnou půdu pro korupci (Shan et al. 2020). Někteří autoři odhadují, že korupce v globálním stavebním sektoru může odčerpat až 30 % použitých fondů (World Economic Forum 2016). V České republice výzkumný projekt CEEC realizoval rozsáhlý výzkum byznysového prostředí ve stavebnictví. Podle zprávy z tohoto výzkumu až 40 % stavebních společností uvedlo, že po nich byl od zadavatele požadován úplatek, jako podmínka získání kontraktu (CEEC Research 2009). Podle jiného výzkumu, 40 % stavebních firem zaznamenalo korupční pokusy od subdodavatelů (Lidovky.cz 2017).

5.6.1. Respondenti

V sektoru stavebního a územního řízení bylo realizováno 5 rozhovorů s experty (developer, architekt, zástupce veřejného sektoru, zástupce nestátní neziskové organizace, advokát). Hlavními identifikovanými oblastmi, které vyplynuly z rozhovorů s experty, jsou uplácení, nátlak, netransparentnost při projednávání a schvalování územního plánu, korupce v rámci stavebního řízení (stavební povolení, legalizace černé stavby, zvýšení zastavovacího koeficientu), vydírání investorů šikanózními podněty třetí strany a korupce mezi dodavateli a subdodavateli. Výsledná data naznačují, že popis situace na základě hloubkových rozhovorů s experty identifikuje základní problémy v sektoru správně.

V rámci online dotazníkového průzkumu bylo získáno 116 odpovědí insiderů. Rozložení respondentů v dotazníku je uvedeno níže. Ze všech zkoumaných sektorů byla v sektoru stavebního a územního řízení návratnost vyplněných dotazníků nejnižší. Proč tomu tak je, není jednoznačně zřejmé a nabízí se vícero možných interpretací. Mimo jiné se může jednat o neochotu insiderů sdílet informace o výskytu korupce v sektoru, ve kterém se pohybují. 10-20% návratnost vyplněných

dotazníků, výsledný počet respondentů a jejich proporcionalní složení nicméně představují dostatečně velký vzorek k tomu, aby bylo možné kvalitativně zhodnotit výsledná data.

TABULKA 24: SKUPINY RESPONDENTŮ VE STAVEBNÍM A ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ

| Typy respondentů | Počet |
|---|------------|
| Zaměstnanec stavebního odboru/stavebního úřadu | 39 |
| Advokátní kancelář | 14 |
| Člen zastupitelstva/rady, zástupce exekutivy | 14 |
| Advokát | 14 |
| OČTŘ | 13 |
| Investor, developer, majitel stavební firmy | 12 |
| Občan (např. žadatel o stavební povolení) | 8 |
| Zaměstnanec stavební firmy | 7 |
| Zástupce nestátní neziskové organizace | 7 |
| Zaměstnanec obecního/stavebního úřadu, jiného dotčeného úřadu | 4 |
| Celkem | 116 |

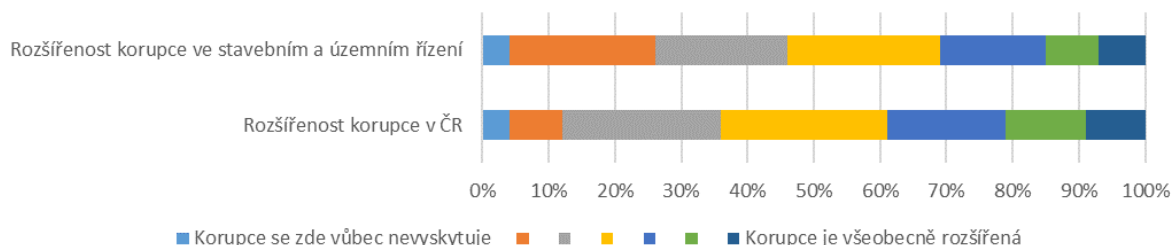
V průběhu realizace online dotazníkového průzkumu probíhala rozsáhlá legislativní změna v oblasti stavebního řízení. Zatímco vláda Andreje Babiše schválila nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon), následující vláda Petra Fialy schválila jeho rozsáhlou novelizaci, kterou se mimo jiné zrušilo původně schválené zřízení Nejvyššího stavebního úřadu. Novelizovaný stavební zákon již rovněž nepracuje s procesem „územního řízení“, nýbrž s procesem „územního plánování“ a „stavebního řízení“. Řešitelé projektu v závěrečné zprávě z důvodu zachování kontinuity nadále používají i původně legislativně zakotvený termín „územní řízení“, jakkoliv v uplynulých dvou letech došlo k jeho vypuštění z platné legislativy.

5.6.2. Rozšířenost korupce v sektoru stavebního a územního řízení

Nemovitosti a development jsou multifaktorový obor, ve kterém se pracuje s projektováním, marketingem, právem, ekonomikou a financemi. V oblasti nemovitostí je vždy velký objem financí, a to ze strany jednotlivce, tak developera/investora, což s sebou nese značný korupční potenciál. Proces územního plánování je pro většinu obyvatel složitý a nerozumí mu, snadno se v rámci něho „schová“ problém, resp. korupční riziko, lze tak vytvářet vysoké virtuální položky, které se složitě odhalují. Míru korupce v sektoru je obtížné kvalifikovat, objevují se v ní rozličné formy možného korupčního či neetického jednání. Rozšířenost korupce v sektoru stavebního a územního řízení hodnotí naši respondenti mírně lépe jak celkovou situaci v ČR. Konkrétně, až 31 % našich respondentů si myslí, že korupce v sektoru stavebního a územního řízení je rozšířená, zatímco 46 % našich respondentů si myslí, že se v něm korupce spíše

nevyskytuje, 23 % respondentů je indiferentních. Oproti tomu míru rozšíření korupce v ČR vnímají naši respondenti tak, že si 36 % z nich myslí, že spíše či vůbec nevyskytuje, 39 % si myslí, že je rozšířená, zatímco 25 % se nepřiklání ani k jednomu pólu (Graf 25).

GRAF 25: ROZŠÍŘENOST KORUPCE VE STAVEBNÍM A ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ



Při určité míře zobecnění a komplexním posouzení odpovědí respondentů lze konstatovat, že se situace v sektoru stavebního a územního řízení oproti situaci před 10 lety mírně zlepšila či alespoň nezhoršila. Až 43 % našich respondentů si myslí, že je korupce v sektoru méně rozšířená, až 42 % si myslí, že je korupce stejně rozšířená a jen 15 % si myslí, že se situace v sektoru z hlediska korupce zhoršila.

Zatímco empiricky a na základě mediálních informací lze nabýt dojmu, že korupce v sektoru stavebního a územního řízení je poměrně rozšířená, z rozhovorů s experty a níže popsaných výsledků dotazníkového průzkumu vyplývá, že aktéři fungující v rámci sektoru míru výskytu korupce nevnímají intenzivně a spíše poukazují na mediálně známé excesy než existenci systémové korupce v sektoru.

5.6.3. Možné formy a výskyt korupčního jednání v sektoru stavebního a územního řízení

Možné formy korupčního jednání v sektoru stavebního a územního řízení je třeba chápat nejširším možným způsobem, tj. vedle samotné korupce, prvků netransparentnosti či klientelismu, se může jednat o formy jednání činěné např. na základě platné legislativy, nicméně mající korupční potenciál a vytvářející předpolí pro korupční či jiné nežádoucí protiprávní jednání.

Možné formy korupčního jednání v sektoru územního a stavebního řízení lze strukturovat na takové, které souvisí s územním plánováním a územním řízením, stavebním řízením a ostatní, stěžejí podřaditelné pod některou z citovaných oblastí.

Podle dotazovaných expertů se v tomto sektoru velmi často jedná zejména o drobnou (petty) korupci, tedy uplácení s cílem získat stavební povolení. Nemusí se jednat nutně o úplatek ve finanční podobě, ale může zahrnovat poskytnutí určitých služeb, darů, příspěvků na nějaký propojený účel. Délka schvalovacího procesu vede totiž k investorské nejistotě a umožňuje vydírat/využívat zájem investorů o urychlení procesu, a to i formou úplatku.

„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.“

Na druhou stranu územní plánování představuje dostatek příležitostí k velké korupci. Změna v jednotlivých zónách může významným způsobem změnit hodnotu pozemků a to nikoli pouze změnou forem využití pozemků, ale změnou koeficientů vztahujících se k zastavitelnosti (buildability). Sektor územního plánování přirozeně představuje systém propojující politiky, lobbisty, úředníky a investory. Navíc se jedná o velmi komplexní a složitý systém, což umožňuje, že prosazování partikulárních zájmů může být jednodušší, než se na první pohled může zdát.

Experti řadí netransparentnost jako jeden z nejvýznamnějších důvodů korupce jak u stavebního řízení, tak u územního plánování. Získání stavebního povolení představuje v ČR mimořádně dlouhý a složitý proces, přičemž rozhodování relevantních úřadů je nekoordinované a do značné míry nepředvídatelné. Nedokončená digitalizace otevírá prostor pro korupci a nutí žadatele případně „obejít“ úřední cesty a získat individuální povolení.

„Důvodem je neprůhledný, složitý proces stavebního řízení a značný počet lidí, kteří mají poměrně velké pravomoci a jsou velmi špatně placeni...“

V oblasti územního plánování se netransparentnost primárně váže na neprůhlednou komunikaci mezi úřady a na absenci reálného plánu městského rozvoje (urban development plan). Obecní zastupitelé často hlasují o něčem, o čem nemají vůbec žádnou představu.

Experti také vnímají vazbu mezi rozhodováním úřadů a politickou reprezentací jako problematickou. Otázka územního plánování je často využívána v kampaních obecních politiků, ačkoli, striktně vzato, politická reprezentace by neměla mít reálný vliv ve věcech stavebního řízení. Navíc struktura jednotlivých aktérů (stakeholders) často představuje síť klientelistických vazeb a střetu zájmů.

Někteří experti považují korupci ve stavebním sektoru za něco, co automaticky vyplývá z objemu bohatství, které tento sektor generuje. Nový stavební zákon může v některých aspektech přinést zlepšení, např. zkrácením procesu získání stavebního povolení. Na druhé straně může ale vést k nežádoucí koncentraci rozhodovacích pravomocí, což může otevřít nové korupční příležitosti.

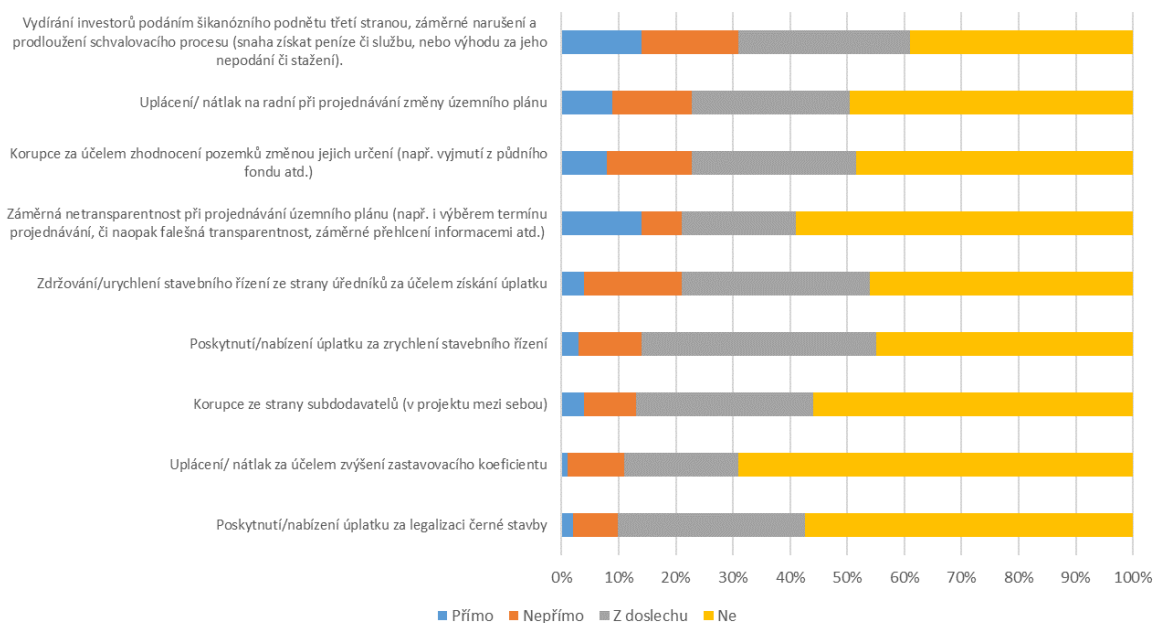
Společným prvkem řešení navrhaných experty při rozhovorech je transparentnost, ať již v podobě digitalizace, zjednodušení celého procesu,

přenesení rozhodovací pravomoci z dosahu politického tlaku obecních politických reprezentací, vytvoření uceleného modelu územního plánování a lepší komunikaci směrem k veřejnosti. Osvětové působení může také hrát významnou roli v boji proti korupci, např. prostřednictvím kampaní zaměřených na vnímání rizik korupce v tomto sektoru.

Největší osobní zkušenost s možným korupčním jednáním mají naši respondenti v souvislosti s vydíráním investorů podáním šikanózního podnětu třetí stranou, záměrným narušením a prodlužováním schvalovacího procesu (snaha získat peníze či službu nebo výhodu za jeho nepodání či stažení) a dále se záměrnou netransparentností při projednávání územního plánu (např. výběrem termínu projednávání, falešnou transparentností či záměrným přehlacením informacemi). S uvedenými formami jednání má osobní zkušenost až 14 % našich respondentů.

Z průzkumu u nemalého počtu zkoumaných forem jednání vyplývá marginální zkušenost našich respondentů s jejich výskytem. Podrobně jsou tyto formy jednání včetně možné interpretace jejich nízkého výskytu popsány v následujících kapitolách.

GRAF Č. 24: MOŽNÉ FORMY KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ V SEKTORU STAVEBNÍHO/ÚZEMNÍHO ŘÍZENÍ



5.6.4. Možné formy korupce související s územním plánováním/územním řízením

Záměrná netransparentnost při projednávání územního plánu (např. i výběrem termínu projednávání či naopak falešná transparentnost, záměrné zahlcení informacemi atd.)

Až 13 % našich respondentů se domnívá, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, osobní zkušenost s touto formou jednání má až 14 % našich respondentů. Naopak až 59 % našich respondentů s touto formou jednání nemá žádnou zkušenost. 7 % našich respondentů s ní má jen nepřímou zkušenost, 20 % našich respondentů o ní ví z doslechu. Interpretace uvedených hodnot je poněkud rozporuplná. V rámci zkoumaného sektoru se společně s možným vydíráním investorů podáním šikanózního podnětu třetí stranou a záměrným narušením a prodloužením schvalovacího procesu jedná o nejvyšší podíl osob s osobní zkušeností s určitou formou jednání. Oproti tomu podíl respondentů, kteří o uvedené formě jednání nikdy neslyšeli, resp. s ní nemají žádnou zkušenost, je jeden z nejvyšších v rámci srovnání všech zkoumaných forem možného korupčního jednání.

Až 53 % našich respondentů má za to, že tato forma možného korupčního jednání je zhruba stejně rozšířená jako před 10 lety. Až 28 % našich respondentů považuje situaci za lepší, zatímco 18 % za horší. Na základě uvedených hodnot lze konstatovat stagnaci výskytu daného typu jednání s mírným příklonem ke zlepšujícímu se trendu.

„Celkem běžná praxe obcí, které nechtějí, aby do projednávání územního plánu vstupovala veřejnost, běžně se vybírají termíny buď kolem Vánoc nebo během prázdnin.“

„Prezentace změny územního plánu jinak, než byl její skutečný obsah (tj. zlehčování dopadů a významu dané změny vůči veřejnosti).“

„Změny územního plánu jsou často předjednány na neformálních schůzích zastupitelstva či s jednotlivými zastupiteli. Na oficiálně svolaném zastupitelstvu už pak žádná skutečná debata neprobíhá a vše se jen formálně schvává. Neformální jednání není samo o sobě špatně, bez něj se nic složitějšího domluvit nedá. Jde de facto o legální lobbying, který však není transparentní, protože chybí právní úprava.“

Zatímco výše uvedené výsledky působí spíše kontradiktorním dojmem, tak z četnosti otevřených odpovědí lze dovozovat, že tato forma jednání mezi respondenty silně rezonuje. Opakují se v nich konkrétní informace o záměrně nevhodně stanovených termínech projednávání územního plánu zastupitelstvem,

zákulisním předjednávání navrhovaných změn či záměrném zahlcování informace s cílem zhoršit přístup k podstatným informacím.

Jako nejmarkantnější důvod výskytu této formy jednání respondenti uvádějí střety zájmů a politické tlaky (až 58 %), nedostatečný postih pachatelů korupce (až 56 %), nejasnou, případně neexistující koncepci rozvoje měst (až 56 %) a nejasnou odpovědnost za rozvoj města (přenesená působnost státní správy – lokální politik je odpovědný za výsledek, ale proces rozhodování mají v rukou státní úředníci; až 55 %).

Za hlavní nástroje řešení respondenti považují revizi a vyhodnocení stávající úpravy stavebního řízení a územního plánování (až 54 %), koncepční, vzájemně provázaný přístup k rozvoji území na všech úrovních (stát, kraj, obec; až 54 %) a digitalizaci podkladů pro rozhodování (až 50 %). V rámci otevřených odpovědí zazněl vedle řady spíše obecnějších návrhů na zlepšení konkrétní návrh, aby se zavedly povinné regulační plány na vybrané typy území (brownfieldy, zelené louky) a dále, aby se plánovalo ve větším detailu a s povinným robustním zapojením místních aktérů (veřejnost zájmová sdružení).

„Povinné regulační plány na vybrané typy území (brownfieldy, zelené louky) – plánovat na menším území, ve větším detailu a s povinným robustním zapojením místních aktérů (veřejnosti, zájmových sdružení).“

Uplácení/nátlak na radní při projednávání změny územního plánu

Až 22 % našich respondentů se domnívá, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, osobní zkušenost s touto formou jednání má až 9 % našich respondentů. Naopak až 50 % našich respondentů s touto formou jednání nemá žádnou zkušenost. 14 % našich respondentů s ní má jen nepřímou zkušenost, 28 % našich respondentů o ní ví z doslechu. Přestože se jedná o mediálně poměrně často prezentované případy, je překvapivé, že z výsledků průzkumu vyplývá poměrně velký podíl respondentů, kteří o daném typu jednání neslyšeli, resp. s ním mají nulové zkušenosti. Nelze vyloučit, že na výsledné hodnoty má významný vliv nižší počet respondentů vyjadřujících se k této formě jednání. Pokud by výsledky průzkumu poskytovaly věrný obraz četnosti uplácení či nátlaku na radní či zastupitele při projednávání změny územního plánu, pak lze konstatovat, že mediální kauzy představují spíše individuální excesy, nikoliv systémovou záležitost v rámci daného sektoru.

Až 44 % našich respondentů má za to, že tato forma možného korupčního jednání je zhruba stejně rozšířená jako před 10 lety, 22 % našich respondentů považuje situaci za lepší, zatímco 34 % za horší. Oproti většině ostatních zkoumaných typů jednání lze u tohoto pozorovat stagnaci s příklonem ke zhoršení, což může více odrážet četnost medializovaných kauz ve veřejném prostoru. V otevřených odpovědích bylo uvedeno několik konkrétních zkušeností s přijímáním darů lokálních politiků od zájmových subjektů, sponzoring politické strany či volební kampaně developerem, zpracování podkladů a argumentace pro lokálního politika investorem apod.

„Celá řada situací, kdy jsou zastupitelům nabízeny „drobné dárky“ za schválení změny územního plánu, až po řadu trestních oznámení za hlasování nebo proti navrhované změně.“

„Typická situace – politické strany spolupracující s businessem (placení kampaně, sponzorské příspěvky, účast na akcích) mají tendenci tlačit na obsah ÚPD. Zastupitelé/radní pak dostávají přímo argumenty od developera.“

„Nátlak vyhrožováním požadavku náhrady škody po obci ať už v důsledku tvrzeného poškození zrušením zastavitelnosti, nebo využití dřívějším zastupitelstvem uzavřených velmi nevýhodných smluv.“

Za hlavní důvody výskytu této formy jednání respondenti uvádějí nedostatečný postih pachatelů korupce (až 70 %), střety zájmů a politické tlaky (až 70 %), chybějící definice a úprava plateb za zhodnocení pozemku (až 64 %) a nejasnou odpovědnost za rozvoj města (přenesená působnost státní správy – lokální politik je odpovědný za výsledek, ale proces rozhodování mají v rukou státní úředníci; až 58 %)

Za účinné nástroje řešení respondenti považují koncepční, vzájemně provázaný přístup k rozvoji území na všech úrovních (stát, kraj, obec; až 64 %), jasné nastavení dělby pravomocí mezi stát a samosprávy (až 62 %) a revizi a vyhodnocení stávající úpravy stavebního řízení a územního plánování (až 58 %). Otevřené odpovědi obsahují v zásadě obecný apel na transparentní legislativu, stanovení jasných pravidel a odpovědnosti či větší postih protiprávně jednajících osob.

„Jedná se fakticky o politiku, na jejíž podobu má vliv veřejnost a veřejné mínění. Nezájem veřejnosti o okolní dění vytváří toto prostředí. Takže řešení je asi v edukaci veřejnosti a odbourávání nezájmu, přijmutí odpovědnosti.“

Korupce za účelem zhodnocení pozemků změnou jejich určení

Až 25 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, byť osobní zkušenost s ní má jen 8 %. Až 49 % našich respondentů o této formě jednání nikdy neslyšelo, 15 % jich má nepřímou zkušenost a 29 % o ní ví z doslechu. Až 60 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání stejně rozšířená jako před 10 lety, zatímco 27 % považuje situaci za lepší a 14 % za horší. Nejen z výsledků zkoumání tohoto typu jednání je dle řešitelů projektu patrná specifická sektorová stavebního a územního řízení, kterému široká veřejnost dostatečně nerozumí a konkrétní interakce aktérů v sektoru jsou podmíněny jejich „exkluzivním“ postavením. Konkrétně v tomto případě lze konstatovat, že otázka zhodnocení pozemků změnou jejich určení, je komplikovaná a pro širší veřejnost zaměnitelná s jinými formami netransparentnosti či protiprávního jednání. V otevřených odpovědích je uvedeno několik zmínek o případech, kdy si vládnoucí lokální politici prosadili změnu určení pozemků, aby na nich následně mohla probíhat výstavba realizovaná spřátelenými subjekty.

„Naprosto běžně si místostarostové od obcí skupují pozemky a následně mění územní plány.“

Hlavními důvody této formy jednání jsou podle respondentů zejména střety zájmů a politické tlaky (až 64 %), nejasná odpovědnost za rozvoj města (přenesená působnost státní správy – lokální politik je zodpovědný za výsledek, ale proces rozhodování mají v rukou státní úředníci, až 66 %) a nízká úroveň etických hodnot úředníků či vedoucích pracovníků (až 57 %).

Jako účinné nástroje eliminace tohoto typu jednání respondenti uvádějí primárně revizi a vyhodnocování stávající úpravy stavebního řízení a územního plánování (až 57 %), efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení (až 53 %), koncepční, vzájemně provázaný přístup k rozvoji území na všech úrovních (stát, kraj, obce; až 53 %) a jasné nastavení dělby pravomocí mezi stát a samosprávu (až 50 %). V otevřených odpovědích se dále jako možná forma řešení objevuje zmenšení ekonomického výnosu ze změn územního plánu, jejich snazší zrušitelnost a tím pádem menší motivace korumpovat.

Účastníci tematického workshopu konstatovali výskyt tohoto typu jednání a apelovali na větší edukaci participujících osob včetně požadavku na vydání odpovídající metodiky Ministerstvem pro místní rozvoj.

„Jasně daná a jednoduchá pravidla a zodpovědnost.“

„Zmenšení ekonomického výnosu ze změn ÚPn, jejich snazší zrušitelnost = menší motivace korumpovat.“

„Povinné regulační plány s robustní participací aktérů.“

Uplácení/nátlak za účelem zvýšení zastavovacího koeficientu

Výskyt této formy jednání je dle odpovědí našich respondentů zcela marginální. Z expertních rozhovorů vyplynula její určitá relevance, resp. výskyt, získané hodnoty však mimo jiné ukazují na její značnou specifickou a zřejmě i zaměnitelnost s jinými formami jednání zkoumanými v sektoru. Konkrétně, 69 % našich respondentů o této formě jednání nikdy neslyšelo, osobní zkušenost s ní má jen 1 % našich respondentů. Až 67 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání stejně rozšířená jako před 10 lety, 17 % považuje situaci za lepší, 17 % za horší. Z otevřených odpovědí vyplývá negativní zkušenost s dřívějším navyšováním koeficientů v Praze a jejích městských částech. Z diskuze na tematickém workshopu vyplynulo, že zastavovací koeficient nemá skoro žádná obec s výjimkou Prahy, tím lze přesvědčivě vysvětlit nízké zkušenosti respondentů s tímto jednáním, resp. nízkou návratnost vyplněných odpovědí související s ním.

„Konkrétní kauzy na městských částech, vyprávění místních občanů nebo zastupitelů.“

„Řadu let probíhalo navyšování koeficientů v Praze bez řádného projednání, v rozporu se zákonem. Dosud za tuto nezákonnou praxi nebyl nikdo potrestán. V současné době se zase kouzlí s koeficientem S – tedy koeficientem, který umožňuje ad hoc stanovit objem zástavby.“

Pro úplnost je třeba uvést, že hlavními důvody existence této formy jednání jsou zejména chybějící definice a úprava plateb za zhodnocení pozemku a velký objem financí v sektoru, který vytváří přirozené podhoubí pro korupci. Respondenti považují v tomto případě za vhodnou prevenci aktivity protikorupčních organizací a občanské společnosti, protikorupční rétoriku a propagaci pozitivních případů. Jeden z respondentů vidí klíč k řešení v rychlejším soudním řízení, kdy podle něj konstatování nezákonnosti určitého typu navyšení koeficientu trvá 3 roky. Během

této doby je pak v Praze přijato několik desítek, až stovek obdobných změn a ne všechny jsou pak napadeny a zrušeny.

5.6.5. Možné formy korupce související se stavebním řízením

Vydírání investorů podáním šikanózního podnětu třetí stranou, záměrné narušení a prodloužení schvalovacího procesu (snaha získat peníze či službu nebo výhodu za jeho nepodání či stažení)

„Rychlejší soudní řízení. Konstatování nezákonnosti určitého typu navýšení koeficientu trvá cca 3 roky (krajský soud, NSS). V tomto období je pak přijato v případě Prahy několik desítek až stovek obdobných změn a ne všechny jsou pak napadeny a zrušeny.“

Až 23 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, osobní zkušenost s ní má až 14 % našich respondentů, což je společně se záměrnou netransparentností při změnách územního plánu nejvyšší výskyt osobní zkušenosti s některým typem jednání v rámci zkoumaného sektoru.

Až 50 % respondentů se domnívá, že se tato forma jednání vyskytuje ve stejné míře jako před 10 lety, až 32 % si myslí, že je méně rozšířená, 19 % si myslí, že je rozšířená více.

„Podávání námitek v řízení, kdy investorovi bylo údajně sděleno, že tyto budou zopakovány v odvolacím řízení, čímž se prodlouží celý povolovací proces, pokud se s tímto účastníkem nedohodne jinak.“

„Šikanózní podání sousedních majitelů pozemků, podávání různých stížností na stavební úřad a nesouhlas se vstupem na jejich pozemky v průběhu stavby, nesouhlas s výstavbou lešení nad jejich pozemkem i když bez vlivu na jejich nemovitosti a následný slib bezproblémového dokončení stavby pod podmínkou úplaty.“

„Jde zejména o praktiky „ekologických“ aktivistů, kteří podávají nesmyslné a vykonstruované podněty do řízení za účelem vydírání investora, např. přinesou na staveniště chráněný druh, který tam následně „objeví“ a žádají buď nerealizaci investice nebo finance na „sanaci“ prostoru tj. přenesení těchto živočichů na jiné místo, případně finance na zpracování „studie“ na eliminaci negativního vlivu stavby na „nalezeného“ živočicha.“

Četnost otevřených odpovědí a zjištěné hodnoty i přes původní pochybnosti řešitelů projektu o potřebě zkoumání tohoto typu jednání ukazují, že se jedná o palčivý aktuální problém. Respondenti poukazují na celou řadu konkrétních případů souvisejících s blokadou výstavby ze strany environmentálních organizací, vyvolaných sousedskými spory, případně přístupem ze strany obce nebo jejího konkrétního funkcionáře. Zástupci stakeholderů na tematickém workshopu mimo jiné poukazovali na velmi vleklé řízení v případě sousedských sporů, velmi subjektivní posuzování ze strany stavebních úřadů. Za důležité považují, aby odvolací orgán jednou o věci rozhodl a pokračovalo se dál, resp. aby nedocházelo k tzv. ping pongu. Nový stavební zákon údajně možnost podávání podnětů ze strany veřejnosti (včetně těch šikanózních) posiluje, účastníci se shodli, že je nutné, aby k této problematice Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo metodiku. V neposlední řadě je třeba upozornit na střet diametrálně odlišných zájmů developerů/investorů/stavebníků na jedné straně a environmentálních organizací včetně občanské veřejnosti. Co pro jednu stranu může představovat šikanózní podnět, je pro druhou skupiny legitimní podnět ve veřejném zájmu. Naopak, co je legitimním postupem a chováním v rámci standardního podnikatelského prostředí na jedné straně, je pro druhou stranu agresivní či predátorský postup nerespektující místní specifika. V této otázce je důležité citlivě hledat správnou míru a vyvažování mezi právy a povinnostmi obou stran.

Za nejčastější důvody výskytu této formy jednání respondenti považují nedostatečný postih pachatelů korupce (až 55 %), velký objem financí v sektoru, který vytváří přirozené prostředí pro korupci (až 37 %), nestabilní legislativní prostředí a nízkou předvídatelnost práva (až 32 %) a příliš složité stavební řízení a netransparentní rozhodování ve stavebním řízení (až 29 %). Zajímavostí u zkoumání důvodů výskytu této formy jednání je jejich značná fragmentarizace, kdy oproti většině ostatních zkoumaných forem v zásadě nepanuje většinová shoda respondentů na důvodech jejího výskytu.

Jako efektivní způsoby eliminace nežádoucího jednání v podobě podávání šikanózních podnětů respondenti uvádějí zejména efektivní postupy orgánů činných v trestním řízení (až 40 %), elektronizaci stavebního řízení (možnost nahlížení, transparentnost procesu; až 32 %) a digitalizaci podkladů pro rozhodování (až 32 %). Respondenti v otevřených odpovědích namátkou uvádějí potřebu zřízení veřejně přístupné databáze všech běžících řízení s jasně

„Veřejně přístupná databáze všech běžících řízení s jasně vyznačenou délkou procesu. Možnost namátkové kontroly v průběhu řízení ze strany NKÚ.“

„Omezení možností „spolků“ účinně účelově blokovat stavební řízení.“

„Poplatek (kauce) za podání podnětu.“

vyznačenou délkou procesu a možnost namátkové kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Dále se navrhuje omezení možnosti spolků účinně blokovat stavební řízení a zavedení poplatku za podání podnětu. V souvislosti s požadavkem na elektronizaci stavebního řízení je třeba poukázat na skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj aktuálně vyvíjí elektronický systém, který by měl v případě optimálního fungování přinést zlepšení, resp. větší míru transparentnosti a efektivity ve stavebním řízení.

Zdržování/urychlení stavebního řízení ze strany úředníků za účelem získání úplatku

Až 48 % našich respondentů si myslí, že je tato forma jednání všeobecně rozšířená, osobní zkušenost s ní však mají jen 4 % našich respondentů. Takto nízké číslo respondentů s osobní zkušeností s možným korupčním jednáním ze strany úředníků stavebních úřadů přisvědčuje z průzkumu vyplývajícímu zjištění, že četnost mediálních kauz spojených s možnou korupcí ve stavebním a územním řízení a tzv. osobní zkušenosti se „zkorumpovanými“ úředníky zaznívající v debatách mezi občany neodrážejí reálný stav výskytu korupce v sektoru, který je velmi pravděpodobně nižší, než se předpokládalo. Na druhou stranu v otevřených odpovědích respondenti zmiňují své konkrétní negativní zkušenosti se subjektivním a údajně záměrně pomalým postupem úředníků s cílem přijetí úplatku či jiné formy pozornosti.

Až 46 % respondentů se domnívá, že se tato forma jednání vyskytuje ve stejné míře jako před 10 lety, přičemž 36 % si myslí, že je méně rozšířená, zatímco 19 % si myslí, že je rozšířená více.

Za hlavní důvody výskytu této formy jednání respondenti označují velký objem financí, který vytváří přirozené podhoubí pro korupci (až 47 %), střety zájmů a politické tlaky (až 47 %) a zvyk korumpovat v oblasti stavebního řízení a územního plánování (až 45 %).

„S touto situací jsem se setkala opakovaně na různých úřadech. Většinou se jedná o požadavek úřadu doplnit některé údaje, studie či „prokázání“ nezávadnosti nebo potřebnosti stavby nad rámec zákonných požadavků, a to i opakovaně nebo na zcela nesmyslné věci tak, aby investor „pochopil“, že má svoji žádost podpořit úplatkem.“

„Investor podal žádost o dodatečné povolení černé stavby. Stavba splňovala všechny zákonné parametry, aby povolena byla. Úředník slíbil, že povolení vydá v zákonných lhůtách. Bohužel, vydání stále odkládal, navzdory mnoha urgencím tak činil tři roky. Nakonec z úřadu odešel, aniž by povolení vydal. Existuje řada indicií, že se tak choval i k jiným investorům. Ve chvíli, kdy dostal úplatek (alespoň drahé hodinky), čas si našel a povolení vydal.“

Jako žádoucí řešení respondenti vidí elektronizaci stavebního řízení (možnost nahlížení, transparentnost procesu; až 68 %), efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení (až 66 %) a digitalizaci podkladů pro rozhodování (až 63 %). Z otevřených odpovědí dále vyplývají další konkrétní návrhy řešení, v některých případech zřejmě až příliš ambiciózní, případně nerealistické. Např. se vedle obvyklého požadavku na jednoznačnou transparentnost procesu zmiňuje požadavek na uveřejňování všech rozhodnutí, zřízení specializovaných útvarů u orgánů činných v trestním řízení, větší odpovědnost úředních osob za rozhodování v souvislosti s vymahatelností újmy za nezákonné rozhodnutí či nesprávný postup.

„Jednoznačně transparentnost procesu, tj. kontrola i toho, co úředník požaduje za podklady k řízení. Bohužel, většinou ke korupčnímu jednání dochází dříve, než je zahájeno vlastní územní řízení, tj. měla by být transparentní kontrola celé komunikace, nejen té v řízení.“

„Uveřejňování všech rozhodnutí, zřízení specializovaných útvarů u orgánů činných v trestním řízení, digitalizovaný proces řízení, větší odpovědnost úředních osob za rozhodování v souvislosti s vymahatelností újmy za nezákonné rozhodnutí či nesprávný postup – v dané souvislosti nutno zmínit, že tajemníci či starostové ve většině případů drží ochranná křídla nad svými úředníky, ať tito postupují jakkoliv.“

Korupce ze strany subdodavatelů (v projektu mezi sebou)

Pouze 11 % našich respondentů si myslí, že korupce ze strany dodavatelů (v projektu mezi sebou) všeobecně rozšířená, 5 % našich respondentů má s uvedeným jednáním osobní zkušenost, 56 % našich respondentů o něm nikdy neslyšelo. Jedná se o další specifickou formu jednání, která se po realizaci expertních rozhovorů jevila jako relevantní, resp. vhodná k zařazení dotazníku, z odpovědí respondentů však vyplývá, že s ní mají minimální zkušenost či jsou o ní velmi málo informováni. To potvrzuje i zcela minimální potřeba respondentů reagovat prostřednictvím otevřených odpovědí.

Až 56 % našich respondentů považuje tuto formu jednání za stejně rozšířenou jako před 10 lety, 33 % ji považuje za méně rozšířenou, 11 % za více rozšířenou.

Hlavními důvody výskytu této formy jednání jsou podle našich respondentů zejména velký objem financí, který vytváří přirozené podhoubí pro korupci (až 44 %), a zvyk korumpovat v oblasti stavebního a územního řízení (až 44 %).

Za hlavní nástroje snížení výskytu této formy jednání naši respondenti považují efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení (až 44 %) a elektronizaci stavebního řízení (možnost nahlížení, transparentnost procesu; až 33 %).

„Možnost efektivní kontroly, větší transparentnost.“

„Kvalitní úřednický personál.“

Poskytnutí/nabízení úplatku za zrychlení stavebního řízení

Pro tuto formu jednání lze použít obdobnou interpretaci jako v případě zdržování/urychlení stavebního řízení ze strany úředníků za účelem získání úplatku. Přes častý narativ o četnosti uplácení zaměstnanců stavebních úřadů data získaná v rámci průzkumu tento předpoklad vyplývající z veřejného mínění přesvědčivě nepotvrzují.

Osobní zkušenost s touto formou jednání mají 3 % našich respondentů, 45 % o ní údajně nikdy neslyšela. Až 50 % našich respondentů hodnotí četnost výskytu daného typu jednání jako stagnující, 34 % ji považuje lepší, 16 % za horší. V otevřených odpovědích zaznává několik konkrétních osobních zkušeností s daným typem jednání, v žádném případě se však nejedná o masivní reakce, které by se u tohoto jednání daly předpokládat.

„Na ORP byla vyžadována neoprávněná změna záměru z důvodu ochrany přírody, byla nabídnuta tolerance za peníze..“

„Poskytnutí úplatku za rychlé vyřízení z důvodu získání dotace, v určitém termínu.“

Při práci u developerů, je to naprosto běžná praktika z důvodu tlaku byznysu i z důvodu zkorumpování úředníků.“

Úředník naznačí, že tomu, aby řízení běželo aspoň zhruba v zákonných lhůtách, lze pomoci. Finanční obnos jsem nikdy nedával, ale např. jsme za úředníka napsali texty rozhodnutí apod.“

Hlavní důvody této formy jednání jsou podle našich respondentů střety zájmů a politické tlaky (až 54 %), velký objem financí, který vytváří přirozené podhoubí pro korupci (až 54 %) a nízká úroveň etických hodnot úředníků či vedoucích pracovníků (až 50 %).

Za hlavní možnosti řešení naši respondenti považují efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení (až 63 %) a elektronizaci stavebního řízení (možnost nahlížení, transparentnost procesu, až 58 %).

„Omezená doba působení v úřadu, rotace úředníků.“

„Exemplární tresty-doživotní zákaz činnosti v oblasti stavebnictví, výrazné zvýšení platů úředníků, digitalizace, změna zákona a možnost účasti občanských sdružení.“

Poskytnutí/nabízení úplatku za legalizaci černé stavby

Až 25 % našich respondentů hodnotí uplácení v souvislosti s legalizací černých staveb jako všeobecně rozšířené, osobní zkušenost s ním má jen 1 % našich respondentů, 58 % o takovém jednání nikdy neslyšelo. Pouze jedna otevřená odpověď popisovala konkrétní kauzu legalizace černé stavby s osobní zkušeností respondenta.

Až 44 % našich respondentů považuje tuto formu jednání za stejně rozšířenou jako před 10 lety, 33 % ji považuje za méně rozšířenou a 22 % za více rozšířenou.

„Investor načerno přestavěl rodinný dům. Vytvořil přitom riziko, že se jedna z jeho zdí zhroutí na sousední dům. Stavební úřad nechtěl zahájit řízení o odstranění černé stavby. Učinil tak až po kritice ze strany ombudsmana a na příkaz krajského úřadu. Investor však využil zákonnou možnost překlopit řízení o odstranění stavby do řízení o dodatečném povolení stavby. Stavba v žádném případě nesplňuje podmínky pro dodatečné povolení, protože část hrozí zřícením. Investor si však sehnal zjevně zmanipulovaný posudek soudního znalce, že je vše v pořádku. Stavební úřad vydal dodatečné povolení stavby. Budeme se odvolávat. Je to zjevná korupce, nebo alespoň klientelismus.“

„Zaznamenal jsem několik kauz, v některých jsme poskytovali právní poradenství nebo právní pomoc zprostředkovateli.“

Naši respondenti spatřují v této souvislosti za hlavní problém nedostatečný postih pachatelů korupce (až 66 %) a velký objem financí, který vytváří přirozené podhoubí pro korupci (až 66 %).

Jako nejpravděpodobnější možnosti řešení eliminace této formy jednání považují naši respondenti efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení (až 77 %), elektronizaci stavebního řízení (možnost nahlížení, transparentnost procesu, až 66 %) a digitalizaci podkladů pro rozhodování (až 55 %). V otevřených odpovědích zazněl návrh na zrušení dodatečného povolení staveb, což je otázka, jestli by takové řešení reflektovalo spektrum praktických případů, ke kterým může reálně docházet. Dále se v této souvislosti navrhuje navýšení a vymáhání sankcí.

„Zrušit dodatečné povolení staveb.“

„Navýšení a vymáhání sankcí – případy, které jsem zaznamenal, byly identické v tom, že postih byl příliš mírný a někdy se s takovým postupem od začátku počítalo (pokuta byla předpokládaným nákladem stavby).“

5.6.6. Další možné formy korupce

V otevřených odpovědích zaznělo mimo rámec zkoumaných forem možného korupčního jednání v sektoru stavebního a územního řízení několik dalších, které se úplnost rovněž uvádějí, aniž by k nim však při zpracování závěrečné zprávy byla k dispozici jakákoliv další data (jejich zkoumání může být předmětem budoucího šetření):

- Neformální dohody mezi soukromým sektorem a veřejnou správou, formální dohody formou memorand nevýhodných pro město (netýká se správních řízení), politický nátlak v lokálních samosprávách.
- Darování důležitého pozemku pro město za změnu územního plánu ve prospěch nové zástavby.
- Korupce při získání/zadání veřejné zakázky.
- Vytváření nátlaku a šíření lživých informací ve jménu prosazování vlastních zájmů na úkor státního rozpočtu.
- Veřejný prostor dává plnou moc soukromým developerům pro zastupování při jednáních o změnách územního plánu. Nevýhodný prodej obecních pozemků.

5.6.7. Shrnutí a doporučení

Na základě provedeného průzkumu lze učinit několik závěrů:

- Oproti jiným zkoumaným sektorům panuje u respondentů nízká osobní zkušenost se zkoumanými formami možného korupčního jednání. Přestože bylo pokryto široké spektrum situací a dotazníky byly zaslány velkému počtu potenciálních respondentů, může vést v případě tohoto sektoru jejich nízká návratnost k určitým zkreslením. Zůstává otázkou, jaký a zda vůbec, měla na výsledky dotazníkového průzkumu vliv skutečnost, že v uplynulých dvou letech docházelo k zásadní rekonstrukci stavebního práva v ČR.
- Některé formy zkoumaných jednání jsou nebo mohou být legální, nicméně jsou minimálně neetické a mohou být zásadně reputační, případně trestněprávní, dopad zejména zástupce věcně příslušných orgánů veřejné moci a stejně i developerů, investorů a stavebníků.
- Situace je z hlediska korupčních rizik v sektoru stavebního a územního řízení dle odpovědí našich respondentů spíše statická, nicméně bude zásadní sledovat další vývoj po účinnosti komplexní novely stavebního zákona, která si mimo jiné klade za cíl zvýšení transparentnosti a posílení digitalizace a elektronizace stavebního řízení.

Vzhledem ke specifické situaci v sektoru, který prochází zásadní změnou legislativy, ale i k ne zcela jednoznačně přesvědčivým výsledkům průzkumu se spíše než návrh doporučení konkrétních opatření ke zlepšení situace v sektoru **navrhuje setrvalé a hloubkové sledování dopadů legislativních změn zejména na fungování v praxi včetně jejich vyhodnocování**. Pro futuro bude mimo jiné přínosné získání relevantních poznatků z tzv. ex post hodnocení dopadů regulace (ex post RIA).

Nesporným doporučením, které je již v návaznosti na zákonné povinnosti uložené zejména Ministerstvu pro místní rozvoj a stavebním úřadům v procesu řešení, je **posílení digitalizace a elektronizace stavebního řízení**, a to ideálně

ve formě digitalizace podkladů pro rozhodnutí a elektronizace stavebního řízení například rozvíjením možnosti nahlížení a celkového zvýšení transparentnosti stavebního řízení.

Jako další doporučení velmi obecného rázu bez aktuální ambice na jejich konkretizaci lze na základě výsledků průzkumu uvést:

- Koncepční, vzájemně provázaný přístup k rozvoji území na všech úrovních (stát, kraj, obec) a jasné nastavení dělby moci mezi stát a samosprávy.
- Efektivnější postupy orgánů činných v trestním řízení.

S vědomím maximální obecnosti a praktické neuchopitelnosti výše uvedených tezí se poznatky z průzkumu předají gestorovi problematiky Ministerstvu pro místní rozvoj, se kterým se povede debata o možnostech zavedení účinných protikorupčních opatření v sektoru, a to včetně předání konkrétních poznatků z implementace nové legislativy. Současně se v průběhu roku 2024 uskuteční tematický workshop za účelem přípravy Akčního plánu boje proti korupci na roky 2025 a 2026, na kterém by se již debata měla posunout dále s cílem zakotvení konkrétních a realistických opatření do citovaného strategického protikorupčního dokumentu vlády.

6. Závěr

Tato souhrnná zpráva přináší výsledky sektorového výzkumu korupce. Výsledky jsou získané z hloubkových rozhovorů, průzkumu insiderů a workshopů. Kromě popisu stavu, možných příčin a řešení podle respondentů, tato zpráva obsahuje také doporučení pro zlepšení stavu korupce ve zkoumaných sektorech. Tato doporučení jsou uvedena u každé kapitoly s výsledky zkoumaného sektoru.

Z analýzy uvedených dat a zdrojů je možné formulovat některé závěry týkající se obecně korupce v ČR. Korupce je zde obecně vnímána jako velký problém. Tento postoj ale vyjadřuje hlavně kritický postoj významné části veřejnosti k celému způsobu vládnutí, více než znepokojení z nutnosti uplácet k získání veřejných služeb. Dobrá zpráva je, že podle všech dat se stav korupce se nezhoršuje. Po roce 2013, kdy téma korupce vygradovalo a následném vnímání pozitivních změn se sice např. index CPI zhoršuje, ale jednak méně než u srovnatelných zemí V4, jednak pocit zhoršování korupce se objevuje méně často, než je průměr celé EU. Tyto výsledky z mezinárodních průzkumů se promítají i ve výsledcích našeho sektorového výzkumu, kdy se ukazuje, že ve většině sektorů naši respondenti věří tomu, že se korupce v jejich sektoru v průměru spíše snížila. Výjimkou je sektor exekucí, kde mají naši respondenti pocit, že korupce spíše zůstává na stejné úrovni, či se dokonce zhoršuje. Zde je však nutno podotknout, že tyto výsledky u exekucí mají na svědomí především dlužníci v exekucích, kteří mají pocit, že se korupce zhoršuje jak v České republice, tak v sektoru exekucí. U jiných typů respondentů a sektorů lze pozorovat výrazně pozitivnější výsledky. Toto naznačuje, že negativní situace dlužníků může ovlivňovat jejich vnímání korupce, ale i jiných oblastí života.

V rámci jednotlivých forem korupce se ukazuje, že i přes obecné vnímání zlepšení korupční situace v sektorech, některé konkrétní formy získávají na síle. Například ve zdravotnictví forma *nelegální platby pacienta za ekonomicky náročnější varianty zdravotní péče* je podle respondentů rozšířenější než před deseti lety, což koresponduje s výsledky našeho výzkumu, kdy velká část respondentů volá po zlegalizování určité nadstandardní péče. V sektoru sportu je více forem korupce, které jsou dle respondentů rozšířenější než před 10 lety, jedná se například o *zneužívání dotací ve sportovních svazech a klubech, úplatky trenérovi ze strany rodičů, či ovlivňování zápasů výsledků – sázky*. U územního a stavebního řízení je dle respondentů dnes rozšířenější forma *uplácení/nátlak na radní při projednávání změny územního plánu*. Ve školství, kde korupce jako taková není velkým tématem, tak podle respondentů se dnes výrazně více objevuje především ve *snaze ovlivnit přijetí dítěte do školy, příp. zařazení do určité třídy a v tlaku na učitele kvůli prospěchu*. V menší míře také ve *veřejných zakázkách* a dále ve vědě v *podezřelém postupu grantové komise či některých jejích členů (snaha hodnotitele zvýhodnit některého z žadatelů atd. a manipulace s výsledky*

při rozdělování grantových financí). U exekucí je podle respondentů více rozšířená jediná forma potenciální korupce, a to *klientelistické přidělování exekucí známým či spřáteleným exekutorům ze strany veřejnoprávních subjektů*. U veřejných zakázek se také objevuje několik forem korupce, které jsou podle respondentů rozšířenější, než před 10 lety, a to *přímý nákup bez zadávacího řízení na základě nabízené úplaty či výhody, nastavení podmínek zadávacího řízení šitých na míru pro určité/určitého uchazeče, předávání informací spřáteleným uchazečům, nadhodnocování předpokládané ceny zakázky, či účelové rozdělování zakázek*. Vnímání respondentů může v těchto konkrétních případech poukazovat na problematická konkrétní místa v jednotlivých sektorech, na které by bylo vhodné se zaměřit.

Analýza dále odhalila několik podobností a rozdílů napříč studovanými sektory. Vyšší míru prevalence a potenciálu drobné korupce vykazují sektory školství, sportu, zdravotnictví a stavebního a územního řízení. Odborníci a insideři se shodují, že v těchto sektorech je korupce chápána jako běžná praxe. Jedním z hlavních důvodů korupce je tak navykklé chování zúčastněných, neboť často není ani samotnými aktéry vnímáno jako špatné či společensky škodlivé. Univerzálně použitelným řešením by v tomto případě bylo zvýšit povědomí veřejnosti o tom, že takové chování není normální, a poskytnout morální podporu občanské společnosti v boji proti těmto praktikám. Zvyšování platové úrovně pracovníků v sektorech (učitelé, lékaři, veřejní činitelé) je rovněž doporučovaným nástrojem proti drobné korupci s cílem zvýšit odolnost vůči korupčním tlakům. Svou roli při snižování těchto forem korupce hraje i generační obměna.

Velkou korupcí jsou spíše zasaženy sektory exekucí, veřejných zakázek a do určité míry i sport, stavební a územní řízení a zdravotnictví. V takových případech je nutné přijmout systémové změny tak, aby se korupční potenciál omezil. Kromě legislativních změn je odborníky často zmiňována transparentnost procesů, jako vhodné nástroje se v tomto ohledu propagují elektronizace a digitalizace. Jako takové jsou velmi účinné v boji proti korupci, o čemž svědčí některé již provedené změny (např. nově zavedený registr smluv). Obecně dotázaní odborníci a insideři často poukazovali na potřebu zlepšit morálku aktérů v těchto sektorech a posílit roli občanské společnosti, aby bylo možné korupci úspěšně zmírnit.

„Je to důležité z hlediska toho, jak společnost vnímá rozšíření korupce – je to sebenaplňující se proroctví, pokud si všichni myslí, že jsou všichni ostatní zapojeni do úplatkářství, pak sami nabídnou úplatek...“

Přestože v těchto sektorech existují společné příčiny korupce, většina forem korupce je pro každý sektor jedinečná. Z uvedeného důvodu je klíčové, aby politici a veřejní činitelé zkoumali jednotlivá odvětví odděleně a prosazovali funkční protikorupční politiku.

7. Použitá literatura

- Andreff, Wladimir. 2019. *An Economic Roadmap to the Dark Side of Sport. Volume II, Corruption in Sport*. Palgrave Pivot. Cham, Switzerland.
- Assländer, Michael S., and Sarah Hudson. 2017. *The Handbook of Business and Corruption: Cross-Sectoral Experiences*. Emerald Handbooks in Business and Management. Bingley, [England].
- Basna, K. 2018. "Three Generations of Methods for Measuring Corruption in Europe." *Naše Společnost* 1 (16): 9.
<https://doi.org/10.13060/1214438X.2018.1.16.418>.
- Bowen, Paul Anthony, Peter J Edwards, and Keith Cattell. 2012. "Corruption in the South African Construction Industry: A Thematic Analysis of Verbatim Comments from Survey Participants." *Construction Management and Economics* 30 (10): 885–901. <https://doi.org/10.1080/01446193.2012.711909>.
- Brown, David S., Michael Touchton, and Andrew Whitford. 2011. "Political Polarization as a Constraint on Corruption: A Cross-National Comparison." *World Development* 39 (9): 1516–29.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.02.006>.
- Bureš, Radim. 2010. "Transparentnost Financování Sportovní Politiky Na Místní Úrovni." In *Sport a Politika*, edited by Irena Slepíčková and Pavel Slepíčka, 78–91. Praha: Univerzita Karlova, FTVS.
- . 2016. "Index Vnímání Korupce Za Rok 2015." *Česká Kriminologie* 3. <https://ceskakriminologie.cz/cs/archiv/2016-3/index-vnimani-korupce-za-rok-2015>.
- Buriánek, Jiří, and Eva Richter, eds. 2020. *Život v průsečíku rizik*. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum.
- CEEC Research. 2009. "Získávání a Zadávání Zakázek v Zemích Střední a Východní Evropy (Stavebnictví) Diversifikovaný Nebo Homogenní Region?" CEEC Research. www.CEEConstruction.Eu.
- Chabova, Kristyna. 2017. "Measuring Corruption in Europe: Public Opinion Surveys and Composite Indices." *Quality and Quantity* 51 (4): 1877–1900.
<https://doi.org/10.1007/s11135-016-0372-8>.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente Gine, Bo Rothstein, Lewis Dijkstra, Jonas Håkansson, and Oana Borcan. 2013. *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Council of Europe. 1999. *Civil Law Convention on Corruption*.
- Donchev, Dilyan, and Gergely Ujhelyi. 2014. "What Do Corruption Indices Measure?" *Economics & Politics* 26 (2): 309–31.
<https://doi.org/10.1111/ecpo.12037>.
- Dvořáková, Vladimíra. 2019. *O prostoru korupčních příležitostí: Kdy, kde a jak se vytváří v České republice*. Vydání první. Ediční řada studie, 139. svazek. Praha: Sociologické Nakladatelství (SLON).

- European Commission. 2013. *Study on Corruption in the Healthcare Sector*.
<https://doi.org/10.2837/58154>.
- . 2017. "Special Eurobarometer 470: Corruption."
- . 2023. *Flash Eurobarometer 524: Businesses' Attitudes towards Corruption in the EU*. LU: Publications Office.
<https://data.europa.eu/doi/10.2837/350448>.
- EY Česká republika. 2020. "Korupce Představuje pro České Podnikatele a Manažery Stále Velký Problém." 2020.
https://www.ey.com/cs_cz/assurance/co-si-mysli-cesti-podnikatele-o-korupci.
- Fazekas, Mihaly, Istvan Janos Toth, and Lawrence Peter King. 2013. "Anatomy of Grand Corruption." Corruption Research Center Budapest Working Papers.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2331980>.
- Golden, Miriam A., and Lucio Picci. 2005. "Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated With Italian Data." *Economics and Politics* 17 (1): 37–75. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2005.00146.x>.
- Griesshaber, Nicolas, and Benny Geys. 2012. "Civic Engagement and Corruption in 20 European Democracies." *European Societies* 14 (1): 57–81.
<https://doi.org/10.1080/14616696.2011.638084>.
- Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston. 2002. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido. 1999. "Governance Matters." World Bank Policy Research Working Paper. World Bank.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568.
- Kurtz, Marcus J., and Andrew Schrank. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms." *Journal of Politics* 69 (2): 538–54.
- Laskai, Anna. 2020. *Institutional Corruption Theory in Pharmaceutical Industry-Medicine Relationships [Electronic Resource]: A Qualitative Analysis of Hungary and the Netherlands*. Studies of Organized Crime ; v. 19. Cham: Springer.
- Lidovky.cz. 2017. "Korupce Stavebních Firem? Osm z Deseti Velkých Společností Se Setkalo s Úplatky." 2017. https://www.lidovky.cz/byznys/korupce-stavebnich-firem-osm-z-deseti-velkych-spolecnosti-se-setkalo-s-uplatky.A170917_204950_In_domov_ELE.
- Malito, Debora. 2014. "Measuring Corruption Indicators and Indices." *Ssrn*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2393335>.
- Mazák, Jaromír. 2016. "Vnímání Korupce v České Republice: Přehled Kvantitativních Zdrojů a Deskriptivní Analýza Současného Stavů." *Česká Kriminologie* 3. <https://ceskakriminologie.cz/cs/archiv/2016-3/vnimani-korupce-v-ceske-republice-prehled-quantitativnich-zdroju-a-deskriptivni-analyza-soucasneho-stavu>.
- Milovanovitch, Mihaylo. 2019. "Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement." *Current Issues in Comparative Education (CICE)* 21 (1): 54–68.
- Ministerstvo zdravotnictví. 2019. "Sektorová Analýza Korupce ve Zdravotnictví."

- Monteiro, B K, G Masiero, and F R De Souza. 2020. "Corruption in the Construction Industry: A Review of Recent Literature." *International Journal of Construction Management* 0 (0): 1–9. <https://doi.org/10.1080/15623599.2020.1823588>.
- Morris, Stephen D. 2011. "Forms of Corruption." Vol. 09. München: CESinfo DICE Report, ifo Institut - Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung and der Universität München. <http://hdl.handle.net/10419/167031>.
- Mugellini, Giulia, Jean-Patrick Villeneuve, and Marlen Heide. 2021. "Monitoring Sustainable Development Goals and the Quest for High-quality Indicators: Learning from a Practical Evaluation of Data on Corruption." *Sustainable Development* 29 (6): 1257–75. <https://doi.org/10.1002/sd.2223>.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The Quest for Good Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>.
- Nadační fond proti korupci and V97 s.r.o. 2012. "Zdravotnictví v České Republice a Jeho Privatizace."
- Naxera, Vladimír. 2012. "Korupce a Postkomunismus." *Středoevropské Politické Studie Central European Political Studies Review* XIV (2–3): 248–71.
- OECD. 2007. "Corruption: A Glossary of International Criminal Standards." Vol. 22.
- . 2015. *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development. Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264230781-en>.
- . 2016. "Preventing Corruption in Public Procurement."
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pellegata, Alessandro. 2012. "Constraining Political Corruption: An Empirical Analysis of the Impact of Democracy." *Democratization* 20 (7): 1–24. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.688031>.
- Rohwer, Anja. 2009. "Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators." *CESifo DICE Report* 7 (3): 42–52.
- Rose, Richard, and Caryn Peiffer. 2012. "Paying Bribes to Get Public Services: A Comparative Guide to Concepts and Measures." *CSPP Studies in Public Policy*, 64.
- Shan, Ming, Yun Le, Albert P.C. Chan, and Yi Hu. 2020. *Corruption in the Public Construction Sector. Corruption in the Public Construction Sector*. Singapore: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-9550-5>.
- Slot, Brigitte, Kim Weistra, Wija Oortwijn, Niels Van Wanrooij, and Tess Raets. 2017. "Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector: Final Report." Ecorys.
- Sohail, M, and S Cavill. 2008. "Accountability to Prevent Corruption in Construction Projects." *Journal of Construction Engineering and Management* 134 (9): 729–38. <https://doi.org/10.1061/ASCE0733-93642008134:9729>.
- Tanzi, Vito. 1998. "Around the World Corruption Causes , Consequences , Scope , and Cures" 45 (4).

- Transparency International, ed. 2016. *Global Corruption Report: Sport*. London ; New York: Earthscan, Routledge, Taylor & Francis Group.
- Transparency International Česká republika. 2016. "Financování Sportu Statutárními Městy a Kraji."
- Treisman, Daniel. 2007. "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science* 10 (1): 211–44.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>.
- United Nations. 2004. "United Nations Convention on Corruption." New York.
- World Economic Forum. 2016. "Why Is the Construction Industry so Corrupt and What Can We Do about It?" 2016.
<https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it/>.
- Zaloznaya, Marina. 2017. *The Politics of Bureaucratic Corruption in Post-Transitional Eastern Europe*. Cambridge Studies in Law and Society. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781316875582>.

KORUPCE VE VYBRANÝCH SEKTORECH V ČESKÉ REPUBLICCE A MOŽNOSTI JEJÍHO SNÍŽENÍ

Souhrnná výzkumná zpráva k projektu TL05000011

Kristýna Bašná, Radim Bureš, Dalibor Fadrný, Jaroslava Pospíšilová

Souhrnná výzkumná zpráva je hlavním výsledkem projektu Korupce ve vybraných sektorech v české republice a možnosti jejího snížení, projekt č. TL05000011. Aplikačním garantem projektu je Ministerstvo spravedlnosti ČR

Vydal:

Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

Jilská 1, 110 00 Praha 1

www.soc.cas.cz

Praha 2023

ISBN 978-80-7330-416-4 (PDF)



Toto dílo je licencováno pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0.
Licenční podmínky navštivte na adrese creativecommons.org.